

UNIVERSITE PARIS XI
Faculté de Droit Jean Monnet à Sceaux
Droit - Economie - Gestion

LA QUESTION CHYPRIOTE: APPROCHE ET PERSPECTIVES JURIDIQUES

THESE
Pour le Doctorat en DROIT

Présentée et soutenue publiquement le 1er avril 1998 par

Elie HATEM

Sous la Direction de:

Madame Le Recteur Joëlle le MORZELLEC
Professeur à l'Université de Paris XI

Composition du Jury

Monsieur Gerald HONINGSBLUM
Professeur à la BOSTON UNIVERSITY (MA, USA)

Monsieur Edmond JOUVE
Professeur à l'Université de Paris V (rapporteur)

Monsieur le Doyen Pierre PACTET
Professeur Emérite, Doyen Honoraire
Université de Paris XI

Madame Françoise THIBAUT
Professeur à l'Université de Poitiers (rapporteur)

Volume 2

"La condition la plus importante, la principale pour pouvoir persuader et délibérer convenablement, c'est de connaître toutes les espèces de gouvernement et de distinguer les mœurs, les lois et les intérêts de chacun d'eux."

Aristote - Rhétorique

Deuxième Partie

Les solutions de droit

Après l'exposé général du problème chypriote, les différentes démarches juridiques entreprises pour lui trouver une solution seront examinées dans les développements suivants : celle de l'ONU, de l'Union européenne¹ et des Etats-Unis (*Titre premier*).

Les efforts déployés par d'autres Etats et puissances, à l'instar de l'ex-Union soviétique ou du Mouvement des non-alignés seront écartés. En effet, la Russie, héritière de l'Union soviétique, n'a plus les mêmes visées sur Chypre. Quant au Mouvement des non-alignés, bien qu'il eût connu son apogée grâce, entre autres, à Monseigneur Makarios son co-fondateur, est aujourd'hui révolu².

Ensuite, en guise d'une conclusion, on s'efforcera de faire la synthèse en examinant la convergence des positions desquelles une solution pourra émerger (*Titre deuxième*).

¹ "...C'est pourquoi nous avons intérêt à nous ouvrir à l'Europe dont nous sommes assez proches..." G. CLERIDES, in *Enjeux Du Monde*, Ibid, p.14

² "Je pense qu'aujourd'hui le Mouvement des Non-Alignés doit se trouver un nouveau rôle sur la scène internationale. Les raisons qui justifiaient la création et l'existence de ce mouvement n'existent plus. La Yougoslavie de TITO, s'est effritée et Moscou n'est plus communiste. De même, les politiques de l'Inde ou de l'Egypte obéissent à des préoccupations entièrement nouvelles. Le Mouvement des Non-Alignés ne peut plus mettre au premier plan les questions politiques. Il doit plutôt permettre à ses membres de développer en commun leurs structures internes économiques et sociales." G. CLERIDES, Ibid.

TITRE PREMIER

DES POURPARLERS INTERNES A LA PRISE EN CHARGE INTERNATIONALE

Avant d'examiner les démarches internationales pour régler la question chypriote, nous passerons en revue l'évolution des pourparlers intercommunautaires chypriotes en mettant l'accent sur les thèmes juridiques exposés par les parties.

Chapitre 1	La négociation
Chapitre 2	Les démarches de l'ONU
Chapitre 3	La diplomatie internationale

Chapitre 1er **LA NEGOCIATION**

Comme cela a été souligné¹, le problème chypriote a un double aspect interne et international car il met en jeu non seulement les deux communautés de l'île mais aussi les puissances garantes reconnues par la constitution de 1960 : la Grèce et la Turquie. L'intervention militaire de cette dernière en 1974 et le maintien de ses troupes dans le nord de l'île fait revêtir à ce problème le caractère d'un "différend" au sens que lui donne la jurisprudence du droit international².

Le règlement de cette situation doit alors se faire conformément aux principes édictés par le droit international public, notamment par la Charte des Nations Unies qui consacre son chapitre VI aux moyens de "*règlement pacifique des différends*". L'article 33 de cette dernière énumère ces moyens en mettant la négociation en premier.

Dans le respect de ces principes et en évitant le recours à la force, les communautés chypriotes, sous les auspices de l'ONU et grâce aux efforts de la diplomatie internationale, sont parvenues à une série de pourparlers. S'il est vrai que ces derniers n'ont pas

¹ Voir chapitre 2, titre 1er, première partie, supra.

² Voir C.I.J., Rec. 1962, p.328.

enregistré un résultat positif et définitif, ils ont néanmoins évité le recours à la violence. Le cas de Chypre présente ainsi cette particularité : la volonté commune des parties de se soumettre au droit plutôt que de recourir à la force, même si ce choix n'a pas abouti à de résultats tangibles jusqu'à présent.

Depuis 1974, les pourparlers intercommunautaires n'ont pas beaucoup évolué sur le fond. Leur stagnation est essentiellement due à des considérations politiques. Cela peut faire croire que les Chypriotes ont été d'accord pour ne pas s'entendre.

On fera ici abstraction des aspects politiques des pourparlers qui ont fait l'objet de diverses études et l'on mettra l'accent sur leur étendue et leurs aspects juridiques¹.

Notre démarche sera la suivante :

<i>Section 1</i>	<i>L'étendue des pourparlers</i>
<i>Section 2</i>	<i>Les propositions constitutionnelles des parties</i>
<i>Section 3</i>	<i>Les questions matérielles annexes</i>

Section 1 Le champ des pourparlers

Les pourparlers intercommunautaires chypriotes s'articulent autour de deux principaux thèmes qui font l'objet de toute une polémique qui empêche la solution définitive au problème : d'une part, le type d'Etat fédéral ou confédéral (II) et, d'autre part, les questions matérielles annexes qui seront examinées plus loin (*section 2*), en particulier celles relatives aux réfugiés et au réajustement territorial. Mais avant d'analyser le type d'Etat qui divise les parties, en l'occurrence le fédéralisme ou le confédéralisme, on examinera le sort de l'Etat unitaire instauré par la constitution de 1960² (I).

I- L'ECHEC DE L'ETAT UNITAIRE

II- FEDERALISME OU CONFEDERALISME ?

¹ Il existe une longue liste d'ouvrages et de thèses étudiant le problème chypriote d'un point de vue historique et politique. Rares sont les ouvrages qui en ont traité les aspects juridiques, y compris dans les pays anglosaxons. Aucune référence n'existe en français sur ce sujet.

² Il n'est pas inutile de se reporter ici aux développements du titre premier de la première partie de ces travaux.

I- L'ECHEC DE L'ETAT UNITAIRE

Comme il a été démontré, le conflit chypriote est en partie dû à des considérations d'ordre juridique : la constitution de 1960 qui a été mal perçue par la communauté grecque chypriote¹. Cette dernière a tenté de l'amender en 1963, ce qui a déclenché la première vague d'hostilités. En 1974, la tentative de coup d'Etat perpétré contre Monseigneur Makarios fournira un prétexte à la Turquie pour intervenir et mettre en cause l'existence juridique de l'Etat unitaire.

En effet, bien que la constitution de 1960 présente un caractère fédéral², elle met néanmoins en place un système unitaire d'Etat³. Mais cette expérience ne durera que pendant trois ans.

Nous mettons ici de côté les facteurs extra-juridiques responsables aussi de cet échec⁴ et nous nous limiterons aux questions d'ordre constitutionnel. Ainsi, dès son adoption en 1960, la constitution chypriote sera très critiquée par les deux communautés chypriotes, en particulier par les Grecs chypriotes⁵. Selon le Professeur Polyvios Polyviou, *"aucune constitution au monde ne peut créer artificiellement une unité sociale et une harmonie politique qui s'oppose aux courants politiques et sociaux internes"*⁶. Cette constitution ne sera en réalité appliquée valablement que durant

¹ "... (The Constitution) has been strongly objected by the Greek side on the ground that no society four-fifth of whose population belong to one ethnic group should be designated as a bicomunal one", P. POLYVIU, *Cyprus Reviewed*, ibid., p.215.

² Voir première partie, titre premier, chapitre 2, supra.

En réalité, dans les accords de Zürich, l'accent était mis sur la nécessité de parvenir à une constitution adaptée à une société bi-communautaire.

³ En 1956, le Haut Commissaire britannique, Lord Radcliff avait informé son gouvernement, dans sa tentative de recherche d'un régime constitutionnel pour Chypre, qu'il était impossible d'instaurer une fédération car il n'existait pas à l'époque de séparation entre les deux communautés chypriotes. Voir supra., première partie, titre premier, chapitre premier.

De même, en 1956, le médiateur de l'ONU, le Docteur Galo Plaza Lasso, dans son rapport adressé au Secrétaire Général des Nations Unies, soulignait que l'établissement d'une fédération à Chypre ne pouvait se faire sans un partage territorial entre les deux communautés. Or, en 1965, il n'existait pas de partage matériel entre elles. Ibid.

⁴ Il convient de se reporter au titre préliminaire pour examiner les circonstances politiques, sociologiques et historiques de la période de 1963. Plusieurs facteurs ont contribué à l'échec de l'Etat unitaire, comme les ingérences étrangères, les conséquences de la bipolarisation politique au niveau international, des considérations économiques et stratégiques...

⁵ Voir supra., première partie, titre premier, chapitre 2.

⁶ Polyvios POLYVIU, *"The Problem of Cyprus and Constitutional solutions"*, in *Cyprus Reviewed*, ibid., p.213.

trois ans, jusqu'aux événements de 1963. A partir de cette année, les deux communautés chypriotes se rendront vite compte qu'il faudra aménager la formule constitutionnelle qui leur paraissait inadéquate. Chacun y trouve une carence particulière¹.

Cependant, avant 1974, les Grecs chypriotes entendaient maintenir la forme unitaire de l'Etat. Ils le voulaient conçu à la manière occidentale, composé d'une majorité grecque chypriote et où les Turcs chypriotes seront considérés comme une minorité, traitée à l'instar de toute minorité dans les démocraties occidentales². Le régime instauré par la constitution de 1960 aura échoué, à leurs yeux, à cause de sa structure artificielle qui n'a pas su harmoniser les rapports entre les deux communautés. Le Professeur Polyviou, en critiquant ce régime, souligne qu'un système constitutionnel communautaire (ou bi-communautaire comme dans le cas de Chypre) doit être caractérisé par les éléments suivants, pour pouvoir fonctionner :

a) une institutionnalisation réussie de la coopération entre les différents groupes ethniques, dans l'exercice du pouvoir.

b) un partage équitable des fonctions entre les groupes, leur assurant une satisfaction et empêchant la domination d'un groupe sur l'autre.

c) l'établissement d'un organe ou d'une procédure permettant le règlement d'éventuels conflits entre ces groupes.

¹ Voir Supra, titre préliminaire.

Voir aussi première partie, titre premier, chapitre 3. Supra.

² Voir titre préliminaire.

Voir aussi première partie, titre premier, chapitre 2.

De même, voir P. POLYVIU, *Cyprus in Search of a Constitution*, Nicosia, 1976, p. 48 :

"The resulting Constitution, known as the 1960 or Zürich Constitution was both grossly unfair to the Greek Cypriot majority. Then as it is now, 82% of the total population of the island, and seriously deficient in many respects... Owing to its structural defects and the general state of relationships between the two communities at the time, the 1960 Constitution not only failed to bring about the resolution of the constitutional conflict but exacerbated it further... The eruption of violence in 1963 signalled the degeneration of the conflict into crisis and overt confrontation. After this outbreak of disorder, the Turkish Cypriots followed a policy of self-segregation and withdrawal into several "Turkish" enclaves scattered within the territory of the Republic where they attempted to establish their own governmental and administrative structures. The Government of the Republic perforce came under the almost exclusive control of the Greek Cypriot side who proceeded to invoke 'the principle of necessity' in justification of the resulting deviations from the letter of the 1960 Constitutional Charter. Barriers, both physical and psychological, duly came up and kept the two communities apart throughout this period. Various initiatives were launched between 1963-1968 for a resolution of the crisis, and widely divergent proposals for constitutional and political reconstruction were put forward by both sides".

Or, selon lui, ces trois conditions ont fait défaut à Chypre et donc, le système a prouvé sa faillibilité. Depuis, les deux communautés chypriotes sont allées chercher un nouveau compromis.

A l'initiative de la Grande-Bretagne, une conférence tripartite aura lieu entre la Grèce, la Turquie et le Royaume-Uni, à laquelle se joindront les représentants des deux communautés chypriotes. Cette réunion s'est déroulée à huis clos entre alliés atlantiques qui envisageront l'envoi à Chypre de troupes de l'OTAN¹. Elle dure deux semaines : du 15 au 31 janvier 1964 et permet les premiers pourparlers intercommunautaires chypriotes². A cette date, la république unitaire de Chypre est encore soudée. Les deux communautés grecque et turque chypriotes font, toutes deux, partie du gouvernement.

Lors de la première rencontre dans le cadre de cette conférence, deux points de vue émergeront. Le premier propose une nouvelle constitution de type parlementaire accordant des droits égaux à tous les citoyens et reconnaissant les droits des minorités, notamment le droit au libre exercice de leur culte, à l'éducation et au respect du statut personnel, et en leur assurant une représentation au Parlement. La deuxième tendance se limite aux

¹ TENEKIDES, *"Les Etats occidentaux face à l'internationalisation du problème de Chypre"*, in *"Le problème de Chypre"*, INSED, Ibid.

² La délégation turque à cette Conférence est composée du Premier Ministre turc, Monsieur Erkin, accompagné de Monsieur Zeki Kuneralp, ambassadeur de Turquie et de Monsieur Bayulken.

La délégation grecque est composée du Ministre des Affaires Etrangères, Monsieur Palamas, l'ambassadeur de la Grèce à Londres, Monsieur Michalis Melas et Monsieur Pilavakis. A cette époque, le Premier ministre en Grèce, Monsieur Paraskevopoulos, était intérimaire.

La délégation chypriote est composée de deux groupes. Le gouvernement de l'île est représenté par Monsieur Spyros Kyprianou, ministre des affaires étrangères accompagné de Monsieur Criton Tornaritis, Procureur général de la République en qualité de conseiller juridique et le Haut Commissaire de Chypre à Londres. La délégation grecque chypriote est composée de Monsieur Glafcos Clerides, président de la délégation, Monsieur Tassos Papadopoulos, ministre du travail et de la sécurité sociale et Madame Stella Souliotis, ministre de la justice. Cette délégation a comme conseillers : Monsieur Panayiotis Kakoyannis, Monsieur Paschalides, économiste, et deux conseillers juridiques l'un grec, l'autre britannique.

La délégation turque chypriote est présidée par Monsieur Denktash et comprend : Monsieur Orek, ministre de la défense, Monsieur Halit Ali Reza, parlementaire.

La délégation britannique comprend le Ministre des Relations du Commonwealth, Monsieur Duncan Sandays, Lord Carrington, Sa Grâce le Duc de Devonshire et le Haut Commissaire Britannique à Chypre, Sir Arthur Clark.

treize points proposés par Monseigneur Makarios¹. La majorité des membres de la délégation grecque chypriote appuiera le premier point de vue. Ils préfèrent négocier les amendements constitutionnels au lieu de proposer une nouvelle Loi fondamentale pour éviter que la communauté turque chypriote ne fasse une contre-proposition en suggérant un système fédéral².

La partie turque insiste sur la nécessité d'opérer une séparation géographique entre les deux communautés pour protéger la vie et les propriétés des Turcs chypriotes. Elle craigne surtout l'ENOSIS prônée par les nationalistes grecs chypriotes. En fait, la Turquie a toujours été en faveur du fédéralisme, qui permettra, à ses yeux, à la communauté turque chypriote qu'elle considère comme sa "protégée", de se doter d'un État, au départ fédéré, qui pourra par la suite devenir sécessionniste de l'État chypriote³.

De son côté, le gouvernement turc accusera les Grecs chypriotes de porter atteinte à la communauté turque de Chypre. Il fait allusion à un nouveau système qui pourra garantir les intérêts de cette dernière : le fédéralisme.

Avant la fin de la conférence, la délégation grecque chypriote examinera ces différentes alternatives. Deux tendances émergeront. La première souhaite débattre les amendements constitutionnels et se limitera à ces propositions. Le deuxième courant refuse la reconnaissance des droits relatifs aux communautés, invoqués par la partie adverse, à l'exception du droit à la liberté du culte, à l'éducation et celui relatif au statut des personnes. Ce courant suggère l'abolition des traités d'Alliance et de Garantie, pour donner plus d'autonomie à l'État chypriote et pour affirmer son indépendance totale de la Grèce, de la Turquie et de la Grande-Bretagne. Monseigneur Makarios sera adepte du second point de vue ce qui conduira la délégation grecque chypriote à pencher vers cette idée.

Dans son ouvrage, *My Deposition*⁴, le Président Glafcos Clerides explique qu'en adoptant une telle attitude, la conférence de Londres était condamnée à un échec avant de commencer. Cependant, sa tenue a permis de gagner du temps pour préparer un

¹ Voir supra, première partie, titre premier, chapitre 3.

² CLERIDES, *My Deposition*, Ibid, T.1, p.234. Voir à cet effet le texte du document secret préparé par la délégation grecque chypriote, exposé par le Président CLERIDES dans cet ouvrage.

³ TORNARITIS, *ibid*, p.95.

⁴ Ibid.

recours devant le Conseil de Sécurité et pour démontrer que les parties se sont préalablement consultées entre elles, comme prévu par la Charte des Nations Unies, avant de recourir à l'organisation mondiale¹.

Pour la Grèce qui a participé à cette réunion par l'intermédiaire de son ministre des affaires étrangères, Monsieur Palamas, la constitution chypriote de 1960 devrait être réaménagée car elle a instauré un système compliqué et ne correspond plus à l'esprit des accords de Zürich. Monsieur Palamas considère la communauté turque comme une minorité. Dès lors, la solution constitutionnelle du problème chypriote devra être fondée sur le principe d'un Etat unitaire avec une majorité grecque chypriote et une minorité turque chypriote². De son côté, Monsieur Raouf Denktash rétorque à cette proposition en faisant prévaloir que l'avenir de Chypre et le règlement de son problème *"sont liés à sa nature, à sa composition et à son régime communautaires"*. Monsieur Denktash demande une participation égale de toutes les communautés chypriotes au sein de l'Etat. Il refuse de considérer sa communauté comme une minorité et met essentiellement l'accent sur la notion de *"chypriotisme"*, ce qui signifie l'appartenance égale des deux communautés à l'Etat. Il fait allusion au fédéralisme pour pallier les insuffisances de l'Etat unitaire, où les deux communautés seront mises sur un pied d'égalité.

Depuis cette date, les deux communautés chypriotes ont commenceront à se regrouper dans des zones géographiques délimitées³. Ainsi donc échoue l'Etat unitaire et se dessinent les pourtours d'un éventuel Etat fédéral.

¹ CLERIDES, *Ibid.*

² "(...) e) The Turkish community is a minority community. Experience has proved that it is not possible to change numbers by legal fictions. As a minority, the Turkish minority is entitled to secure ironclad safeguards." CLERIDES, *ibid.*, T.1, p. 238.

³ "(...) The Greeks of Cyprus want, on the one hand to feel as greeks of the mainland, to think and act as such, and they openly declare that there is no cypriot nation; while, on the other hand, when it comes to dealing with Turks and Turkish rights they maintain that Cyprus as such is a nation in which the majority should rule supreme and the community which is lesser in number should be ruled as a minority. (...)

An honest attempt to apply the Constitution might in years to come create the necessary atmosphere in which the notion of *cypriotism* might have arisen. (...) It is obvious, therefore, that what Cyprus now needs is peace and security and the events which have been so far unfoward prove beyond any doubt that security for the Turks can only be provided if such realistic steps can be taken for the prevention of recurrence of these events.

We must save those Turks who are trapped in Greek areas. There must be complete physical separation of the two communities who should undertake to live in Cyprus, I repeat, side by side, as good neighbours in peace and harmony on the basis of a political framework to be agreed upon." CLERIDES, *ibid.*

Par une lettre du 13 mai 1964, adressée au médiateur de l'ONU, les Grecs chypriotes entendent, de leur côté, modifier le régime. Les premières négociations intercommunautaires entre 1964 et 1968 démontrent la volonté des deux communautés chypriotes de mettre fin à l'expérience qu'elles ont vécue pendant trois ans. Mais la communauté grecque chypriote, à l'inverse des Turcs chypriotes, prône toujours un Etat unitaire doté d'une nouvelle structure. Ce n'est qu'en 1977 que les Grecs chypriotes admettront l'idée du fédéralisme comme cadre de solution¹ bien que Monseigneur Makarios ait auparavant discuté avec le gouvernement d'Athènes la nécessité de négocier une solution basée sur un fédéralisme multirégional.

Lors du sommet avec Monsieur Denktash², les grandes lignes définissant le principe du fédéralisme seront établies de la sorte, mettant fin au retour au système unitaire :

1°) le principe d'une république fédérale, bi-communautaire, indépendante et non-alignée.

2°) le territoire qui sera administré par chaque communauté sera négocié en tenant compte de la viabilité économique, ou de la productivité, ou de la propriété foncière de ces régions.

3°) la question de la liberté de circulation, de la liberté de propriété, de la liberté de s'établir et les autres sujets spécifiques seront débattus ultérieurement, en tenant compte du caractère fondamental du système fédéral bi-communautaire et de certaines difficultés d'ordre pratique desquelles la communauté turque chypriote pourra souffrir.

4°) les pouvoirs et le fonctionnement du gouvernement fédéral devront sauvegarder l'unité du pays en tenant compte du caractère bi-communautaire de l'Etat.

¹ Monsieur Clerides cite une déclaration faite à ce sujet par Monseigneur Makarios : *"In my opinion, it was an error in tactics to permit Turkey to turn the issue from that of invasion against an independent country to a constitutional difference between two communities regarding the constitutional structure of the state. Such an issue pushes aside the basis of the difference, which is that by aggression 40% of the territory of the Republic has been occupied by Turkish forces, and 20,000 inhabitants were driven away from their homes. We have, however, publicly stated that we seek a constitutional solution based on a federal system. Certainly international interest decreases if our differences are on 5% or 6% of territory or on constitutional issues."* Voir CLERIDES, Ibid, T.4, p.263.

² Voir titre préliminaire, supra.

Bien que ces trois points annoncent le principe du fédéralisme, ils ne définissent cependant pas son étendue. A cet égard, aucune référence n'est faite aux termes "souveraineté" et "intégrité territoriale". Ces mots sont remplacés par les notions d' "indépendance", "appartenance au mouvement des non-alignés", "système bi-communautaire"¹.

Il est évident que ce changement de la politique de Monseigneur Makarios ne soit pas accepté facilement par l'opinion publique de sa communauté² qui émettra des doutes concernant les propositions de la communauté turque chypriote. Cette dernière fait plus référence à un système confédéral que fédéral³. Par ailleurs, lors de la réunion de Vienne, tenue entre le 31 mars et le 7 avril 1977, les Grecs chypriotes avanceront une carte accordant 20% du territoire du nord de l'île à la communauté turque chypriote, dans le cadre d'un système fédéral "bi-régional".

La position des deux communautés chypriotes concernant la forme de l'Etat se déradicalise depuis les événements de 1974. C'est désormais autour d'un Etat Fédéral que les discussions portent depuis cette date. Néanmoins, la notion de majorité grecque et de minorité turque chypriotes demeure latente dans les négociations⁴. Depuis toujours, la communauté turque chypriote insiste sur la nécessité d'un Etat fédéral bi-communautaire et bi-régional. Pour éviter les craintes de la communauté grecque chypriote, elle insiste aussi sur le caractère laïc de l'Etat⁵.

A l'issue des événements de 1974 et lors de la tenue de la conférence de Genève, en juillet 1974⁶, les Turcs chypriotes appuyés par la Turquie proposeront la création d'un Etat chypriote fédéral bi-zonal : un Etat bi-national, composé de deux Etats fédérés qui jouiront d'une certaine autonomie et d'un contrôle absolu de leurs frontières respectives.

¹ Voir à cet effet l'excellente analyse d'Eva LOIZOU, Op. Cit., p.59.

² Monsieur Stavros KYPRIANOU qui succèdera à Monseigneur Makarios le 3 août 1977 devra alors ménager la chèvre et le chou. LOIZOU, op. Cit., p.59.

³ La notion de "fédéralisme par évolution" effraie la communauté grecque chypriote.

⁴ Les Grecs chypriotes considèrent qu'ils ont renoncé, de ce fait, à "leur caractère majoritaire en acceptant un fédéralisme bi-communautaire". LOIZOU, Ibid, p.51.

⁵ Voir infra, les circonstances et les conditions dans lesquelles ces propositions ont été élaborées.

⁶ Voir titre préliminaire, supra.

De son côté, tout en admettant le principe du fédéralisme, la communauté grecque chypriote émet des réserves sur les propositions turques chypriotes qui, selon elle, préconisent le confédéralisme plutôt que le fédéralisme.

II- FEDERALISME OU CONFEDERALISME?

Lors de la conférence de Genève qui s'est tenue à l'issue des événements de 1974, les deux communautés chypriotes avanceront des propositions pour changer de formule constitutionnelle, faisant état, du moins en terminologie, du fédéralisme comme cadre de solution. Cependant, bien que le principe du fédéralisme soit accepté par les deux parties, la nature du régime préconisé par chacune d'elle ne présente pas tout à fait les caractéristiques d'une telle forme d'Etat.

Pour cela, il n'est pas inutile de rappeler la définition et les caractéristiques du fédéralisme et du confédéralisme (I) avant d'exposer la polémique constitutionnelle qui oppose, depuis 1974, les deux communautés chypriotes (II).

A- Les distinctions théoriques entre fédéralisme et confédéralisme

B- Les tendances à Chypre

A- Les distinctions théoriques entre fédéralisme et confédéralisme

Selon le Professeur Pierre Pactet, le "fédéralisme comporte une superposition d'ordres juridiques, à savoir ceux des Etats fédérés et celui de l'Etat fédéral, qui recouvre l'ensemble du territoire des Etats fédérés et s'applique à l'ensemble de leurs populations, chaque citoyen ayant la double citoyenneté. (...) (il) associe et superpose des collectivités étatiques distinctes, à l'étage inférieur des Etats membres ou fédérés, à l'étage supérieur l'Etat fédéral. Il doit donc réaliser un équilibre harmonieux entre le principe d'autonomie et le principe d'association, auxquels il fait appel"¹.

Il est donc incontestable que le fédéralisme présuppose l'existence d'entités fédérées constituées en Etats et dotées d'une certaine forme de souveraineté². Partant de là, il faut admettre que les Etats fédérés pèsent équitablement sur l'autorité fédérale, nonobstant leur importance démographique. Ainsi, "si les Etats

¹ Voir P. PACTET, *Institutions politiques - Droit constitutionnel*, 15ème édition, éd. Armand Colin, pp. 52-62.

² Ibid., p.53. "Il est certain que la leur (la souveraineté) n'est pas pleine et entière".

*membres disposent de compétences qui échappent au contrôle de l'Etat fédéral et participent à l'adoption des décisions fédérales, celles-ci n'en sont pas moins prises à la majorité et peuvent être exécutées, et au besoin imposées, par les organes fédéraux*¹.

En revanche, le confédéralisme est une association d'Etats souverains, sans superposition d'un Etat fédéral doté de la personnalité juridique. Ainsi, on ne peut pas parler d'Etat confédéral mais d'une confédération d'Etats². Ces derniers entendent se concerter par un traité, en conservant leur souveraineté. Les décisions prises par les organes confédéraux, la plupart du temps au sein d'une conférence diplomatique, sont en général décidées à l'unanimité et ne s'imposent pas obligatoirement aux Etats confédérés.

Le confédéralisme est donc un système d'alliance où les Etats confédérés préservent leur souveraineté interne et internationale mais qui homogénéisent leur politique dans plusieurs domaines. Ainsi, l'organe confédéral peut se voir souvent attribuer certaines compétences dans les affaires externes des membres : droit de faire la guerre, de signer des traités, droit de légation... De ce fait, le confédéralisme est caractérisé par son instabilité politique et diplomatique. Victime ce forces centrifuges, il aboutit souvent à l'éclatement ou à l'obsolescence mais peut parfois se transformer en fédéralisme.

La difficulté de distinguer le confédéralisme du fédéralisme vient du fait que ce dernier peut aussi naître de l'association d'Etats qui, dans un premier temps, forment une confédération et passent, dans un deuxième temps au système fédéral. On peut citer ici le cas de la Suisse qui, en 1847, était une confédération de cantons transformée progressivement en fédération³, en conservant toujours l'appellation "Confédération helvétique". Mais le fédéralisme peut aussi naître par "*dissociation d'un Etat unitaire qui accepte de transformer radicalement ses structures, d'accorder aux collectivités qui le composent le caractère étatique en ne conservant que des compétences de superposition*"⁴.

Il faut enfin distinguer le fédéralisme de la décentralisation qui s'insère en réalité dans le cadre d'un Etat unitaire où les collectivités territoriales sont dotées d'une certaine autonomie limitée, qui ne disposent ni de constitution propre, ni de

¹ Ibid.

² Ibid. Le confédéralisme a un caractère non étatique.

³ Entre 1847 et 1975, 86 révisions de la constitution fédérale ont été adoptées.

⁴ P. PACTET, Ibid.

gouvernement, ni de système judiciaire propres. Elles ne participent pas non plus à la prise de décisions étatiques, bien qu'elles s'administrent elles-mêmes, gèrent leurs propres affaires, "situation que certains vocabulaires étrangers expriment mieux encore (*"selfgovernment"*, *"selbstverwaltung"*, dont le correspondant français serait : *"auto-administration"*). Faire d'une province ou d'une commune des collectivités décentralisées, c'est les organiser de manière qu'elles s'administrent par elles-mêmes tout en restant intégrées dans l'Etat¹". La décentralisation suppose donc l'existence d'une collectivité territoriale dotée de la personnalité juridique propre, gérant elle-même ses affaires, par ses propres organes qui, sans être totalement indépendants du pouvoir central, ne doivent pas être soumis à un contrôle trop étroit de la part de ce dernier. La décentralisation est donc un aménagement territorial administratif qui peut néanmoins se transformer ou paraître comme un fédéralisme quand le lien entre le pouvoir central et les pouvoirs locaux se relâche et que le pouvoir local revêt une autonomie plus poussée². Cependant, le lien n'est pas rompu : l'Etat membre d'un Etat fédéral reste sous la dépendance de l'Etat central bien qu'il puisse être doté d'un véritable appareil gouvernemental complètement différencié, comprenant un législatif, un exécutif et un judiciaire³.

La différence entre le fédéralisme et la décentralisation se fait donc entre les modes de répartition des compétences. C'est une différence de degré et non pas de nature. L'autonomie d'un Etat fédéré est plus importante que celle d'une autorité décentralisée et celle-ci l'est davantage qu'une autorité déconcentrée⁴. La décentralisation présuppose l'existence préalable d'un centre à partir duquel les autorités politiques décident de dé/centraliser un certain nombre d'activités, et un centre souverain qui peut ensuite re/centraliser.

Au contraire, le fédéralisme repose sur le fait que des autorités politiques préexistantes, refusent de perdre leur autonomie par la création d'une autre : c'est un processus de non-centralisation. On peut cependant noter que la création d'un gouvernement central ressemble à une amorce d'un processus de centralisation, comme aux Etats-Unis.

¹ A. de LAUBADERE, J.C. VENEZA, Y. GAUDEMET - *Traité de droit administratif* - éd. LGDJ - 14ème éd. - T.1, p.116.

² Ibid., p.123.

³ F. et Y. LUCHAIRE, *Le droit de la décentralisation* - P.U.F (Thémis), 1983, p. 58.

⁴ La déconcentration est, en général, d'ordre purement administratif. Elle se manifeste par un transfert de compétences à des autorités subordonnées, spécialisées et locales qui font partie de la même hiérarchie que l'autorité supérieure qui déconcentre ses activités.

Pour résumer, on souligne que le fédéralisme est un phénomène politique tandis que la décentralisation en est purement administrative.

En revanche, la différence entre le fédéralisme et le confédéralisme découle du statut juridique des Etats membres. Dans le cadre d'une confédération, ce sont des Etats souverains au regard du droit international alors que, dans le cadre d'une fédération, seul l'Etat fédéral bénéficie de ce statut. Le système confédéral est bien souvent une situation transitoire. Il est soumis à deux types de forces : l'un qui le porte à resserrer ses liens pour former une fédération¹ et une force qui le pousse à relâcher ses liens jusqu'à l'éclatement² pour donner naissance à un Etat unitaire. Le confédéralisme repose sur un traité entre Etats indépendants, qui ne peut être modifié qu'à l'unanimité, tandis que dans une fédération, le droit de révision s'exerce à la majorité qualifiée.

En second lieu, les sujets d'une confédération sont des Etats et non des CITOYENS. Les décisions ne concernent ces derniers que par des mesures d'application prises par les Etats souverains. Les membres d'une fédération ne peuvent, en revanche, bénéficier des droits reconnus aux autres Etats souverains : ratifier, négocier, etc. les traités internationaux, être membre de plein droit d'une organisation internationale... On peut dire que le confédéralisme est une phase de transition entre l'Etat unitaire et le fédéralisme. Proche à certains égards de l'alliance, même s'il traduit une solidarité historique et politique beaucoup plus profonde en raison de son caractère peu contraignant, il peut paraître séduisant pour Chypre³.

B- Les tendances à Chypre

A partir des données exposées dans les développements précédents, voyons comment les communautés chypriotes entendent les appliquer à la solution constitutionnelle qu'elles proposent à leur différend. En effet, ces deux communautés admettent aujourd'hui le fédéralisme comme cadre de solution. Mais leurs divergences sont relatives à la manière dont chacune d'elles conçoit le fédéralisme et à l'étendue des pouvoirs qu'elles pensent attribuer respectivement au pouvoir central et aux entités fédérées.

¹ On peut citer ici l'exemple des Etats-Unis au XVII^e siècle, la Suisse et l'Allemagne au XIX^e siècle.

² Exemple : la Commune issue de la constitution française de 1958.

³ Voir les développements du titre II, chapitre 1er de cette partie, infra.

Les Turcs chypriotes se fondent sur le fait accompli (la division *de facto* de l'île depuis 1974 et l'établissement de la République turque du nord de Chypre¹) pour débattre le partage des compétences entre l'Etat fédéral et les entités fédérées. Ils prennent comme point de départ le partage de l'île en deux entités égales et souveraines, et considèrent le fédéralisme comme un passage à un second stade, celui de la fédération de deux entités "*déjà séparées, exerçant la plénitude de leurs pouvoirs dans deux régions distinctes*"².

Selon eux, les deux communautés chypriotes séparées depuis 1974 constituent deux entités politiquement égales, désirant s'associer dans une administration fédérale³ qui disposera de pouvoirs limités, laissant des compétences importantes aux entités fédérées. Leurs propositions se prêtent donc plus au confédéralisme qu'au fédéralisme bien qu'ils qualifient leur formule de "fédéralisme évolutif", autrement dit une alternative en attendant que la confiance soit rétablie entre les deux communautés pour transformer progressivement l'Etat en une fédération. Ils s'inspirent à cet égard de la Suisse qui a mis beaucoup de temps avant de devenir une fédération⁴ et justifient cette idée par leur souci majeur d'assurer leur survie à Chypre. Ils désirent éviter un pouvoir fédéral fort qui pourrait nourrir les différences économiques et sociales entre les deux communautés et encourager les forces centrifuges qui provoqueront leur domination par la communauté grecque chypriote. Pour cette raison, ils mettent l'accent sur l'égalité politique des deux entités, pour éviter que le plus petit Etat ne se soumette à la volonté politique de l'Etat le plus important. Le gouvernement central devra, selon eux, avoir moins de pouvoir que les gouvernements fédérés. Ces derniers doivent ainsi pouvoir conclure des accords avec des gouvernements étrangers sans demander l'autorisation préalable du gouvernement

¹ Voir supra, première partie, titre 2, chapitre 3.

² Les Turcs chypriotes considèrent que les compétences et les pouvoirs des entités fédérées existent déjà au sein des administrations séparées. Voir à cet égard Z. NEDJATIIL, *ibid.*, p.189.

³ NEDJATIIL, *ibid.*

⁴ La constitution suisse de 1847 attribuait des compétences limitées au gouvernement central : affaires étrangères, défense et commerce extérieur. Elle garantissait d'autres secteurs tels les forces armées, la monnaie et la législation industrielle et commerciale. Progressivement, quand la confiance grandissait, les pouvoirs importants ont été transférés à la fédération.

Entre 1847 et 1975, 86 révisions de la constitution fédérale ont été adoptées. Au moins un tiers de ces révisions concernait le transfert de pouvoir des cantons au gouvernement fédéral.

fédéral¹, tout en respectant la politique étrangère générale du gouvernement central. Ce dernier aura des compétences dans les secteurs de l'immigration, la citoyenneté et l'aménagement des ports et des aéroports internationaux. Il coordonnera les procédures relatives aux brevets et aux marques, fixera les normes en matière de santé publique, gèrera les ressources naturelles et s'occupera des poids et des mesures. La communauté turque chypriote estime que les fonctionnaires fédéraux appartenant à la communauté de l'Etat fédéré où ils sont en poste devront assumer les fonctions au sein du gouvernement central. Leurs pouvoirs pourront néanmoins être délégués aux Etats fédérés, conformément aux accords qui seront conclus à cet effet.

Les propositions turques chypriotes accordent ainsi des compétences qui font des entités fédérées des Etats à part entière, dotés d'une souveraineté qui ne sera pas limitée par celle de la fédération. La république fédérale "bi-communautaire" et "bi-zonale" sera de ce fait une superposition de deux personnes morales, politiquement égales qui délègueront une partie de leur souveraineté à la fédération². L'intégrité territoriale de cette dernière sera intacte tout en étant composée des territoires des deux Etats fédérés, politiquement égaux. Cette égalité prônée par les Turcs chypriotes fait état de l'existence de deux "peuples chypriotes" au lieu de deux "communautés"³. Pour Monsieur Denktash, le terme "communauté" doit être employé comme synonyme de "peuple"⁴. Par conséquent, cela permettra à chaque communauté de se prévaloir d'un droit séparé à l'autodétermination, un droit réservé exclusivement aux "peuples" en droit international public. Ainsi, dans une lettre adressée au Secrétaire Général des Nations Unies, le 4 mars 1990, Monsieur Denktash souligne qu'*"il est clair que les Chypriotes turcs et les Chypriotes grecs sont deux peuples distincts et séparés ayant le droit de déterminer librement leur statut politique. Insister sur l'emploi du mot communauté dans un sens restrictif et refuser d'accepter toute autre formulation proposée revient à dénier ce droit. Dans sa résolution 367 (1975), le Conseil de Sécurité n'a jamais eu l'intention d'édifier un cadre*

¹ Voir infra., section 3.

² La souveraineté de la fédération émanera, de ce fait, de celles des Etats fédérés.

³ Voir à cet égard, l'ouvrage de Monsieur Ahmet Gazioğlu : *Two Equal and Sovereign Peoples*, Cyrep, Nicosia, 1997.

⁴ Monsieur Denktash propose aussi d'autres synonymes au mot "communautés". Le Secrétaire Général des Nations Unies fera remarquer à cet effet que *"l'introduction d'une terminologie différente de celle du Conseil de sécurité pose un problème qui n'est pas simplement d'ordre sémantique, et qu'à moins d'être acceptable pour les deux parties, tout changement de terminologie risquerait de modifier le cadre conceptuel auquel tous s'étaient conformés jusqu'ici"*. S/21183, 8 mars 1990, p.4.

conceptuel qui restreindrait ou retirerait un droit quelconque aux deux parties à Chypre, droit qu'elles possédaient déjà et qu'elles ont exercé tant avant qu'après l'adoption de cette résolution. Ce droit sera exprimé une fois de plus pour transformer la république turque de Chypre du nord en l'une des républiques constitutives de la future fédération chypriote qui résultera des négociations actuelles si elles aboutissent à une solution acceptable pour mon peuple. Ce n'est qu'à l'aboutissement de ce processus qu'on sera arrivé à une solution fondée sur un Etat présentant la forme d'une nation fédérale et comprenant deux peuples"¹.

Il est évident qu'en pareil cas la communauté turque chypriote s'éloigne du fédéralisme et rompt avec la "nation chypriote". Elle s'écarte aussi du confédéralisme, voire même de la formule qu'elle entend proposer, "un fédéralisme évolutif", car toutes ces formes d'Etat présupposent l'existence d'un seul peuple chypriote s'érigeant en une seule nation. On peut donc conclure sur les propositions turques chypriotes en constatant leur contradiction avec les résolutions du Conseil de Sécurité sur Chypre², qui affirment, pour la plupart, que cette île doit être dotée d'une "souveraineté, d'une personnalité internationale et d'une citoyenneté uniques dont l'indépendance et l'intégrité territoriales soient garanties..."³.

Pour sa part, la communauté grecque chypriote admet le fédéralisme mais le conçoit tout autrement. Elle part du principe d'un Etat unitaire, celui de la république de 1959, qui devra se transformer en fédération⁴. Il est évident et logique que dans cette optique, le passage au fédéralisme débute par une décentralisation poussée. On voit mal un Etat unitaire consentir facilement le transfert de ses compétences aux entités fédérées⁵. C'est pourquoi

¹ S/21183, 8 mars 1990, pp.4-5.

² Voir infra, chapitre 2.

³ Voir chapitre 2, infra.

⁴ Voir à cet égard C. TORNARITIS, *Cyprus and Federalism*, Nicosia 1974 p. 21 : "Federalism has many forms if it is decided that federalism should be the answer to the Cyprus problem. So long as the type of federation proposed by the Turkish side is not indicated, in the peculiar conditions prevailing in Cyprus, a regionalism, which is a form of federalism if provided and regulated by constitutional provisions, would be the answer. In that study it is also suggested that the area to be administered by the Turkish Cypriots may include a substantial area in the north and other areas shall be formed where Turkish Cypriot villages are mainly concentrated. The central government shall have substantial power and human rights shall be entrenched in the Constitution. It appears that the Turkish Cypriot side contemplated a "federal state with a weak controlled Government with an equal say for both communities" in as much as federation, in the Turkish Cypriot view, implies political equality".

⁵ La proposition de la communauté grecque chypriote est en réalité une contre-proposition à celle de la communauté turque chypriote. Les Grecs chypriotes considèrent en fait "le plan constitutionnel de la partie turque chypriote comme un traité entre entités indépendantes établissant non pas un gouvernement

les propositions grecques chypriotes ne correspondent pas au fédéralisme mais plutôt à une décentralisation poussée de la république unitaire. Ils proposent, en effet, que le gouvernement central détienne des pouvoirs importants et des compétences en matière d'immigration et de la citoyenneté; que les accords qu'un Etat fédéré veuille conclure avec des gouvernements étrangers ou des organisations internationales soient approuvés par le gouvernement fédéral si ces accords ont des répercussions sur les relations internationales de la fédération ou s'ils lui imposent une charge financière. Ils suggèrent également que la détermination d'une politique économique fédérale devra figurer parmi les dispositions relatives aux pouvoirs et aux fonctions du gouvernement fédéral et qu'il devrait y avoir un droit commercial unique ainsi qu'une loi uniforme sur les sociétés commerciales et civiles pour toute la fédération. La communauté grecque chypriote met aussi l'accent, dans ses propositions, sur le fait que les pouvoirs résiduels ne portent en rien atteinte à la souveraineté unique et indivisible de l'Etat. Elle propose ainsi que la fédération bi-communautaire et bi-zonale soit établie librement par les deux communautés qui constituent le "peuple de Chypre". Ils plaident en faveur d'une concentration des pouvoirs au sein de la fédération. Les pouvoirs qu'ils laissent aux entités fédérées désignées par "Provinces", dans certaines de leurs propositions, sont limités par souci de préserver l'unité de l'île.

Cette forme de fédéralisme proposée par les Grecs chypriotes qui ressemble plus à la décentralisation est animée par le souci de cette communauté de :

- garantir la souveraineté, l'indépendance et l'intégrité territoriale de Chypre.
- assurer que la fédération soit le seul sujet de droit international.
- préserver l'unité du pays.

Officiellement, les Grecs chypriotes font état d'une solution basée sur le principe d'une république fédérale indépendante, souveraine, non-alignée, bi-communautaire, composée de deux régions ou Provinces, une grecque chypriote et l'autre turque chypriote. Le territoire de la fédération constituera une entité unique et indivisible et son pouvoir sera exercé sur l'ensemble de sa population qui aura une seule nationalité. La

fédéral mais un système confédéral dépourvu de pouvoirs, qui ne pourrait évoluer que vers une séparation complète". KOKKINOS, ibid., p.435.

république sera le seul sujet de droit international et constituera une seule unité économique. L'ordre constitutionnel dans les régions ou Provinces de Chypre sera conforme à la constitution fédérale et aux principes républicains et démocratiques, fondée sur l'autorité des lois.

Le régime sera présidentiel avec un Président et un vice-Président élus au suffrage universel. Si le Président est grec chypriote, le vice-Président sera turc chypriote ou *vice versa*. Le pouvoir législatif sera exercé par un "Conseil fédéral" qui représentera les régions et par une "chambre des représentants" qui sera l'organe représentatif de l'ensemble de la population de l'île.

Section 2 Les propositions constitutionnelles des parties

Les propositions respectives des communautés grecque et turque chypriotes pour une solution fédérale seront exposées maintenant. On notera l'évolution progressive des approches constitutionnelles et on tentera d'en faire la synthèse à la fin de chaque paragraphe.

- I- LES PROPOSITIONS DES GRECS CHYPRIOTES
- II- LES PROPOSITIONS DES TURCS CHYPRIOTES

I- LES PROPOSITIONS DES GRECS CHYPRIOTES

Lors de la première rencontre intercommunautaire, en décembre 1974 et en début janvier 1975, à l'appel du représentant spécial du Secrétaire Général des Nations Unies, Monsieur Weckmann-Munoz, un accord sera conclu entre les deux communautés chypriotes, le 8 janvier 1975, en vertu duquel ces dernières débattront, à partir du 14 janvier 1975, les pouvoirs et les fonctions du gouvernement central d'un éventuel Etat fédéral chypriote. Elles devront aussi mettre en oeuvre un plan de travail leur permettant de poursuivre leurs pourparlers sur des questions humanitaires (retour des réfugiés, etc). Le représentant de la partie grecque chypriote, Monsieur Glafcos Clerides, informe alors son interlocuteur des intentions de sa communauté¹, le 10 février 1975.

¹ Le 3 février 1975, un communiqué du représentant spécial du Secrétaire Général de l'ONU, Monsieur Weckmann-Munoz, fait savoir que : "*Monsieur Clerides a informé Monsieur Denktash qu'à la prochaine rencontre (prévue pour le 10 février), il lui remettra des propositions écrites sur la solution du problème.*"

Elles préconisent un régime républicain sous la forme d'un *"Etat fédéral, bi-communautaire et multirégional"* avec *"un gouvernement central fédéral doté de pouvoirs substantiels"*. Elles sont fondées sur les principes suivants :

- 1- une république chypriote, indépendante et souveraine.
- 2- un Etat fédéral, bi-communautaire et multi-régional.
- 3- les régions qui seront administrées par les Turcs chypriotes s'étendront sur une large partie du nord, sur les deux côtés de l'axe Nicosie-Kyrénia, vers la mer.
- 4- les autres régions sous administration turque chypriote s'établiront dans les villages à concentration turque chypriote.
- 5- l'étendue totale des régions sous administration turque chypriote correspondra au pourcentage approximatif de la population chypriote (grecque et turque).
- 6- au besoin d'une majorité turque chypriote substantielle dans les régions sous administration turque chypriote et pour des raisons administratives, l'Etat construira des maisons pour les Turcs chypriotes dans les villages turcs (pour ceux qui désirent s'installer dans les régions qui seront sous administration turque chypriote).
- 7- le gouvernement central de la fédération sera doté de pouvoirs "substantiels", définis d'un commun accord entre les parties.
- 8- le statut des Grecs chypriotes qui vivront dans les régions sous administration turque chypriote et des Turcs chypriotes qui vivront dans les régions sous administration grecque chypriote seront définis ultérieurement d'un commun accord entre les parties.
- 9- les Droits de l'Homme seront renforcés dans la constitution, y compris le droit à la libre circulation et le droit de propriété.

Ces propositions ne prévoient pas de garanties suffisantes pour sécuriser les parties. Elles ont essentiellement pour objectif de préparer une entente entre les deux communautés et d'accélérer le processus de négociation en poussant la communauté turque chypriote à réagir.

Le 13 février 1975, cette dernière proclamera l'*Etat fédéré turc de Chypre*¹.

Les Grecs chypriotes réagirent négativement à cette décision. Le Président Makarios affirme que l'attitude des dirigeants turcs chypriotes est une tentative de saper l'Etat chypriote et confirme la mauvaise foi aussi bien du gouvernement d'Ankara que des dirigeants de la communauté turque de Chypre. Cette décision prouve, aux yeux de Monseigneur Makarios, un *"mépris total pour les résolutions de l'Assemblée Générale et du Conseil de Sécurité des Nations Unies... La décision unilatérale de l'Administration chypriote turque compromet l'issue des pourparlers et la solution du problème chypriote"*².

Plus tard, les négociations reprendront à Vienne, entre le 28 avril et le 15 mai 1975, sous les auspices du Secrétaire Général des Nations Unies, Monsieur Kurt Waldheim. A leur issue, il est convenu qu'une prochaine rencontre devra se tenir entre le 5 et le 9 juin, au même endroit.

Lors de cette nouvelle réunion, le représentant de la communauté grecque chypriote, Monsieur Glafcos Clerides, déclare : *"Nous sommes venus à cette conférence avec une bonne volonté et une flexibilité, et nous déploierons tout effort en vue d'aboutir à une juste solution du problème chypriote..."* Il poursuit en affirmant que les deux parties ont en commun l'idée d'un Etat fédéral souverain, indépendant et non-aligné : *"l'échange utile de vues sur des questions essentielles donnerait un tableau plus net de ce que chaque côté avait en tête, et la promesse donnée de venir à la prochaine rencontre bien préparés pour une discussion concrète, laisse entendre qu'ils pourraient faire des progrès."*³ S'exprimant à la radiodiffusion chypriote, il indique que *"les pourparlers de Vienne n'ont pas pour objectif de trouver une solution au problème chypriote dans quatre ou cinq jours"*⁴ et qu'il y a une amélioration concernant les questions de procédure, mais aucune nouvelle approche de la substance du problème n'est pas abordée, car la partie chypriote turque ne veut pas débattre les diverses propositions alternatives. Il espère *"que les deux parties feront l'analyse complète de leurs positions et qu'un effort soit fait pour rapprocher leurs positions."*⁵ Il fait savoir que la question des réfugiés a été discutée et que la partie grecque chypriote était favorable à l'application des résolutions de l'Assemblée Générale de l'ONU à cet

¹ Voir supra, première partie, titre 2, chapitre 2.

² *Les Pourparlers intercommunautaires chypriotes*, Nicosie, 1982, p.7, ibid.

³ Ibid.

⁴ Ibid.

⁵ Ibid.

égard, qui prévoient le retour immédiat des réfugiés dans leurs foyers.

Entre temps, un comité d'experts établi à l'issue d'une décision prise lors de la première série de négociations en vue d'étudier le rapport sur les pouvoirs et les fonctions d'un gouvernement central de Chypre, se réunira quatre fois dans la salle des conférences des Nations Unies, au Ledra Palace, à Nicosie. La partie grecque chypriote est représentée par Messieurs Criton Tornaritis, Michallakis Triantafillides, Tassos Papadopoulos et Madame Stella Souliotis. La partie turque chypriote est représentée par Messieurs Necati Munir, Zaïm Necati et Umit Suleiman.

Tout au long de ces rencontres qui se tiennent à huis clos, des discussions approfondies ont lieu sur les pouvoirs et les fonctions du gouvernement central. A part l'échange de vues sur ces questions, un examen détaillé de la situation des personnes déplacées et des aspects géographiques d'un futur règlement sont débattus.

Par la suite, une autre série de pourparlers, la troisième, se déroulera, entre le 31 juillet et le 2 août 1975. Les discussions des représentants des communautés chypriotes, Messieurs Clerides et Denktash, portent sur les pouvoirs et les fonctions du gouvernement fédéral ainsi que sur les aspects géographiques d'un règlement futur du problème. Il est convenu que Messieurs Denktash et Clerides aient des entretiens sur ce sujet avant la quatrième série de pourparlers et que les Turcs chypriotes qui se trouvent dans le sud de l'île soient autorisés, s'ils le désiraient, à se rendre dans le nord¹. Les mêmes mesures seront prises à l'égard des Grecs chypriotes qui sont libres de rester dans le nord auquel cas il recevront toute aide pour mener une vie normale. S'ils le désirent, ils pourront se rendre dans le sud².

Plus tard, une autre série de pourparlers se déroulera pendant cinq jours, du 17 au 21 février 1976, dans la capitale autrichienne durant laquelle les représentants des deux communautés traiteront les questions territoriales et constitutionnelles. Il sera convenu que des propositions écrites

¹ Entre le 8 et le 10 septembre 1975, une quatrième série de pourparlers aura lieu à New York, sous les auspices de l'ONU, en la présence du Secrétaire Général de l'Organisation Mondiale. Cependant, les circonstances politiques tendues, à l'époque, ne permettront pas d'aboutir à une solution. Les pourparlers seront ajournés jusqu'au 17 février 1976.

² Voir le communiqué des Nations Unies, 2 août 1975, *ibid.* Voir également la question des réfugiés, *infra* la section suivante.

soient échangées à Chypre, dans les six prochaines semaines qui suivront la réunion, par l'intermédiaire du Secrétaire Général des Nations Unies, Monsieur Perez de Cuellar. Il est aussi décidé que les représentants des deux communautés se rencontrent de nouveau en mai 1976, toujours sous les auspices du Secrétaire Général des Nations Unies, afin d'établir une base commune avant de renvoyer la question aux comités mixtes à Chypre. Messieurs Clerides et Denktash projettent de se rencontrer à Chypre avec le représentant spécial du Secrétaire Général de l'ONU pour examiner, *"dans un esprit de bonne volonté"*, un certain nombre de problèmes humanitaires.

Conformément à l'accord conclu, le représentant de la partie grecque chypriote aux pourparlers, Monsieur Glafcos Clerides, remettra à Monsieur Perez de Cuellar, les propositions écrites de sa communauté, pour les faire parvenir au négociateur turc chypriote, Monsieur Raouf Denktash. Ces propositions stipulent que le gouvernement fédéral de la république aura des compétences dans le secteur des affaires étrangères, la défense, la sécurité, la justice, les affaires sociales (sécurité sociale, immigration, étrangers, nationalité, extradition, passeports, visas, etc.), le commerce, l'industrie, la marine, la navigation, les ports et les transports, les travaux fédéraux et l'énergie, les travaux publics, les mines, les forêts, les pêcheries, les autres ressources naturelles et l'environnement, les antiquités, la finance (la monnaie, banques, argent, contrôle des changes, bourse), les poids et les mesures, les postes et les télécommunications, les douanes, les impôts, la propriété industrielle (y compris les brevets d'invention, les marques et les droits d'auteurs), les affaires commerciales (faillites des entreprises, les assurances, le travail), la propriété mobilière et immobilière, l'administration pénitentiaire, la santé publique et l'agriculture. Tous les autres secteurs seront attribués aux régions.

Le pouvoir des administrations régionales s'exercera dans les secteurs suivants : application de la législation fédérale, administration locale, ordre public, poursuite des délits selon les lois régionales, police, administration de la justice, commerce et industrie, transports, travaux régionaux, forêts, coopératives des producteurs et des consommateurs et établissements de crédit, de charité et les clubs sportifs, affaires culturelles et éducatives, finance, travail et sécurité sociale, professions et métiers, institutions correctionnelles, santé publique, agriculture, acquisition et réquisitions obligatoires de propriétés. Selon ces propositions, les deux communautés chypriotes devront participer aux organes fédéraux, proportionnellement au pourcentage de leur population.

Ce projet se prête donc plus à un Etat unitaire décentralisé qu'à un système fédéral. Cependant, dans l'esprit des Grecs chypriotes, il s'agit plutôt d'un projet prévoyant une fédération contrairement aux propositions turques chypriotes qui prônent, toujours aux yeux des Grecs chypriotes, le confédéralisme. En effet, en 1977, le négociateur turc chypriote, Monsieur Onan souligne que sa communauté propose en réalité une *"fédération évolutive (...) Je ne nie pas que certaines dispositions n'existent pas dans d'autres fédérations. Mais ceci ne signifie pas que nous ne pouvons pas les prévoir ici"*¹.

Depuis mai 1976, les négociations resteront dans l'impasse jusqu'au 27 janvier 1977, date à laquelle Monseigneur Makarios rencontre Monsieur Denktash au quartier général de l'UNFICYP, en présence du représentant spécial du Secrétaire Général de l'ONU à Chypre. Cette réunion peut être qualifiée d'historique car elle fixe le cadre de solution du problème, au moins aux yeux de la communauté grecque de Chypre. Le Président actuel, Monsieur Glafcos Clerides, y a toujours recours dans la détermination du cadre de solution du problème².

Une nouvelle rencontre entre ces deux personnages aura lieu le 12 février 1977, à Nicosie, en présence du Secrétaire Général de l'ONU, Monsieur Kurt Waldheim où il sera décidé que les pourparlers intercommunautaires reprendront à Vienne vers la fin mars de la même année, sur la base des quatre lignes directrices suivantes :

1°) L'établissement d'une république fédérale, bi-communautaire, indépendante et non-alignée.

2°) Le territoire sous administration de chaque communauté sera défini selon la viabilité et la productivité économiques des régions.

3°) La liberté de mouvement, d'établissement et le droit de la propriété immobilière doivent être garantis dans un système fédéral bi-communautaire.

¹ LEMONIDES, *ibid*, p.80.

² Voir nos entretiens avec lui en annexe.

Voir également l'entretien in "Enjeux du Monde", n°23, Décembre 1994, pp.12-17 : *"... C'est la solution que nous préconisons et qui inspirait déjà les premières négociations cadre de 1977 entre feu l'Archevêque Makarios, Président de la République et Monsieur Raouf Denktash, représentant de la communauté turque chypriote..."*

4°) Les pouvoirs et les fonctions du gouvernement fédéral central doivent sauvegarder l'unité du pays par rapport au caractère bi-communautaire de l'Etat.

Monseigneur Makarios et Monsieur Denktash conviennent de reprendre les pourparlers à Vienne, sous les auspices et la direction du Secrétaire Général de l'ONU et s'engagent à soumettre des propositions concrètes sur les deux aspects du problème : territorial et constitutionnel¹.

Ainsi, à l'issue de cette rencontre historique, les pourparlers se poursuivront à Vienne, entre le 31 mars et le 7 avril 1977. La communauté grecque chypriote avancera des propositions écrites sur l'aspect territorial, accompagnées d'une carte montrant les régions qui seront respectivement sous administration grecque et turque chypriotes.

Ces propositions sont formulées de la façon suivante :

1°) L'étendue du territoire qui sera sous administration chypriote turque représentera 20% de la superficie de la république.

2°) Le ratio de la population de l'île devra être pris en considération dans le partage territorial.

3°) Selon les données puisées des documents de l'Administration britannique, la répartition de la propriété des terres est la suivante:

<u>Grecs</u>	<u>Turcs</u>	<u>Autres</u> <u>communautés</u>	<u>Propriétés de l'Etat</u>
60,9%	12,3%	0,5%	26,3%

Les terres appartenant à l'Etat comprennent les pâturages, les rivières, les lacs, les forêts et les autres terres qui sont en sa possession. Les pourcentages de la propriété privée s'établissent comme suit :

<u>Grecs</u>	<u>Turcs</u>	<u>Autres</u>
82,7%	16,7%	0,6%

4°) éviter la division de l'île en deux entités séparées.

¹ Ibid.

5°) la productivité économique de Chypre devra être répartie sur l'ensemble du territoire pour éviter l'isolement de certains secteurs tel que l'agriculture.

6°) garantir le droit à la propriété, la liberté d'établissement qui inclut naturellement le droit des réfugiés de retourner dans leurs foyers et le droit des Turcs chypriotes de résider dans la région sous administration turque de l'île, s'ils le désirent.

7°) par conséquent, environ 120 000 réfugiés pourront retourner dans leurs foyers dans la région qui sera placée sous administration grecque chypriote. 50 000 autres réfugiés de cette communauté pourront retourner, s'ils le désirent, dans leurs foyers dans la région qui sera placée sous administration turque chypriote.

Les Turcs chypriotes ayant rejeté ces propositions, les Grecs chypriotes formuleront alors d'autres, préconisant un Etat fédéral bi-communautaire, et non confédéral, qui préservera la souveraineté, l'indépendance et l'intégrité territoriale de Chypre. La fédération sera le seul sujet de droit international. Elle préservera ainsi l'unité du pays¹. Parmi ces principes, on retient que le territoire de la république fédérale sera indivisible, composé de régions. Le pouvoir fédéral sera exercé sur tous les citoyens. Il y aura une seule nationalité pour toute la république. Chaque citoyen jouira et exercera ses droits politiques, indépendamment de son lieu de résidence. Le régime politique sera présidentiel, avec un Président et un vice-Président élus au suffrage universel. Si un Grec Chypriote est élu Président, le vice-Président sera turc chypriote et *vice versa*. Le pouvoir législatif fédéral sera exercé par deux Chambres.

Depuis avril 1978 jusqu'en mai 1979, aucun pas vers une solution ne sera fait. Il sera très difficile au Secrétaire Général des Nations Unies et à son représentant de rapprocher les parties et de les conduire à reprendre les négociations. Ce n'est que le 19 mai 1979 qu'une rencontre entre les deux dirigeants communautaires, Messieurs Raouf Denktash et Spyros Kyprianou, a lieu. Un accord en dix points s'en résultera, très inspiré de l'accord-cadre conclu entre Monseigneur Makarios et Monsieur Denktash².

Cet accord consiste dans les termes suivants :

¹ Ibid. Ces propositions formulées par Monsieur Tassos Papadopoulos insistent sur le droit à la libre circulation et la liberté de choisir sa résidence dans n'importe quelle partie de l'île, l'inviolabilité du domicile, le droit à la propriété immobilière et le droit au travail.

² Voir supra.

1°) les pourparlers doivent reprendre à partir du 15 juin 1979.

2°) ils doivent être fondés sur les lignes directrices de l'accord Makarios-Denktash du 12 février 1977 et sur les résolutions des Nations Unies sur Chypre.

3°) les deux parties doivent respecter les Droits de l'Homme et les libertés fondamentales.

4°) les pourparlers doivent traiter des deux aspects : territorial et constitutionnel du problème.

5°) la priorité devra être donnée à la conclusion d'un accord relatif au retour des habitants à VAROSHA sous les auspices des Nations Unies. Cet accord devra s'appliquer immédiatement, indépendamment des autres aspects du règlement. En même temps, les discussions devront porter sur les questions constitutionnelles et territoriales en vue d'un règlement global.

6°) s'abstenir de toute action de nature à mettre en danger l'issue des pourparlers et accorder une importance particulière aux mesures pratiques initiales prises par les deux parties pour faire preuve de bonne volonté et promouvoir la confiance mutuelle et le retour à des conditions normales.

7°) envisager la démilitarisation de l'île et traiter les questions relatives à ce sujet.

8°) l'indépendance, la souveraineté, l'intégrité territoriale et le non-alignement de Chypre devront être garantis de façon adéquate contre l'union totale ou partielle de l'île avec n'importe quel autre pays et contre toute forme de partage ou de sécession.

9°) les pourparlers intercommunautaires doivent être menés de façon continue et soutenue.

10°) les pourparlers intercommunautaires se tiendront à Nicosie.

A l'issue de cette rencontre, les représentants respectifs des deux communautés se rencontreront, en juin 1979, à l'hôtel Ledra Palace, situé sur la ligne de démarcation de la capitale et

placé sous contrôle des Nations Unies. Monsieur George Ioannides¹ représentera la communauté grecque chypriote, et Monsieur Umit Suleyman Onan, la communauté turque chypriote. Ces rencontres sont présidées par Monsieur Perez de Cuellar, Sous-Secrétaire Général des Nations Unies, en présence du représentant spécial adjoint du Secrétaire Général, Monsieur Rémy Gorge. Elles n'aboutissent malheureusement pas à de résultats satisfaisants. Les divergences de vues portent sur la définition du "fédéralisme" par les parties. Les Turcs chypriotes plaident pour une fédération bi-zonale tandis que les Grecs chypriotes ont des préférences pour une fédération bi-communautaire, une solution qui paraît adéquate car elle colle plus à la logique de la constitution de 1960. Nous y reviendrons dans notre esquisse de solution².

Pour éviter l'impasse, le Secrétaire Général des Nations Unies propose alors plusieurs "*formules*" alternatives³.

Le 6 juin 1980, les deux parties conviendront finalement de reprendre les négociations qui, très vite, retomberont dans une impasse jusqu'en juillet 1980. A cette date, le nouveau représentant spécial du Secrétaire Général des Nations Unies à Chypre, Monsieur Hugo Gobbi, commencera une série de consultations avec les deux parties en vue de la reprise des pourparlers⁴. Les deux communautés chypriotes conviennent alors de les reprendre, en évitant de débattre les termes qui ont fait l'objet de controverses, tels la "*bi-zonalité*" et la "*sécurité*".

Les interlocuteurs⁵ se rencontrent le 9 août 1980, sous les auspices et la présidence du représentant spécial du Secrétaire Général des Nations Unies à Chypre.

La partie grecque chypriote insiste sur le fait que la procédure des pourparlers ne peut en aucun cas être interprétée "*comme une modification des accords de haut niveau et que la solution recherchée est une solution fédérale dans tous les domaines comme cela était prévu par les accords de février 1977 et de mai 1979*"⁶. Les Grecs chypriotes rappellent que l'Etat fédéral devra comprendre deux

¹ Ministre d'Etat.

² Voir le titre suivant, *infra*.

³ Voir chapitre 3 de ce titre, *infra*.

⁴ Pour avoir une idée approfondie sur la mission de Monsieur Hugo GOBBI, se reporter à son ouvrage, *Rethinking Cyprus*, Ed. AURORA, Tel Aviv, 1996.

⁵ Monsieur George Ioannides pour la partie grecque chypriote et Monsieur Umit Onan pour la partie turque chypriote.

⁶ *Ibid*.

régions constituantes¹, sans qu'il n'y est pour autant de frontières entre elles. Le gouvernement central devra être doté de pouvoirs nécessaires pour assurer l'unité de l'île. Dans ces nouvelles propositions, les Grecs chypriotes passent d'un fédéralisme muti-régional à un fédéralisme bi-régional².

En janvier 1985, le Secrétaire Général de l'ONU engagera de nouveau les parties vers le dialogue en invitant Messieurs Kyprianou et Denktash à se rencontrer à New York pour traiter les questions relatives au retrait des troupes turques du nord de l'île, les garanties exigées par les Turcs chypriotes et la question territoriale. Mais la démarche du Secrétaire Général n'est pas facile. Il s'affronte d'abord à un refus de la part des Turcs chypriotes, ensuite à celui des Grecs chypriotes.

Dans un premier temps, en avril 1985, il formulera un projet d'accord qui sera accepté par les Grecs chypriotes mais rejeté par la partie adverse. Ce projet prévoit un Etat fédéral bi-régional, composé d'une région grecque s'étalant sur 75% de l'île et d'une région turque s'étalant sur les 25% restants du territoire. Le Président de l'île sera grec chypriote et le vice-Président turc chypriote, élus par l'ensemble de la population au suffrage universel direct. Le Président et le vice-Président participeront au vote, au Conseil des ministres. Le vice-Président remplacera le Président en cas d'absence ou d'empêchement de ce dernier. Un système législatif bicaméral sera instauré, avec une Haute Chambre composée de membres sur la base de 50/50, tandis que les Chambres communales seront composées de membres des communautés respectives.

A l'issue du rejet de la partie turque chypriote de ce projet, le Secrétaire Général de l'ONU présentera, le 29 mars 1986, un autre³.

Depuis cette date, les propositions constitutionnelles grecques chypriotes ne changeront pas. Elles se veulent conformes aux résolutions et aux décisions de l'ONU sur la question, mais aussi

¹ L'une administrée par les Grecs chypriotes et l'autre par les Turcs chypriotes.

² La terminologie exacte est "fédération bi-zonale", adoptée également par les Turcs chypriotes, dans leurs propositions. Voir à cet effet l'entretien avec Monsieur Raouf Denktash, en annexe.

³ Le Secrétaire Général de l'ONU cherche à protéger les intérêts des deux parties. Voir *"Le Problème de Chypre, Le projet d'accord-cadre de mars 1986 et l'attitude de la partie chypriote grecque"*, P.I.O, Nicosie, 1986, p.7.

aux accords de haut niveau de 1977 et de 1979¹. Avant de les résumer, il convient d'exposer leurs objectifs :

a) assurer l'unité du pays de manière à ce que tous les Chypriotes puissent vivre et travailler ensemble en paix dans un Etat indépendant.

b) instaurer un système fédéral basé sur des arrangements territoriaux équitables et pouvant fonctionner efficacement de manière à ce que les intérêts de tous soient servis et que le progrès de tous soit favorisé, donnant ainsi confiance aux deux communautés.

c) assurer la sécurité aux deux communautés dans le cadre d'une république fédérale démilitarisée de sorte que tous les citoyens puissent avoir confiance en l'avenir et qu'ils sachent que leur vie, leurs propriétés et tous leurs droits soient protégés.

d) appliquer le système bi-communautaire avec la participation des deux communautés à tous les organes constitutionnels de la république fédérale.

e) garantir l'égalité de tous les Chypriotes, éviter toute discrimination dans tous les domaines et protéger les Droits de l'Homme sur l'ensemble de Chypre.

f) préserver l'identité chypriote, l'équilibre démographique ainsi que la culture et les traditions de chaque communauté.

g) promouvoir le développement économique en procurant un équilibre entre les régions.

h) établir une république indépendante fédérale, souveraine, non-alignée, dont l'intégrité territoriale soit préservée, en respectant la paix et la coopération entre ses voisins et le reste du monde.

Les Grecs chypriotes admettent ainsi le principe d'un Etat fédéral, doté d'une constitution (Loi suprême de la république) qui ne pourra être amendée qu'avec l'accord des deux "provinces" où les communautés organisent les affaires relatives au culte, au statut des personnes et à leur éducation.

¹ Voir supra.

Pour les Grecs chypriotes, les deux communautés doivent participer "équitablement" aux organes fédéraux : exécutif, législatif et judiciaire ainsi que dans les hautes fonctions administratives. Par "équitablement", ils entendent une représentation des communautés au prorata de leur démographie. En outre, cela sous-entend la reconnaissance de deux langues officielles : le grec et le turc, et une répartition égale des symboles de l'Etat. Par souci de préserver l'unité du pays, ils proposent la détermination unanime des grands symboles tels le drapeau, l'hymne et les fêtes nationales et désirent inclure dans la constitution une disposition interdisant l'indépendance séparatiste ou la sécession de l'île ainsi que l'union de son ensemble ou d'une partie d'elle avec n'importe quel autre pays.

Les Grecs chypriotes proposent donc un régime présidentiel avec un Président et un vice-Président dont l'un sera grec, l'autre turc chypriotes avec deux possibilités de désignation :

1°) l'élection du Président pouvant se faire par les électeurs grecs chypriotes et celle du vice-Président par les Turcs chypriotes.

ou bien :

2°) l'élection du Président se fera au suffrage universel sur la base d'une liste électorale commune à la majorité absolue. Tout citoyen de la république peut être candidat à l'élection.

Si le Président élu est grec chypriote, les candidats à la vice-Présidence seront tous turcs chypriotes. Les Grecs chypriotes voteront alors pour l'élection du vice-Président, mais leurs votes seront évalués de manière à ce qu'ils forment le même pourcentage du total des votes que celui des électeurs turcs chypriotes, à l'élection du Président.

Même s'il n'est pas possible de prévoir, de prime abord, que les électeurs puissent voter indépendamment de leur appartenance communautaire, ce système de vote proposé au delà des lignes communautaires permettra aux candidats à la Présidence ou à la vice-Présidence de prendre sérieusement en considération les intérêts et les préoccupations des deux communautés¹.

Par ailleurs, les Grecs chypriotes proposent le remplacement du Président par le vice-Président en cas d'absence

¹ On peut espérer qu'à l'avenir, le Président sera élu indépendamment de son appartenance communautaire, de façon à ce que rien n'empêche un Turc chypriote de devenir Président de la République.

ou d'incapacité du premier. Le vice-Président sera aussi doté de pouvoirs et de fonctions qui seront convenus par un commun accord entre les deux communautés. Les Président et vice-Président auront ainsi des pouvoirs identiques relativement à la désignation des membres de leur communauté pour occuper les hautes fonctions. Ils désigneront, en outre, respectivement les ministres de leurs communautés au sein du Conseil des ministres qui sera composé de dix ministres dont sept grecs chypriotes et trois turcs chypriotes. La nomination de l'ensemble des ministres sera signée définitivement et conjointement par eux. Ces derniers auront la possibilité de recours devant la Cour suprême fédérale, un organe impartial où le pouvoir juridictionnel est exercé, à égalité, par les deux communautés dans les domaines fédéraux. Un ministère important sera aussi alloué aux Turcs chypriotes.

Concernant le législatif, les Grecs chypriotes prévoient un bi-caméralisme avec une Chambre basse qui sera composée de membres appartenant aux deux communautés. Elle légifèrera dans les matières fédérales. Parallèlement, une Chambre haute reflètera de par sa composition le statut des provinces et sera compétente dans les affaires majeures. En cas de conflit entre les deux Chambres, un mécanisme devra être mis en place pour assurer la continuité et le bon fonctionnement de l'Etat¹.

Les Grecs chypriotes proposent des majorités renforcées, en ce qui concerne la possibilité d'amender la constitution, pour assurer le consentement des parlementaires des deux communautés. Ils proposent par ailleurs l'établissement d'une Cour suprême fédérale qui sera composée de membres égaux, appartenant aux deux communautés, qui tranchera les questions constitutionnelles et fédérales. Parallèlement, chaque province aura son propre système judiciaire, compétent dans les affaires internes.

Ainsi, chaque communauté gèrera librement ses propres affaires au sein de sa province. Les deux administrations provinciales exerceront leur pouvoir en concert avec le gouvernement fédéral. Les pouvoirs et les fonctions attribués par la constitution aux gouvernements provinciaux permettront à ces derniers de s'occuper de leurs propres affaires législatives, administratives et judiciaires. Le gouvernement fédéral n'empiètera pas sur les pouvoirs et les fonctions des provinces. Ces pouvoirs

¹ Les Grecs chypriotes se montrent prêts à étudier des mécanismes appropriés pour assurer qu'aucun projet important affectant en particulier la communauté Turque chypriote ne soit passé sans le soutien parlementaire turc chypriote.

peuvent être étendus par une loi fédérale au delà des prérogatives constitutionnelles¹.

Les organes fédéraux doivent assurer l'unité du pays, promouvoir la coopération sur l'ensemble de la république, maintenir *"la singularité de la personnalité internationale de l'Etat, promouvoir l'unité du marché intérieur et de l'économie de Chypre et contribuer, en général, à l'harmonisation des organes, des mesures et des lois fédérales et provinciales. Les provinces doivent disposer de prérogatives nécessaires au renforcement du sentiment de sécurité des citoyens, en sauvegardant les traditions et en permettant la promotion de la coopération entre les provinces et le gouvernement fédéral"*.

A cet égard, les Grecs chypriotes proposent deux alternatives :

a) il peut y avoir une répartition des fonctions entre le gouvernement fédéral et les provinces. En cas de litige sur un sujet précis, la Cour suprême fédérale tranchera.

b) la possibilité d'allouer des pouvoirs concordants aux gouvernements fédéral et provinciaux dans trois domaines : au niveau fédéral, au niveau provincial et au niveau des pouvoirs concordants.

Ainsi, les autorités fédérales et provinciales renforceront l'égalité des citoyens dans tous les domaines sociaux et économiques. Pour cela, il faudra une séparation nette des pouvoirs économiques entre le gouvernement central et celui des provinces. Ces dernières disposeront de pouvoirs adéquats pour leur développement et leur prospérité. A cet effet, un fonds central sera mis en place pour assurer un développement équilibré de toutes les régions. Il y aura une monnaie unique pour tout Chypre, placée sous le contrôle de la Banque centrale. Les provinces auront des revenus grâce aux impôts et aux taxes qu'elles prélèveront, à l'exception des taxes douanières prélevées uniquement par le gouvernement fédéral. Une économie croissante réunifiée rendra plus facile la solution du problème du chômage chez les Chypriotes diplômés d'universités, grâce à l'exploitation du potentiel de développement. Des dispositions économiques transitoires devront être prises dès l'instauration de la république fédérale afin de réunifier et d'harmoniser l'économie.

¹ A cet effet, une liste concordante de pouvoirs devra être convenue par l'appareil législatif.

II- LES PROPOSITIONS DES TURCS CHYPRIOTES

Lors des premières rencontres intercommunautaires à l'issue des événements de 1974, les Turcs chypriotes formuleront des propositions constitutionnelles, en prônant le fédéralisme comme cadre de solution. Ils suggéraient alors des lois fédérales qui mettent sur un pied d'égalité les deux communautés chypriotes, sans prendre en considération la démographie de la population. En rappelant que les deux communautés ne peuvent plus vivre ensemble¹, ils proposent que *"les pouvoirs nécessaires pour l'établissement de la fédération soient laissés à l'Etat fédéral afin de permettre le fonctionnement normal du pays, tandis que les autres pouvoirs seront assignés aux Etats fédérés"*. Ils prévoient également des institutions communes, organisées sur une base d'égalité et construites *"de telle manière à empêcher de façon catégorique les dominations de jure et de facto d'une communauté par l'autre."* A cet effet, un tribunal fédéral, placé au-dessus des Etats fédérés, devra être établi pour trancher les questions relatives à l'équilibre des deux Etats fédérés et aux libertés publiques.

Ce projet prévoit également la mise en place d'un gouvernement de transition, dans une phase précédant l'établissement de l'Etat fédéral.

On peut, en somme, résumer ces propositions par les points suivants :

- 1- Chypre sera une république indépendante et laïque.
- 2- la forme de l'Etat sera fédérale, bi-communautaire et bi-régionale.
- 3- les lois fédérales ne doivent pas faire de discrimination entre les citoyens des Etats fédérés. Elles doivent être conçues d'une manière à éviter qu'une communauté ne domine l'autre, dans les domaines économique et politique.
- 4- compte tenu des difficultés qui empêchent les deux communautés de vivre ensemble, comme l'expérience l'a démontré, seuls les pouvoirs nécessaires à l'établissement de la fédération seront laissés à l'Etat fédéral pour lui permettre un fonctionnement normal. Tous les autres pouvoirs seront assignés aux Etats fédérés.

¹ *"Compte tenu des difficultés des deux communautés de vivre ensemble comme cela a été prouvé par l'expérience..."*, ibid.

5- des institutions communes seront organisées sur une base d'égalité et de telle manière à empêcher catégoriquement toute domination *de jure* et *de facto* d'une communauté par l'autre.

6- la conduite des relations étrangères ne devra point porter atteinte aux intérêts de l'un des Etats fédérés.

7- un tribunal fédéral sera établi indépendamment des deux Etats fédérés.

8- les citoyens de la république fédérale auront le droit de se déplacer librement entre les deux Etats fédérés. Ils seront libres de voyager ou d'émigrer à l'étranger.

9- les Droits de l'Homme et les Libertés fondamentales des citoyens seront dûment respectés.

10- un gouvernement de transition sera institué préalablement à l'établissement de la fédération. L'étendue de ses pouvoirs sera définie par un commun accord conclu entre les deux communautés.

11- les garanties prévues par les accords internationaux de 1960 doivent être maintenues sous la fédération.

Lors de la deuxième série de pourparlers qui se tiendront à Vienne entre le 5 et le 9 juin 1975, la communauté turque chypriote expose son nouveau point de vue concernant les fonctions et les pouvoirs du gouvernement central, sans pour autant préciser les pourcentages de participation des deux communautés et les questions relatives à ce sujet¹.

Pour préparer la troisième série de négociations, dans un document intitulé *"Propositions chypriotes turques pour un gouvernement mixte de transition"*, cette communauté prévoit, de nouveau, la formation d'un gouvernement de transition, composé de membres des deux communautés. Ce gouvernement aura pour mission de régler et d'entreprendre les affaires internes de Chypre et de conduire ses relations internationales, *"d'une manière à sauvegarder pleinement les droits et les intérêts fondamentaux des deux communautés chypriotes"*. Il prévoit que les ministères soient

¹ Dans son rapport au Conseil de Sécurité, le 9 juin 1975, le Secrétaire Général de l'ONU précise : *"...La partie turque veut établir d'abord les pouvoirs et les fonctions du gouvernement central; la partie grecque veut clarifier d'abord les aspects territoriaux d'un futur règlement qui a, bien sûr, entre autres, un rapport fondamental avec le problème des réfugiés"*.

répartis de façon égale entre les deux communautés : un ministre et son suppléant n'appartiendront point à la même communauté et travailleront en étroite coopération. Leurs décisions devront être co-signées et préalablement décidées par les "leaders" des deux communautés. Ces derniers doivent cependant décider, seuls, des questions relatives aux affaires étrangères. Les autres attributions qui ne sont pas expressément allouées au gouvernement fédéral mixte de transition continueront à être exercés par les autorités grecques et turques chypriotes dans leurs régions respectives.

La communauté turque chypriote suggère aussi que *"tous les ministères des administrations chypriotes grecque et turque, à l'exception du ministère des affaires étrangères, continueront à fonctionner dans les régions gouvernées par les deux communautés. Par ailleurs, les questions relatives aux pouvoirs et aux fonctions du Président de la République seront tranchées par un accord entre les dirigeants des deux communautés"*.

On peut résumer ces nouvelles propositions de la manière suivante :

- l'établissement d'un gouvernement mixte de transition qui assumera la conduite des relations internationales de Chypre de manière à sauvegarder pleinement les droits et les intérêts fondamentaux des deux communautés.

- un ministère des affaires étrangères sera institué à cet effet. Il représentera l'Etat chypriote à l'étranger.

- des ministères de la finance, des communications et de la santé seront également établis pour s'occuper, dans leurs secteurs respectifs, des questions d'intérêt commun relatifs aux deux communautés. Les membres de ce gouvernement appartiendront obligatoirement à la communauté de la région où ils exerceront leurs fonctions.

- les ministères seront attribués aux deux communautés. Un ministre et son suppléant ne pourront pas appartenir à la même communauté, de façon égale. Ils exerceront leurs fonctions en étroite coopération. Leurs décisions doivent être conjointement prises et co-signées. Cependant, toutes les décisions concernant les affaires étrangères ne seront signées que par les dirigeants des deux communautés.

- les autres pouvoirs, qui ne sont pas expressément attribués au gouvernement fédéral mixte de transition, continueront à être

exercés par les autorités chypriotes turques et grecques dans leurs régions respectives.

- les pouvoirs et les fonctions de Président de la République seront décidés par un accord entre les dirigeants des deux communautés.

Il est évident que la communauté grecque chypriote refuse cette proposition. Dans une déclaration faite à la presse chypriote le 19 juillet 1975, Monsieur Glafcos Clerides fait savoir que ce projet vise la *"suppression du gouvernement de la République de Chypre qui jouit d'une reconnaissance internationale, et la continuation de l'occupation de 40% du territoire de Chypre par les forces turques"* et qu'*"aucun gouvernement fédéral de transition n'est possible tant que l'armée turque occupe une parcelle du territoire de l'île"*¹.

Les Grecs chypriotes feront une contre-proposition en 1976, lors de la cinquième série de pourparlers, qui conduira la communauté turque à soumettre une nouvelle proposition comprenant deux parties, concernant :

1°) les principes généraux de l'établissement d'une république fédérale.

2°) les pouvoirs et les fonctions du gouvernement central de la fédération.

Dans la première partie de ce projet, il est rappelé que la forme de l'Etat sera fédérale, regroupant deux entités fédérées, représentant les deux *"communautés nationales"* grecque et turque chypriotes.

L'expression *"nationales"* dérange la communauté grecque qui voit en ce terme une référence à l'appartenance ethnique des deux communautés, bien que la proposition turque chypriote insiste sur l'*"indépendance, la souveraineté et l'intégrité territoriale de la fédération"*. En effet, il est stipulé que:

¹ *"...les propositions turques chypriotes sont tout à fait inacceptables et ne peuvent même pas former une base pour des négociations. Elles visent la suppression du gouvernement de la République de Chypre... Ces propositions sont conçues de telle sorte qu'elles préjugent de la solution du problème chypriote en obligeant la partie grecque chypriote à accepter non seulement le principe d'un Etat fédéral bi-régional mais aussi la représentation égale des deux communautés au gouvernement central, en méconnaissant le fait que la communauté grecque constitue 82% de l'ensemble de la population de Chypre, tandis que la communauté turque ne représente que 18%."*ibid.

- la république de Chypre sera indépendante, souveraine et territorialement intégrale.

- la souveraineté continuera à être partagée, de façon égale, par les deux communautés "*nationales, co-fondatrices de la république*".

- chaque Etat fédéré sera libre d'adopter sa constitution et de prendre toutes les mesures nécessaires à son administration.

- en aucun cas, Chypre, dans son ensemble ou en partie, ne sera rattachée à un autre Etat.

- il sera interdit aux Etats fédérés de procéder à une déclaration unilatérale d'indépendance.

- chaque Etat fédéré garantira le respect des Droits de l'Homme sur son territoire.

- parallèlement aux efforts pour la promotion de la confiance mutuelle et tout en tenant compte des besoins de sécurité de l'Etat fédéral, les deux Etats fédérés s'emploieront en faveur de la normalisation des relations entre les deux communautés chypriotes, dans tous les domaines.

Le partage de la souveraineté prévu dans cette nouvelle proposition s'apparente plutôt au confédéralisme qu'au fédéralisme et justifie les craintes et le refus de ce projet par les Grecs chypriotes.

La deuxième partie de ces propositions concerne les pouvoirs et les fonctions du gouvernement central qui n'ont pas été expressément confiés aux Etats fédérés. Ces derniers auront des pleins pouvoirs et une autorité sur leurs territoires respectifs. Le gouvernement fédéral régira les secteurs suivants : les affaires étrangères, la défense, le secteur bancaire fédéral, la bourse et la finance, le budget fédéral, les tribunaux fédéraux, les poids et les mesures, les marques, les brevets et les droits d'auteurs ainsi que les services météorologiques fédéraux. En revanche, tous les autres secteurs qui ne sont pas compris dans ceux énumérés expressément ci-dessus relèveront de la compétence des Etats fédérés.

Ces principes avancés par la partie turque seront maintenus et réitérés dans sa proposition faite à l'occasion de la sixième série de pourparlers qui se tiendra à Vienne entre le 31

mars et le 7 avril 1977. Il s'agit essentiellement des sujets suivants :

1°) établir une république fédérale greco-turque chypriote, indépendante, non-alignée, souveraine et bi-zonale, composée de deux Etats fédérés, l'un au nord pour la "*communauté nationale turque chypriote*" et l'autre, au sud, pour la "*communauté nationale grecque chypriote*";

2°) la souveraineté sera partagée de manière égale par les deux communautés "nationales, co-fondatrices de la république". Le Président de la république (de la fédération) aura uniquement des pouvoirs représentatifs et la présidence alternera entre les deux communautés.

3°) chaque Etat fédéré adoptera sa propre constitution et organisera sa propre administration. Le pouvoir législatif sera partagé par les Etats fédérés et l'Etat fédéral. L'organe législatif de la fédération légifèrera dans des secteurs bien définis tandis que les organes législatifs fédérés auront des prérogatives plus larges.

Plus tard, à l'issue de la rencontre historique entre Monseigneur Makarios et Monsieur Raouf Denktash de 1977, Monsieur Onan, représentant de la communauté turque aux négociations, avancera de nouvelles propositions constitutionnelles selon lesquelles le gouvernement fédéral chypriote exercera des pouvoirs et des fonctions dans des secteurs qui lui sont propres. La république fédérale adoptera un régime présidentiel. La présidence alternera entre les deux communautés.

Les deux Présidents des Etats fédérés seront investis de pouvoirs exécutifs. Le pouvoir législatif sera partagé par les deux Etats fédérés. Au niveau de la fédération, un organe législatif pourra légiférer dans des domaines très limités et bien définis¹.

Le corps législatif sera composé de membres élus séparément par les deux communautés. Pour les questions importantes, telles que les affaires étrangères, y compris la ratification des accords internationaux et la défense, des majorités absolues séparées des membres turcs et grecs du corps législatif fédéral seront requises.

¹ Les affaires étrangères, la défense, les affaires bancaires, la finance, le budget fédéral, les douanes, les communications et la nationalité, les services médicaux fédéraux, les étalons des poids et des mesures, les brevets d'invention, les marques de fabrique et les droits d'auteur, les services météorologiques et les organisations consultatives fédérales.

Tous les droits et les libertés fondamentales seront préservés et respectés conformément aux lois et aux règlements de l'Etat fédéré, de manière à ne pas porter atteinte à l'intégrité territoriale et à l'homogénéité de la population.

Ce projet se résume ainsi :

1°) établir une république fédérale chypriote greco-turque, indépendante, non-alignée, souveraine et bi-zonale, composée de deux Etats fédérés, l'un au nord administré par la communauté turque chypriote, et l'autre au sud administré par la communauté grecque chypriote.

2°) la souveraineté sera partagée de manière égale par les deux "communautés nationales co-fondatrices de la République".

3°) les pouvoirs et les fonctions du gouvernement fédéral seront ceux conférés par l'Etat fédéré turc chypriote et l'administration grecque chypriote, selon un commun accord conclu par les deux communautés.

4°) l'Etat sera laïc. La religion sera gardée strictement à l'écart de la politique tant dans les affaires fédérales que dans les affaires fédérées.

5°) chaque Etat fédéré adoptera sa propre constitution et aménagera ses affaires administratives internes.

6°) en aucun cas, Chypre ne pourra demander à être rattachée entièrement ou en partie à aucun autre Etat. Il sera interdit aux Etats fédérés de procéder à une déclaration unilatérale d'indépendance.

7°) Chypre adoptera désormais une politique d'amitié avec la Turquie et la Grèce. Elle maintiendra des relations de bon voisinage avec les autres pays de la région et poursuivra une politique de non-alignement.

8°) des mesures nécessaires doivent être prises pour empêcher que l'île ne se trouve impliquée directement ou indirectement dans toute activité mettant en danger la paix et la sécurité de la région.

9°) chaque Etat fédéré garantira le respect des Droits de l'Homme sur son territoire.

10°) toutes les lois et les autres mesures administratives et réglementaires fédérales ne doivent point être discriminatoires.

11°) exclure toute activité susceptible de nuire à l'un des Etats fédérés, tant dans le domaine interne qu'international. Par ailleurs, les efforts doivent être déployés pour promouvoir la coexistence pacifique, la réconciliation et la coopération entre les deux communautés. Ainsi, toute activité tendant à fomenter l'inimitié et la haine entre les communautés devra être interdite.

12°) les efforts doivent être déployés pour la promotion de la confiance mutuelle entre les deux communautés, en tenant compte des besoins de sécurité des Etats fédérés. L'accent devra aussi être mis sur la normalisation des relations entre les deux communautés chypriotes.

13°) toute autre question relative aux présentes ne doit point entraver l'établissement de la fédération chypriote bi-zonale.

En avril 1978, la communauté turque chypriote affinera ses propositions dans leurs aspects constitutionnels et territoriaux, en réaffirmant son attachement à la structure fédérale, démocratique et laïque de l'Etat, au principe de l'égalité des Etats fédérés, de l'autorité de la loi et de la justice sociale. Elle continue à soutenir un partage de la souveraineté entre les deux Etats fédérés, par les deux "*communautés nationales*" grecque et turque chypriotes. En outre, elle suggère dans ce nouveau projet que le pouvoir exécutif soit assigné à un corps exécutif fédéral placé sous la direction conjointe des deux Etats fédérés. Ce corps sera assisté par un "*secrétaire fédéral*". Les Présidents des Etats fédérés seront élus par chaque Etat fédéré, au suffrage universel direct et au vote secret. Chaque Etat fédéré adoptera sa propre constitution qui devra être conforme à la constitution fédérale.

Le pouvoir exécutif fédéral s'exercera dans les secteurs suivants : les affaires étrangères, la défense, les secteurs bancaires et financiers, le budget fédéral, les services douaniers, les télécommunications, la santé, les poids et les mesures, les brevets d'invention, les marques et les droits d'auteurs, les services météorologiques, le tourisme et l'information.

Le pouvoir législatif fédéral sera exercé par une assemblée législative fédérale, composée de 20 membres appartenant aux Etats fédérés et désignés par les assemblées législatives de ces derniers. Par ailleurs, les membres des

assemblées législatives fédérées seront élus au suffrage universel direct et au vote secret par la population des Etats fédérés.

Les lois fédérales ainsi que les lois fédérées seront adoptées par un vote à la majorité simple. Tout projet de loi fédérale rejeté par l'une des assemblées législatives fédérées ne pourra pas être retenu par l'assemblée fédérale et devra être retiré. Les lois fédérales devront être promulguées par les Présidents des Etats fédérés. Avant leur promulgation, les Présidents des Etats fédérés peuvent séparément ou conjointement renvoyer ces lois pour une relecture intégrale ou partielle devant l'assemblée fédérale. Les assemblées législatives fédérées peuvent aussi se prononcer sur la loi en question dans un délai de quinze jours qui suivent le renvoi. Si les deux assemblées persistent dans leurs décisions, les Présidents des Etats fédérés procéderont obligatoirement à la promulgation, en respectant les délais ci-indiqués.

En revanche, si l'une des assemblées législatives fédérale persiste dans sa décision ou si le projet de loi est réadopté avec de nouveaux amendements, il sera soumis à l'assemblée fédérale. Dans les autres cas, avant la promulgation, les Présidents des Etats fédérés peuvent séparément soumettre la loi à la Cour constitutionnelle fédérale qui se prononcera dans les quarante cinq jours qui suivront ce recours. Si la Cour constitutionnelle fédérale estime qu'une telle loi est contraire ou incompatible avec une quelconque disposition de la constitution, elle ne pourra pas être promulguée.

Par ailleurs, ce nouveau projet prévoit la création d'une "*commission du service public*" qui sélectionnera les meilleurs candidats des deux communautés, possédant les qualifications requises par le droit fédéral pour être nommés au service public fédéral.

La défense de la fédération sera assurée par l'armée de terre constituée de contingents des Etats fédérés. La sécurité intérieure des Etats fédérés sera assurée par leurs propres forces de sécurité.

A l'issue de la rencontre entre Messieurs Denktash et Kyprianou du 19 mai 1979 et dès la reprise des pourparlers après l'impasse dans laquelle ils sont passés, les Turcs chypriotes reformuleront de nouvelles propositions constitutionnelles, le 5 août 1981. Ces dernières résument, jusqu'à nos jours, la position

constitutionnelle de cette communauté concernant le règlement de la question chypriote.

Pour faire la synthèse de la position de cette communauté, on se contentera d'étudier ces propositions fondées sur les principes suivants :

1°) établir une république fédérale bi-communautaire et bi-zonale. Chaque Etat fédéré administrera son propre territoire (terre, air et espace) et sa propre population.

2°) les deux communautés devront être représentées, sur un pied d'égalité, dans les institutions de la fédération.

3°) le pouvoir fédéral ou central ne doit pas empiéter sur celui des Etats fédérés.

4°) la liberté de mouvement et d'établissement ainsi que le droit à la propriété doivent être soumis à certaines restrictions qui devront être déterminées par un commun accord entre les parties, conformément aux principes édictés par le paragraphe 3 de l'accord signé entre Monseigneur Makarios et Monsieur Denktash, le 12 février 1977.

A l'instar des Grecs chypriotes, la communauté turque chypriote insiste sur le renoncement à toute union totale ou partielle de Chypre avec tout autre Etat ainsi que toute indépendance séparatiste prônée par l'une des deux principales communautés chypriotes. La citoyenneté chypriote sera la même pour tout le monde. Elle sera règlementée par une loi fédérale. Cependant, les Etats fédérés peuvent fournir des passeports et des certificats de nationalité aux habitants de leurs territoires respectifs.

Le pouvoir exécutif fédéral sera exercé par un gouvernement fédéral (ou Conseil fédéral), composé de trois ministres grecs chypriotes et de trois ministres turcs chypriotes, élus par leurs communautés respectives au sein du Sénat fédéral, pour une durée de quatre ans. Les ministères prévus au sein de ce Conseil seront les suivants : les affaires étrangères, la finance, la coordination, le tourisme et l'information, la poste et les télécommunications, la santé et les services vétérinaires. La retribution des ministères sera décidée au sein de ce Conseil par un accord entre les ministres. Toutes les décisions au sein du Conseil devront être prises, à la majorité séparée, par les deux groupes de ministres, grecs et turcs chypriotes. Les ministères des finances et

des affaires étrangères ne pourront pas être alloués à des ministres appartenant à la même communauté.

Le pouvoir exécutif s'exercera donc dans les secteurs suivants :

- les affaires étrangères, ce qui inclut la reconnaissance d'Etats, l'établissement de relations diplomatiques et consulaires, les accréditations diplomatiques, la conclusion de traités internationaux sans cependant entraver le droit aux deux communautés de signer des conventions avec leurs "*mères patries*", la déclaration de guerre, la conclusion des armistices et des traités de paix, la protection des citoyens à l'extérieur des frontières, les naturalisations.

- les affaires financières et bancaires: la communauté turque propose, à cet égard, l'établissement d'un fonds fédéral qui recueillera les taxes versées par les étrangers, les taxes douanières et les dons étrangers provenant de personnes ou de gouvernements. Ce fonds permettra la retribution des membres du Conseil fédéral, les salaires des juges de la Cour suprême fédérale et des hauts fonctionnaires de l'Etat. Il versera en outre 10% de son acquis aux Etats fédérés. Parallèlement à ce fonds, la collecte des taxes locales au sein des Etats fédérés restera à la charge de ces derniers. La fédération adoptera une monnaie unique et décidera de la politique monétaire du pays grâce à un "*Comité fédéral de réserve*" composé de membres appartenant aux deux communautés chypriotes.

- le tourisme et l'information : un ministère fédéral devant assurer le développement du tourisme d'une manière équitable dans les deux Etats fédérés.

- la poste et les télécommunications : la coordination de ces services devra être assurée par le Conseil fédéral.

- la santé et les services vétérinaires : le Conseil fédéral devant être chargé de ces services.

- les poids et les mesures, les marques, les brevets et les droits d'auteurs : des institutions fédérales dans lesquelles participent les deux communautés doivent être établies pour s'occuper de ces services.

Le Président de la fédération sera désigné parmi les membres du Conseil fédéral pour une durée d'un an. A cet égard, les Turcs chypriotes proposent le principe de la rotation alternative

entre les deux communautés. Le Président de la fédération aura des fonctions de représentation et présidera les cérémonies officielles.

Le pouvoir législatif fédéral sera assumé par un Parlement bi-caméral composé d'un Sénat fédéral et d'une Chambre fédérale.

Le Sénat fédéral sera composé de 10 membres turcs chypriotes et de 10 membres grecs chypriotes, élus respectivement par les Assemblées législatives des Etats fédérés, pour une durée de quatre ans. Les Président et vice-Président du Sénat fédéral ne doivent pas appartenir à la même communauté. Toutes les lois adoptées dans cette institution devront être prises à la majorité de chacun des groupes communautaires.

Par ailleurs, la Chambre fédérale des représentants sera composée de 15 membres grecs chypriotes et de 15 membres turcs chypriotes, élus séparément par chacune des communautés. Les Président et vice-Président de cette Chambre ne devront pas appartenir à la même communauté. Des majorités séparées seront requises pour l'adoption des lois et des décisions au sein de cette institution.

Un comité spécial composé de 4 membres (2 grecs chypriotes et 2 turcs chypriotes) élus parmi les membres du Sénat et de la Chambre des représentants, devra être institué pour régler les éventuels conflits entre les deux Chambres du parlement fédéral.

Deux langues officielles doivent être adoptées au niveau de la fédération : le grec et le turc. Par ailleurs, chaque Etat fédéré adoptera sa propre langue : le turc pour l'Etat fédéré turc chypriote et le grec pour l'Etat grec chypriote.

La fédération adoptera un drapeau et un hymne national uniques. Les Etats fédérés seront libres de choisir leurs jours fériés.

Section 3 Les questions matérielles annexes

La polémique qui a entraîné la stagnation des pourparlers intercommunautaires n'est pas seulement liée à la forme de l'Etat que les communautés chypriotes entendent lui donner, mais aussi à des questions matérielles et pratiques qui seront envisagées dans les développements suivants. Il s'agit

principalement de la controverse territoriale (I) et du problème des déplacés (II).

I- LA CONTROVERSE TERRITORIALE
II- LA QUESTION DES DEPLACES

I- LA CONTROVERSE TERRITORIALE

Le fédéralisme est la solution constitutionnelle acceptée par les parties chypriotes. Il fait néanmoins l'objet de multiples controverses et divergences de vue non seulement en ce qui concerne l'étendue des pouvoirs entre le gouvernement central et les entités fédérées, mais aussi au niveau du partage du territoire entre ces dernières. En effet, les Grecs chypriotes se sentent lésés par la division de fait de l'île, opérée depuis 1974 qui a permis aux Turcs chypriotes de s'accaparer de 26% de l'île alors qu'ils ne représentent que 18% de la population. En outre, la région que cette communauté occupe, dans le nord du pays, est plus riche naturellement et plus attrayante touristiquement que le sud. Pour cette raison, les Grecs chypriotes exigent des ajustements territoriaux pour établir un partage équitable des régions entre les deux communautés. Cette question est naturellement liée à celle des déplacés et leur retour à leurs foyers. Elle a fait l'objet d'une mention particulière dans l'accord de haut niveau conclu en 1977¹ pour permettre à un nombre considérable de Grecs chypriotes de revenir dans la zone sous administration turque chypriote, tout en tenant compte des intérêts des Turcs chypriotes qui pourront en pâtir. La question territoriale est donc en tête des préoccupations des Grecs chypriotes dans les négociations intercommunautaires².

Depuis quelques années, en particulier depuis la prise de fonction du secrétariat général des Nations Unies par Monsieur Boutros-Ghali, la question territoriale est en voie de règlement. En 1992, le Secrétaire Général des Nations Unies soumettra aux parties un ensemble d'idées ainsi qu'une carte relativement à ce sujet³. Cette démarche facilitera beaucoup les négociations et constitue la trame de solution, à cet égard.

¹ Voir supra., la section précédente.

² Lors de la seconde série de pourparlers à Vienne, les Grecs chypriotes insistaient sur la nécessité de régler cette question avant de débattre les pouvoirs et les fonctions du gouvernement central et ceux des entités fédérées. Il en a été de même lors de la troisième série de pourparlers, tenue entre le 31 juillet et le 2 août 1975, où les négociations portaient essentiellement sur les aspects géographiques du problème.

³ Voir annexe. Voir également le chapitre 2 de ce titre.

A la base, le document du secrétaire général des Nations Unies rappelle que la superficie de la zone tampon, sous contrôle des Nations Unies, représente 3% du territoire de Chypre. La zone qui se trouve au nord de la zone tampon représente 36% de l'île. Avant les événements de 1974, la population de Chypre comprenait approximativement 80% de Grecs chypriotes, 18% de Turcs chypriotes et 2% de Maronites chypriotes et autres personnes¹. Pourtant, le secrétariat général des Nations Unies fait observer qu'on ne peut pas se prévaloir d'ajustements territoriaux en se fondant sur ce pourcentage et que la discussion relativement à ce sujet n'aura de sens que si elle repose sur une indication claire des zones précises en question. Les ajustements territoriaux doivent, aux yeux de l'ONU, prendre en compte les intérêts et les préoccupations des deux communautés². La solution envisagée ne devra pas provoquer une nouvelle vague de déplacements de populations. Pour cela, il est envisagé que :

- a) les Turcs chypriotes qui vivaient, avant les événements de 1974, dans la zone qui sera placée sous administration grecque chypriote (en vertu des ajustements territoriaux) pourront choisir de demeurer dans leurs foyers;
- b) les autres Turcs chypriotes vivant actuellement dans la zone touchée, qui veulent soit demeurer dans cette zone ou retourner dans leurs anciennes propriétés, seront en mesure de le faire;
- c) ceux qui veulent se déplacer pour aller dans la zone sous administration turque chypriote devront d'abord se voir offrir un logement de remplacement comparable au leur et bénéficier de mesures économiques de réinstallation.

L'ONU précise que l'importance économique de la zone de Morphou a diminué depuis le déclin de la valeur de la culture des agrumes et que l'Etat fédéré turc chypriote comporterait 55% environ des rivages de l'île.

¹ S/24472, 21 août 1992, *ibid.*, p.4.

² "Les communautés grecque et turque chypriotes délimitront, d'un commun accord, les frontières des Etats fédérés que chacune d'entre elles aura à administrer, en tenant compte de l'accord de haut niveau conclu en 1977. La carte jointe au présent document délimite les territoires des deux Etats fédérés. L'accord territorial devra être respecté et sera inclus dans la constitution fédérale. Les personnes touchées par les ajustements territoriaux pourront soit demeurer dans la zone affectée soit se réinstaller sur le territoire de l'Etat fédéré administré par leur propre communauté. Avant que les opérations de réinstallation ne soit réalisées, il faudra que toutes les dispositions requises pour la réinstallation des personnes touchées par les ajustements territoriaux aient été prises. Le fonds qui doit être créé à l'intention des personnes déplacées pourra être utilisé à cet effet." *ibid.*, pp. 17-18.

Concernant les ressources en eaux, l'ONU propose qu'elles soient gérées par l'Etat fédéral dans l'intérêt commun des deux Etats fédérés¹.

La carte qui accompagne l'ensemble des idées délimite les deux Etats fédérés conformément aux résolutions du Conseil de Sécurité de l'ONU à cet égard, à savoir qu'un nombre important de personnes déplacées grecques chypriotes pourront regagner leurs foyers dans le secteur qui sera placé sous administration grecque chypriote.

Pour sa part, la communauté turque chypriote propose que l'ajustement territorial maintienne le rivage de Chypre sous le contrôle des autorités turques, respecte les villages traditionnellement turcs chypriotes, prenne en compte la répartition des ressources en eau de l'île et que l'aéroport d'Erçan soit maintenu dans la zone sous administration turque chypriote.

Monsieur Denktash n'admet pas les propositions de l'ONU relativement aux ajustements territoriaux. Il estime que la zone qui sera placée sous administration grecque chypriote entraînera le déplacement des personnes qui résident actuellement dans la zone touchée et que ces ajustements auront des conséquences néfastes sur la prospérité économique de la communauté turque chypriote, en particulier en ce qui concerne les terres de production de la zone de Morphou où se fait essentiellement la culture des agrumes et des fruits.

Les Turcs chypriotes se disent prêts à accepter un ajustement territorial qui octroyerait 29% du territoire chypriote à l'Etat fédéré turc chypriote. Auparavant, cette communauté, lors de la conférence de Genève de juillet 1974, avait proposé que l'Etat fédéré turc de Chypre ou la zone autonome turque couvre 34% du territoire de la république², comprenant les régions qui se situent au nord de la ligne Attila, depuis Limnitis-Lefkara à l'ouest jusqu'à

¹ "Les ajustements territoriaux n'auront pas d'effets sur les ressources en eau dont dispose chacun des Etats fédérés. Les ressources en eau disponibles sur l'ensemble du territoire de la fédération seront réparties entre les Etats fédérés, en des quantités qui devront être au moins équivalentes aux besoins actuels de chacun... La situation en général et dans la zone de MORPHOU en particulier n'est pas loin d'atteindre un stade critique. Le statu quo ne pourrait être maintenu que pour peu de temps. Les arrangements fédéraux doivent donc donner à chaque Etat la garantie qu'il disposerait au moins des quantités d'eau par habitant dont dispose aujourd'hui chaque communauté." *ibid.*, p.18.

² POLYVIU, *ibid.*, pp.175-179.

l'est, en passant par le secteur turc de Nicosie et terminant par le secteur de Famagouste¹.

Pour sa part, la communauté grecque chypriote estime que tout ajustement devra garantir que la zone qui sera placée sous administration grecque chypriote puisse permettre au plus grand nombre possible de Grecs chypriotes de rentrer dans leurs foyers. Les revendications de cette communauté sont constantes depuis les événements de 1974. On peut les résumer par les propositions que cette communauté a formulé dans son projet du 10 février 1975 : *“les régions qui seront administrées par les Chypriotes turcs pourront inclure une région substantielle dans le nord s'étendant sur les deux côtés de l'axe Nicosie-Kyrénia, vers la mer. D'autres régions sous administration turque chypriote devant s'établir dans les villages à concentration turque chypriote. L'étendue totale des régions sous administration turque chypriote devant correspondre au pourcentage approximatif de la population grecque et turque chypriote, de l'époque. Au besoin d'une majorité turque chypriote substantielle dans les régions sous administration turque chypriote et pour des raisons administratives, la République prendra la responsabilité financière de construire des maisons pour les Turcs chypriotes dans les villages turcs de l'île (pour ceux qui désirent s'installer dans les régions qui seront sous administration turque chypriote).”*

En définitive, les ajustements territoriaux proposés par les Nations Unies, notamment par Monsieur Boutros-Ghali, demeurent la pierre angulaire des questions annexes dans les négociations intercommunautaires. Les Turcs chypriotes estiment qu'aucune carte relative à cette question ne pourra être établie qu'à l'issue d'un accord sur les aspects constitutionnels de la fédération et lorsqu'il lui sera parfaitement clair que les Grecs chypriotes acceptent de partager le pouvoir avec eux au sein de la fédération. Quant aux Grecs chypriotes, ils acceptent le principe d'une carte délimitant les territoires, sous réserve de quelques modifications. Ils souhaitent parvenir à un accord sur le statut des zones spéciales indiquées sur la carte et les droits de leurs habitants dans les deux Etats fédérés en vue notamment de garantir les droits des Grecs chypriotes dans la région des Carpathes, conformément à l'accord sur le transfert de population conclu à Vienne en 1975, lors de la troisième série de pourparlers intercommunautaires. En outre, les Grecs chypriotes conviennent de la nécessité de procéder, sous les

¹ Les Turcs chypriotes exigent aussi un retrait immédiat, sous 48 heures, des forces grecques chypriotes du département principal de la zone autonome turque de Chypre, et l'attribution de la gestion et de la sécurité de cette région à l'Administration turque chypriote. A cet égard, ils prévoient que la zone autonome turque chypriote devra inclure principalement le département turc chypriote et six autres petits départements dans la région de Lefka, Polis, Paphos, Larnaca et Karpasia. ψυχολη : Οι 70 κλειόμενες, Αθήναι 1976 σ.228-231.

auspices internationales, à un recensement dans l'ensemble de l'île relativement à cette question.

II- LA QUESTION DES DEPLACES

Les événements de 1974 provoqueront un déplacement des communautés : les Grecs chypriotes vers le sud et les Turcs chypriotes vers le nord. Depuis, la question des déplacés¹ occupe une place importante dans les négociations intercommunautaires et constitue, avec la controverse territoriale, une cause de leur stagnation.

Ainsi, lors des premières négociations entamées en février 1975, les Grecs chypriotes exigeront qu'un *"statut légal soit défini et renforcé pour les Grecs chypriotes qui vivront dans les régions sous administration turque chypriote et les Turcs chypriotes qui vivront dans les régions sous administration grecque chypriote"*. Ils demandent à ce que *"les Droits de l'Homme soient renforcés dans la constitution, y compris le droit de libre circulation partout, dans l'île"* et que *"l'étendue totale des régions sous administration turque chypriote puisse correspondre au pourcentage approximatif de la population grecque et turque chypriote"* et qu'*"au besoin d'une majorité turque chypriote substantielle dans les régions sous administration turque chypriote et pour des raisons administratives, la République prendra la responsabilité financière de construire des maisons pour les Turcs chypriotes dans les villages turcs de l'île (pour ceux qui désirent s'installer dans les régions qui seront sous administration turque chypriote)"*.

La question des déplacés sera de même soulevée lors de la seconde série de pourparlers tenue à Vienne entre le 5 et le 9 juin 1975.

Lors de la troisième série de pourparlers (à Vienne), il sera convenu que les Turcs chypriotes qui se trouvent dans le sud de l'île soient autorisés, s'ils le désirent, à se rendre dans le nord et que les Grecs chypriotes qui sont dans le nord puissent y rester et recevoir *"toute aide en vue de mener une vie normale y compris des facilités éducatives, des facilités afin de pouvoir pratiquer leur religion et d'avoir des soins médicaux par leurs propres médecins, ainsi que la liberté de circuler dans le nord"*.

¹ Dans ces développements, on adoptera la terminologie "déplacés" au lieu de "réfugiés" que certains auteurs utilisent car on estime que l'on ne peut pas parler de réfugiés chypriotes dans leur propre pays. Cela laisse supposer que les régions chypriotes constituent d'ores et déjà deux entités distinctes.

A l'issue de cet accord¹, le communiqué suivant sera diffusé: *"La troisième série d'entretiens sur Chypre s'est tenue à Vienne du 31 juillet au 3 août 1975 durant laquelle les aspects géographiques d'un règlement futur du problème de Chypre ont été débattus. Il a été convenu que Messieurs Clerides et Denktash auraient d'autres entretiens privés sur ce sujet avant la quatrième série d'entretiens"*².

A cette occasion, Monsieur Glafcos Clerides, alors représentant de la communauté grecque chypriote aux négociations, fait savoir que cette question a été discutée et que la partie grecque chypriote est favorable à l'application des résolutions de l'Assemblée Générale de l'ONU à cet égard. Cette résolution prévoit le retour immédiat des réfugiés dans leurs foyers.

Cet accord sur les réfugiés conclu sous les auspices des Nations Unies pendant la troisième série de pourparlers à Vienne sera confirmé lors du sommet tenu entre Monseigneur Makarios et Monsieur Denktash, le 12 février 1977³.

Un an plus tard, en avril 1978, les Turcs chypriotes proposeront le retour de certains déplacés dans des zones spécifiques du nord, conformément au réajustement de la ligne de démarcation entre les deux zones de l'île. 35.000 Grecs chypriotes regagneront alors la région de Varosha⁴, conformément à l'accord de Vienne qualifié par Monsieur Denktash d'*"Accord d'échange de populations"*. Cependant, les Grecs chypriotes pensent que ce déplacement de populations est une tactique turque chypriote provoquant le partage de l'île en deux zones géographiquement distinctes, leur permettant d'imposer une solution fédérale : *"La*

¹ Le 2 août 1975, où il a été convenu ce qui suit :

"1°) Les Turcs chypriotes qui se trouvent actuellement dans le sud de l'île seront autorisés, s'ils le désirent, à se rendre dans le nord et prendre possession de leurs biens selon un programme établi, avec l'aide de l'UNFICYP.

2°) Les Grecs chypriotes qui résident actuellement dans le nord de l'île sont libres d'y demeurer. Une assistance leur sera accordée afin qu'ils puissent y mener une vie normale, y compris toutes les facilités leur permettant d'assurer une éducation normale à leurs enfants, de pratiquer leur religion, de recevoir des soins médicaux de leurs propres médecins et de circuler librement dans le nord.

3°) Les Grecs chypriotes qui se trouvent actuellement dans le nord et qui, sur leur propre demande et sans avoir été soumis à aucune sorte de pression quelle qu'elle soit, désirent se rendre dans le sud seront libres de le faire.

4°) L'UNFICYP aura libre accès aux villages et habitations des Grecs chypriotes du nord.

5°) En appliquant cet accord, la priorité sera donnée à la réunification des familles, ce qui peut aussi impliquer le transfert dans le nord d'un certain nombre de Grecs chypriotes qui se trouvent actuellement dans le sud."

² Les réfugiés de Chypre, P.I.O, Nicosie, 1986, p. 27.

³ Voir supra, la section précédente.

⁴ Voir infra, la question du retour des Grecs chypriotes dans cette région. Par ailleurs, cette question a été soulevée lors de la rencontre Denktash-Kyprianou, le 19 mai 1978.

Turquie et les dirigeants Turcs chypriotes font de ce transfert de populations qui exclut le retour des réfugiés grecs chypriotes retenus par la force loin de leurs foyers, un "échange de populations" qui aurait été effectué sur la base d'un accord. L'accord auquel ils se réfèrent généralement est celui qui a été signé à Vienne en 1975 entre les négociateurs grecs et turcs chypriotes. A cette époque, il y avait encore quelques milliers de Chypriotes turcs résidant dans la partie de Chypre contrôlée par le gouvernement et quelques milliers de Chypriotes grecs vivant dans les régions occupées¹.

Les Grecs chypriotes allèguent que leur propre politique vise le retour de tous les déplacés dans leurs foyers. C'est pourquoi ils refusent toute solution partielle relativement à ce sujet, y compris le transfert de tous les Turcs chypriotes vers la région contrôlée par eux dans le sud². A leurs yeux, l'accord de Vienne concernant les déplacés est une duperie car il limite la liberté de mouvement des populations au lieu d'être un accord d'échange réel de ces dernières³. Ils soulignent que "les propriétés terriennes privées appartenant aux Grecs chypriotes dans les régions occupées par les Turcs s'élèvent à 1.463.377 donums tandis que la terre abandonnée par les Turcs chypriotes dans les régions contrôlées par le gouvernement chypriote recouvre une superficie de 413.308 donums (ces chiffres ne comprennent pas la terre appartenant à des Chypriotes grecs ou turcs qui se trouvaient sur la ligne de démarcation et dans la base souveraine britannique). Le rapport entre les terres appartenant aux Grecs chypriotes et celles appartenant aux Turcs chypriotes est de 3,5 à 1, au point de vue superficie, mais 19,3 à 1, au point de vue valeur foncière. Cette différence de rapport provient du fait que la terre abandonnée par les Grecs chypriotes dans les régions occupées par les Turcs, et en particulier dans les plaines de Morphou et de la Mésoirie ainsi que dans la plaine côtière de Kyrénia, était la terre la plus productive et la mieux exploitée de Chypre, tandis que la terre abandonnée par les Turcs chypriotes, en particulier dans les districts de Paphos et de Larnaca, était en grande partie pauvre et peu productive. La terre abandonnée par les Grecs chypriotes dans les régions occupées consiste aussi en partie en terrains compris dans les zones urbaines et suburbaines, sur lesquels s'élèvent de nombreux bâtiments modernes de fonction industrielle, commerciale ou résidentielle, ainsi que des installations touristiques."

Les Grecs chypriotes ajoutent :

¹ Les réfugiés de Chypre, *ibid.*, p.26.

² "Compte tenu de la politique de ségrégation des groupes ethniques adoptée par les dirigeants chypriotes turcs, ce transfert de population a créé un fait accompli conduisant à la partition et rendant encore plus difficile le retour des chypriotes dans leurs foyers". *ibid.*

³ "Sans parler de la privation émotionnelle de leur foyer ancestral dont les Grecs chypriotes ont été arrachés, la comparaison en étendue et en valeur entre les propriétés appartenant aux Grecs chypriotes et celles qui ont été laissées par les Grecs chypriotes, dément totalement l'allégation turque selon laquelle il y aurait eu un 'échange parfaitement équitable'". *ibid.*

"Quand on compare la situation des réfugiés grecs chypriotes avec celle des Turcs chypriotes qui ont abandonné leurs foyers, on ne doit pas oublier que 37% du territoire de la république, qui représentent 70% de ses ressources économiques et comprennent les habitations, les propriétés et les biens des réfugiés grecs chypriotes, se trouvent depuis août 1974 sous contrôle turc; que 200.000 Grecs chypriotes dépossédés de leurs biens ont été refoulés dans 63% du territoire de la république qui ne contenait en 1974 que 30% de sa richesse économique (région dont la population dépassait déjà 300.000 habitants); que ces personnes sont depuis lors réfugiées et qu'elles ne sont pas autorisées à retourner dans leurs foyers et dans leurs propriétés. Ainsi, plus d'un demi-million de Grecs chypriotes ont dû reconstituer une économie dans une région qui ne possédait que 30% de la richesse économique de l'île.

En revanche, les 43-45.000 Turcs chypriotes qui ont quitté le sud ont été installés dans les maisons, les propriétés et les biens des réfugiés grecs chypriotes qui étaient quatre fois plus nombreux qu'eux. Ceux-ci avaient laissé derrière eux 48.611 maisons, n'ayant emporté guère plus que les vêtements qu'ils portaient et les moyens de transport par lesquels ils étaient partis, s'ils en possédaient. Les réfugiés grecs chypriotes ont dû être logés dans des tentes, des logements de fortune, dont 7.930 maisons turques chypriotes abandonnées par leurs propriétaires qui ont gagné les régions occupées.

Si les Grecs chypriotes ont pu survivre à de tels malheurs, ils le doivent à leur détermination à vivre, leur capacité de travail, leur sens de la dignité, leur faculté d'adaptation ainsi qu'à la politique économique adoptée par le gouvernement de la république.

Cependant, les Turcs chypriotes dans les régions occupées, sous un régime d'occupation militaire et de dépendance directe par rapport à la Turquie et avec les problèmes sociaux et politiques provoqués par l'implantation d'une population de colons, n'a pas été capable d'utiliser pleinement les ressources proportionnellement beaucoup plus importantes qui existaient dans les régions occupées avant 1974.

Mettant en balance ce que les Turcs chypriotes ont acquis et ce qu'ont perdu les Grecs chypriotes, il est paradoxal de parler d'oppression ou d'un embargo économique imposé par les Grecs chypriotes dépossédés aux Turcs chypriotes"¹.

Lors du sommet Makarios-Denktash du 12 février 1977, les questions relatives à la libre circulation, au libre choix des citoyens du lieu de leur résidence ainsi que le droit de la propriété seront soulevées. Elles seront réaffirmées dans l'accord en dix points signé par Messieurs Kyprianou et Denktash le 19 mai 1979² et par les résolutions des Nations Unies relatives à ce sujet.

¹ Ibid.

² Voir supra. Relativement à ces questions, cet accord prévoit : *"Les droits de l'homme et les libertés fondamentales devront être garantis à tous les citoyens de la république"*.

Parallèlement à la question des déplacés, se pose le problème des enclavés qui se trouvent en particulier dans la partie occupée de l'île et qui sont, pour la plupart, maronites.

Bien qu'elle ne soit pas traitée d'une manière sérieuse dans les négociations, cette question constitue un élément essentiel dans le règlement du problème chypriote. Peut-on ignorer l'existence d'une population ou d'une tierce communauté chypriote qui se trouve dans cette île bien avant l'installation des Turcs et qui formait la majorité de la population avant l'invasion ottomane du XVI^{ème} siècle et le repeuplement de Chypre par des Orthodoxes¹?

La communauté grecque chypriote à laquelle appartiennent juridiquement les Maronites, conformément à la constitution de 1960², reconnaît que les enclavés subissent de temps en temps des intimidations : *"Faisant partie d'une politique délibérée de diviser l'île sur la base de considérations ethniques, ces personnes faisaient constamment l'objet d'harcèlement et d'agression. Souvent on leur défendait de quitter leurs villages pour aller travailler dans leurs champs et ils devaient dépendre de l'aide gouvernementale pour leur survie. Terrassés par une impitoyable campagne d'intimidation et de pression, ils ont été enfin forcés d'abandonner leurs foyers et leurs fermes."*

*Les 50.000 colons turcs amenés de la Turquie après 1974 afin de modifier le caractère démographique de l'île, sont largement responsables de l'application de cette politique inhumaine; et ceci malgré les assurances de la part du dirigeant turc chypriote, Monsieur Raouf DENKTASH, que les personnes dans la partie occupée seraient 'libres d'y rester' et recevraient 'toute assistance pour mener une vie normale' "*³.

Le nombre des enclavés se réduit de plus en plus à cause du déracinement continu de cette population. *"Leurs propriétés et leurs maisons, comme celles de tous les réfugiés, sont pour la plupart distribuées à des colons et ils se rendent dans les régions libres n'emportant avec eux que quelques effets personnels. L'exode forcé des enclavés a accumulé encore plus de problèmes pour le gouvernement et a imposé de lourdes charges sur ses services sociaux et de secours"*⁴.

Les Turcs chypriotes refusent le retour des réfugiés dans leurs foyers sous prétexte que ce fait aboutira à la création d'un "Etat grec unitaire". Ils craignent, en effet, que le retour des réfugiés ne puisse permettre à la population majoritaire grecque chypriote

¹ Voir titre préliminaire.

² Voir supra., titre premier, première partie, chapitre 2.

³ *Chypre, le problème des réfugiés*, P.I.O, Nicosie, 1984, p.16.

⁴ Ibid.

de constituer une menace contre eux et provoquer de nouveaux affrontements. Les enclavés constituent donc pour les Turcs chypriotes une arme de chantage contre les Grecs chypriotes. Ces derniers, dans leur proposition de solution, en 1977, préciseront que : *“selon nos propositions concernant l'aspect territorial, environ 120.000 Grecs chypriotes retourneront dans leurs foyers dans la région sous administration grecque chypriote. 50.000 autres Grecs chypriotes auront le choix de retourner ou non dans leurs foyers dans la région sous administration turque chypriote. Certains d'entre eux peuvent ne pas vouloir retourner dans le nord; mais même si tous décidaient d'y retourner, la majorité effective des Turcs chypriotes dans la région sous leur propre administration serait toujours maintenue”*¹.

En janvier 1984, le Président Kyprianou proposera relativement à cette question qu' *“il serait possible d'envisager d'accepter que 25% du territoire de la république soient sous administration turque chypriote, à condition que des régions telles que celles de Famagouste et de Morphou qui étaient densément peuplées de Grecs chypriotes avant que l'armée turque d'invasion ne les chasse de leurs foyers, soient sous administration grecque chypriote”*².

Le Président Kyprianou propose le retour des réfugiés grecs chypriotes dans la région sous administration grecque chypriote ce qui ne fait en aucune façon obstacle à une solution fédérale bi-communautaire du problème chypriote dans son ensemble.

Pour les Grecs chypriotes, assurer aux réfugiés le droit de retourner dans leurs foyers, constitue un pas décisif en vue de la solution du problème : *“il ne peut y avoir aucune solution au problème de Chypre en dehors des termes des grandes conventions internationales et des résolutions des organisations internationales qui demandent, toutes, le retour des réfugiés dans leurs foyers.*

Les accords intercommunautaires auxquels les deux parties ont déjà souscrit impliquent également le retour des réfugiés dans leurs foyers. Les trois libertés fondamentales (droit à la libre circulation, au libre choix du lieu de résidence, à la propriété) qui sont garanties dans l'accord Makarios-Denktash sur les lignes directrices incluraient certainement le droit des réfugiés à retourner dans leurs foyers.

On ne peut imaginer un Etat dans lequel ces libertés ne seraient pas garanties à tous les citoyens à l'intérieur de ses frontières. Si la Communauté Européenne a garanti ces libertés aux citoyens des pays qui la composent, il serait hautement paradoxal que les citoyens d'un de ces pays n'aient pas la jouissance de ces droits.

¹ *Les Réfugiés de Chypre*, ibid., p.36.

² Ibid.

En outre, les droits de l'homme fondamentaux impliqués dans la question du retour des réfugiés sont si profondément enchâssés dans le droit international, la morale internationale et même les règles qui tentent de définir un comportement civilisé en temps de guerre, qu'une solution au problème de Chypre qui ne garantirait pas aux réfugiés le droit de retourner dans leurs foyers apparaîtrait comme une injustice flagrante aux yeux de la majorité de la population de Chypre. Ce ne serait pas en tout cas de bon augure pour l'avenir d'une telle solution"¹.

¹ Ibid.

Chapitre 2 **LES DEMARCHES DE L'ONU**

Le règlement non juridictionnel des conflits internationaux s'inscrit d'abord dans un cadre interétatique, à travers des démarches diplomatiques et politiques. Cependant, avec le développement des organisations internationales, on assiste à des démarches parallèles davantage approuvées par les acteurs des relations internationales. Simples cadres de négociation multilatérale ou instance de décision, la pratique de ces organes a pu infléchir les modalités des procédures interétatiques non juridictionnelles. Ainsi, lors de la création de l'ONU, héritière de la SDN, les Etats lui ont assigné pour finalité principale le maintien de la paix, en particulier par l'apaisement et la prévention des tensions internationales. Mieux encore, on lui a reconnu des pouvoirs de décision en vue du maintien de la paix.

A Chypre, le rôle de l'ONU s'est d'abord voulu préventif de conflits armés entre les deux communautés chypriotes et entre la Grèce et la Turquie, toutes deux membres de cette organisation. Le Secrétaire Général des Nations Unies est ainsi doté d'une mission de médiation diplomatique entre les parties concernées, pour les aider à résoudre leur problème. Ce dernier étant principalement d'ordre constitutionnel, la mission de l'ONU consiste à apporter de nouveaux éléments de solution.

Ce chapitre laissera de côté la période précédant l'indépendance en 1959 et, par conséquent, les efforts qui ont pu être déployés à ce moment par les Nations Unies. Il sera essentiellement consacré à la manière dont le conflit chypriote est perçu depuis lors par l'ONU (section 1) et aux moyens de règlement préconisés par l'organisation mondiale (section 2).

- section 1 La perception du problème chypriote par l'ONU*
- section 2 Les moyens de règlement de l'ONU*

Section 1 La perception du problème chypriote par l'ONU

L'objectif principal des Nations Unies est le maintien de la paix et de la sécurité internationales, la prévention de la guerre ou des menaces contre la paix, la répression de tout acte d'agression et l'ajustement ou le règlement, par des moyens pacifiques, des différends ou des situations de caractère international, susceptibles de conduire à une rupture de la paix¹. Partant de là, il incombe à l'ONU de prendre des mesures pacifiques qui lui permettent la réalisation de son objectif. Deux principaux moyens lui sont offerts à cet effet : d'une part, la prévention des conflits et leur règlement par la coercition, donc par des opérations de maintien de la paix ou des opérations de paix tout court² et d'autre part, par les voies diplomatiques et politiques, que constituent la médiation, l'enquête et les bons offices.

Les organes de l'ONU sont ainsi appelés à contribuer activement au règlement des différends ou des situations conflictuelles internationales³ comme à Chypre où le problème présente à la fois un caractère interne et un caractère international car il implique la Grèce, la Turquie et la Grande-Bretagne, puissances garantes de l'indépendance de cette île⁴ et dont le rôle est prévu par la constitution⁵.

C'est donc dans le cadre de l'ONU que se joue essentiellement le règlement de l'affaire chypriote ce qui n'empêche pas mais stimule les efforts internes de règlement, conformément aux dispositions de l'article 33 de la Charte des Nations Unies. Les or-

¹ Article 1er de la Charte des Nations Unies.

² *Peace Making* opposée au *Peace Keeping*.

³ La jurisprudence de la Cour Internationale de Justice, celle de la Cour Permanente de Justice Internationale ainsi que la Charte des Nations Unies (article 12 et 26) font une différence entre différends et situations conflictuelles. Selon la CPIJ, un différend est "un désaccord sur un point de droit ou de fait, une contradiction, une opposition de thèses juridiques ou d'intérêts entre deux personnes". Série A - N°3, p.11.

Voir aussi CIJ, Rec. 1962, p.328.

En revanche, tous les autres cas de tension internationales qui ne correspondent pas à cette définition peuvent être considérés comme des situations conflictuelles. Voir M. VIRALLY, *L'Organisation Mondiale*, Ibid, p.429.

⁴ Ces trois pays sont membres de l'ONU.

⁵ Voir supra, première partie, titre premier, chapitre 2.

ganes politiques des Nations Unies doivent contribuer à faciliter ces démarches bien que leurs compétences en matière politique et diplomatique soient réduites¹. En effet, les prérogatives de l'Assemblée Générale sont limitées par les articles 10, 12 et 14 de la Charte. Le chapitre VI intitulé "Règlement des différends" concerne uniquement le Conseil de Sécurité pour l'ajustement des situations et le règlement des différends. Malgré ces limites, l'Assemblée Générale de l'ONU a, à maintes reprises, recommandé aux parties impliquées à Chypre des méthodes d'ajustement, en les invitant à entreprendre ou à renouer les négociations quand ces dernières sont dans l'impasse². Le Secrétaire Général est, pour sa part, chargé de la conduite effective des opérations de l'UNFICYP et doté également d'une mission de bons offices, dans l'objectif de rapprocher les parties et de les aider dans leur démarche pacifique de règlement, par la négociation.

A l'issue des événements de 1974, l'Assemblée Générale s'est employée dans cette voie pour trouver une solution équitable tandis que le Conseil de Sécurité procédait à des opérations de police internationale en contrôlant l'opération de maintien de la paix.

Dans sa résolution 353 du 20 juillet 1974³, le Conseil de Sécurité estime que les éléments d'un conflit sont réunis du fait de l'intervention militaire de la Turquie, à l'issue du coup d'Etat⁴. Il ordonne la cessation des hostilités, le retrait des forces étrangères de Chypre et la tenue immédiate des négociations entre la Grèce, la Turquie et la Grande-Bretagne. Il déplore "*l'explosion de violence et l'effusion de sang*" et exprime sa préoccupation à propos de la situation qui fait "*peser une menace grave sur la paix et la sécurité internationales*" et crée "*une situation explosive dans toute la région de la Méditerranée orientale*".

Conscient de sa responsabilité principale de maintien de la paix et de la sécurité internationales conformément aux dispositions de l'article 24 de la Charte des Nations Unies, le Conseil de Sécurité demande à toutes les parties au combat, à titre de première mesure, de cesser totalement le feu et de s'abstenir de tout acte qui risque d'aggraver la situation. Après avoir exigé la fin immédiate de toute intervention militaire, le Conseil demande le "*retrait sans délai du territoire de la république de Chypre, de tous les militaires étrangers*".

¹ "If we in the United Nations in New York were as good at making peace as UNFICYP is at keeping it, then we would have few problems in the U.N" Brigadier Michael HARBOTTLE, in *Small States in the Modern World*, *ibid*, p.213.

² Voir le titre préliminaire, *supra*.

³ 1 779ème séance, voir le texte de cette résolution en annexe.

⁴ Voir *supra*, titre préliminaire.

qui s'y trouvent autrement qu'en vertu des accords internationaux" et décide de "suivre constamment la situation". Il demande au Secrétaire Général de présenter un rapport "en vue de l'adoption de nouvelles mesures pour que les conditions pacifiques soient rétablies le plutôt possible"¹.

Depuis les événements de 1963, les deux organes des Nations Unies, l'Assemblée Générale et le Conseil de Sécurité, jouent un rôle important dans la prévention des conflits à Chypre mais surtout dans le rapprochement des parties en vue de trouver une solution au problème, sous l'égide de l'ONU et grâce à la mission de bons offices du Secrétaire Général qui est en rapport et en coordination permanents avec ces deux organes.

Pour sa part, le Secrétaire Général des Nations Unies résume la manière dont l'ONU envisage le règlement de la question chypriote² :

"Chypre est la patrie commune de la communauté chypriote grecque et de la communauté chypriote turque.

"Elles n'ont pas entre elles un rapport de majorité à minorité, mais de deux communautés dans l'Etat de Chypre. Le mandat qui m'a été confié par le Conseil de Sécurité indique clairement que ma mission de bons offices s'adresse à ces deux communautés. Il indique aussi explicitement que les deux communautés participent à ce processus sur un pied d'égalité. La solution qui est recherchée devra donc être arrêtée et acceptée par les deux communautés. Elle devra aussi respecter l'identité culturelle, religieuse, sociale et linguistique de chacune d'elles.

-Les accords de haut niveau conclus en 1977 et en 1979 entre les deux communautés ainsi que le mandat qui m'a été confié par le Conseil de Sécurité constituent le cadre dans lequel une solution devra être trouvée.

-Les deux communautés et le Conseil de Sécurité sont résolus à trouver une solution qui garantisse la souveraineté, l'indépendance, l'intégrité territoriale et le non-alignement de Chypre.

-Dans l'accord de haut niveau de 1979, les deux communautés ont expressément rejeté les options prévoyant l'union complète ou partielle avec tout autre pays, ainsi que toute forme de partage ou de sécession.

-Les deux communautés ont déclaré qu'elles souhaitent établir une fédération qui soit bi-communautaire en ce qui concerne les aspects territoriaux."

¹ Ibid.

² S/21183, 1963, rapport du Secrétaire Général des Nations Unies.

Avant d'étudier les facteurs qui déterminent la position de l'ONU à l'égard du problème chypriote (II), on examinera l'attitude du Conseil de Sécurité et de l'Assemblée Générale vis-à-vis du conflit chypriote depuis les événements de 1963 qui ont été à la base de la création de l'UNFICYP (I).

I- L'ATTITUDE DU CONSEIL DE SECURITE ET DE
L'ASSEMBLEE GENERALE
II-LES PRINCIPES DETERMINANT LA POLITIQUE DE
L'ONU

**I- L'ATTITUDE DU CONSEIL DE SECURITE ET DE
L'ASSEMBLEE GENERALE DES NATIONS UNIES :**

Depuis son accession à l'indépendance en 1959 et son adhésion à l'ONU en 1960, Chypre a fait face à des difficultés internes sérieuses¹. Elle s'est tournée alors, à plusieurs reprises, vers les Nations Unies. A l'issue des événements de 1963, le gouvernement chypriote s'est adressé pour la première fois, le 26 décembre de cette année, au Conseil de Sécurité par l'intermédiaire de son représentant permanent à New York, lui demandant de statuer sur la question². Depuis, une série de mesures fut établie tant par l'Assemblée Générale que par le Conseil de Sécurité pour arrêter les hostilités et régler le conflit.

Mais les démarches des organes de l'ONU ne sont pas toujours faciles à mettre en oeuvre. D'abord à cause de l'imperfection de la machine onusienne³, mais aussi à cause de la complexité de la question chypriote et de l'implication de plusieurs facteurs externes. A titre d'illustration, l'internationalisation du conflit en 1963 devant l'ONU n'avait pas abouti à une solution, à cause de l'émergence d'une diplomatie parallèle : celle de l'OTAN et de la Conférence de Londres⁴. La question n'a été examinée par le Conseil de Sécurité qu'en mars 1964 à la requête de la Grande-Bretagne et à la demande réitérée faite par le gouvernement chypriote central à cet effet.

¹ Voir supra, première partie. Voir également le titre préliminaire.

² S/5488.

³ Voir infra, section 2 de ce chapitre.

⁴ "This meeting was adjourned after a debate which served its purpose but without a formal conclusion and, after the failure of the London Conference and certain NATO initiatives and the further aggravation of the situation". *Cyprus Reviewed*, ibid, p.186.

Cette première démarche a débouché sur l'adoption de la résolution 186/64 par le Conseil de Sécurité. Cette résolution est toujours réaffirmée par l'ONU, jusqu'à la rédaction de ces lignes. Elle constitue la trame de la position de l'ONU sur la question chypriote. Elle a été adoptée conformément à l'article 24 §4 de la Charte des Nations Unies qui dispose que *"les membres de l'Organisation s'abstiennent, dans leurs relations internationales, de recourir à la menace ou à l'emploi de la force, soit contre l'intégrité territoriale ou l'indépendance politique de tout Etat, soit de toute autre manière incompatible avec les buts des Nations Unies"*. Elle exige que les principes édictés par cet article soient respectés. Par conséquent, l'ONU a dépêché une Force de maintien de la paix (UNFICYP), après avoir reçu le consentement du gouvernement chypriote à cet effet, et a nommé un médiateur pour promouvoir une solution pacifique, conformément aux principes de la Charte.

La résolution 186/64 du Conseil de Sécurité ne prend pas une position claire sur la validité du traité de Garantie et sa conformité aux dispositions de l'article 2 §4 de la Charte. Dans un raisonnement exégétique, le Professeur Ténékides¹ souligne, à cet effet, qu'en *"partant des principes de l'ONU, on est obligé d'admettre la non-conformité, sur plusieurs points du 'système zurichois' aux principes de la Charte. Celle-ci se fonde sur la 'souveraine égalité' des Etats (article 2 §1) alors que les accords de Zürich et de Londres font de Chypre une espèce de protectorat anglo-turco-grec. Mais il y a plus grave : une constitution, en fait inapplicable, fut imposée au peuple chypriote sans l'agrément d'une quelconque Assemblée nationale alors que la Charte de l'ONU se fonde sur le respect du principe de l'égalité de droit des peuples et leur droit à disposer d'eux-mêmes (article 1 §2). Donc, d'une valeur juridique plus que douteuse (...), les accords de Zürich et de Londres qui incontestablement sont à l'origine de la crise chypriote de 1963, doivent d'ores et déjà être considérés comme caducs"*.

En avançant ces idées, le Professeur Ténékides part du principe de la souveraineté absolue. Cependant, la tendance actuelle du droit limite et désagrège la notion de la souveraineté. Ainsi, dans le cadre de l'Union européenne et pour justifier la primauté du droit européen par rapport au droit interne des Etats de l'Union, on fait prévaloir la *"théorie de la délégation de la souveraineté"*² : les Etats en signant ou en adhérant aux traités européens, consentent à déléguer une partie de leur souveraineté à l'Union.

Par les traités d'Alliance et de Garantie, la République de Chypre n'a pas simplement délégué une partie de sa souveraineté

¹ G. TENEKIDES, *Chypre*, ibid, p.269.

² Voir les divers commentaires de l'arrêt de la CJCE dans l'affaire Costa c/ ENEL du 15 Juillet 1964.

aux trois Puissances garantes, mais grâce à ces textes, elle a en réalité consolidé cette dernière car, en vertu de ces accords, la Grande-Bretagne, la Grèce et la Turquie se doivent de préserver la souveraineté chypriote. On a vu dans quelles circonstances ces traités ainsi que la constitution ont été adoptés, dans le respect de la volonté des autochtones¹. Pour ces raisons, il n'est pas possible au Conseil de Sécurité de se prononcer sur la validité de ces textes. Nous verrons dans le paragraphe suivant les thèmes autour desquels s'articule la position du Conseil sur le problème chypriote.

Pour sa part, l'Assemblée Générale, saisie de la question par le gouvernement chypriote, adoptera une série de résolutions dont la première remonte au 18 décembre 1965². Elle appelle au respect de la souveraineté de Chypre, de son indépendance, de son unité et de son intégrité territoriale. Elle se réfère non seulement au rapport du médiateur de l'ONU³ mais aussi à la déclaration d'intention et au mémorandum présenté par le gouvernement chypriote⁴. Cette résolution met l'accent sur la nécessité de respecter le droit de tous les citoyens chypriotes, sans distinction de race ni de religion.

Pendant les six années qui s'étendirent entre 1968 et 1974, le Conseil de Sécurité et l'Assemblée Générale de l'ONU n'ont pas adopté des mesures plus substantielles que celles précitées. Cependant, lors des événements de 1974, le Conseil de Sécurité qui était réuni en session sur Chypre à l'issue du coup d'état, adoptera une série de résolutions dont la première est la 353/74 du 20 juillet 1974 qui appelle à un cessez-le-feu et à l'arrêt immédiat des interventions militaires étrangères. Cette dernière est suivie des résolutions suivantes : 354/74, 355/74, 357/74, 358/74, 359/74, 360/74 et 361/74.

Le 13 décembre 1974, le Conseil de Sécurité adopte, à l'unanimité, une nouvelle résolution⁵ qui appuie la résolution 3212 de l'Assemblée Générale et la rend exécutoire.

Plus tard, lors de la proclamation de l'Etat fédéré turc de Chypre (EFTC)⁶, le 13 février 1975, le Conseil de Sécurité adopte, le 12 mars de cette même année, la résolution 367/75 qui condamne cet acte et exige l'application de la résolution 3212 (XXIX) de

¹ Voir la première partie, mais surtout le titre préliminaire.

² Résolution 2077 XX.

³ A/6017.

⁴ A/6039.

⁵ Résolution 365/74.

⁶ Voir supra, première partie, titre II, chapitre 2.

l'Assemblée Générale, appuyée par la résolution 365/74 du Conseil de Sécurité. La 367/75 demande au Secrétaire Général d'entreprendre une nouvelle mission de bons offices et de relancer les négociations intercommunautaires.

Pour sa part, l'Assemblée Générale adopte, à cette occasion, une résolution¹ dans laquelle elle exprime son souhait que les parties arrivent à *"un règlement acceptable"*. Elle réaffirme la nécessité de poursuivre les efforts en vue de *"l'application effective de la résolution 3212"*, en demandant à tous les Etats de *"respecter la souveraineté, l'indépendance, l'intégrité territoriale et le non-alignement de la République de Chypre et de s'abstenir de tout acte et de toute intervention dirigés contre elle"*. Cette résolution reprend les dispositions de la 3212² concernant le retour des réfugiés en toute sécurité dans leurs foyers d'une part, et le retrait de toutes les forces armées étrangères de la République de Chypre, d'autre part. Elle demande *"à toutes les parties de s'abstenir de toute action unilatérale contrevenant à la résolution 3212 XXIX, y compris toute modification de la structure démographique de Chypre"* (§6). Cette disposition concerne la création par les dirigeants chypriotes turcs d'un *"Etat fédéré turc"* ainsi que le recours formé par le gouvernement chypriote devant les Nations Unies contre l'installation à Chypre de citoyens turcs qui provoquent une modification de la structure démographique de l'île³. L'Assemblée Générale demande la *"poursuite des négociations entre les représentants des deux communautés sous les auspices du Secrétaire Général en vue de parvenir à un accord mutuellement acceptable, fondé sur les droits fondamentaux et légitimes des deux communautés chypriotes"* (§5).

En juin et en décembre 1975, deux débats sur Chypre auront lieu au sein du Conseil de Sécurité. Ils déboucheront sur l'adoption de deux résolutions : 370/75 du 13 juin 1975 et 383/75 du 13 décembre 1975 dont le contenu ne fait que reprendre les dispositions des précédentes résolutions. Un an plus tard, le Conseil adopta deux autres résolutions qui se réfèrent aux précédentes, notamment à la 353/74. Il s'agit de la résolution 391/76 du 15 juin 1976 et la 401/76 du 14 décembre 1976 qui proroge le mandat de l'UNFICYP à Chypre. En 1977, trois résolutions se succéderont : la 410/77 du 15 juin 1977 essentiellement pour la prorogation du mandat de l'UNFICYP et la 414/77⁴ qui reconferme les résolutions

¹ Résolution 3395 (1975), adoptée, le 13 février 1975, par 117 voix en faveur, 9 abstentions et une voix contre (celle de la Turquie). Cette résolution a été introduite par l'Algérie, l'Argentine, la Guyane, l'Inde, le Mali et la Yougoslavie.

² Ibid.

³ LEMONIAS, *ibid*, p.109.

⁴ Adoptée le 15 septembre 1977.

précédentes du Conseil ainsi que celles de l'Assemblée Générale, notamment la 3212 XXIX et la 422/77¹.

Depuis cette date, de nombreuses résolutions se succéderont².

A l'issue de la proclamation de la RTNC³, le Conseil de Sécurité adoptera, le 18 novembre 1983, la résolution 541/83 qui déplore "*la déclaration sécessionniste des autorités turques chypriotes*" et demande l'application immédiate des précédentes résolutions du Conseil, notamment la 365/74 et la 367/75.

Depuis cet événement, le Conseil de Sécurité adoptera une nouvelle série de résolutions⁴ qui mettent l'accent sur les

¹ Adoptée le 15 décembre 1977.

² Résolution 430/78, adoptée le 16 juin 1978.
 Résolution 440/78, adoptée le 27 novembre 1978.
 Résolution 443/78, adoptée le 14 décembre 1978.
 Résolution 451/79, adoptée le 15 juin 1979.
 Résolution 458/79, adoptée le 14 décembre 1979.
 Résolution 472/80, adoptée le 13 juin 1980.
 Résolution 482/80, adoptée le 11 décembre 1980.
 Résolution 488/81, adoptée le 4 juin 1981.
 Résolution 495/81, adoptée le 14 décembre 1981.
 Résolution 510/82, adoptée le 15 juin 1982.
 Résolution 526/82, adoptée le 14 décembre 1982.
 Résolution 534/83, adoptée le 15 juin 1983.

³ Voir supra.

⁴ Résolution 550/84, adoptée le 11 mai 1984.
 Résolution 553/84, adoptée le 15 juin 1984.
 Résolution 559/84, adoptée le 15 décembre 1984.
 Résolution 565/85, adoptée le 14 juin 1985.
 Résolution 578/85, adoptée le 12 décembre 1985.
 Résolution 585/86, adoptée le 13 juin 1986.
 Résolution 593/86, adoptée le 11 décembre 1986.
 Résolution 597/87, adoptée le 12 juin 1987.
 Résolution 604/87, adoptée le 14 décembre 1987.
 Résolution 614/88, adoptée le 15 juin 1988.
 Résolution 625/88, adoptée le 15 décembre 1988.
 Résolution 634/89, adoptée le 9 juin 1989.
 Résolution 646/89, adoptée le 14 décembre 1989.
 Résolution 649/90, adoptée le 12 mars 1990.
 Résolution 657/90, adoptée le 15 juin 1990.
 Résolution 680/90, adoptée le 14 décembre 1990.
 Résolution 682/90, adoptée le 21 décembre 1990.
 Résolutions 697/91, adoptée le 14 juin 1991.
 Résolution 716/91, adoptée le 11 octobre 1991.
 Résolution 723/91, adoptée le 12 décembre 1991.
 Résolution 750/92, adoptée le 10 avril 1992.
 Résolution 789/92, adoptée le 25 novembre 1992.
 Résolution 774/92, adoptée le 26 août 1992.
 Résolution 889/93, adoptée le 15 décembre 1993.
 Résolution 902/94, adoptée le 11 mars 1994.

principes selon lesquels les Nations Unies entendent résoudre le problème chypriote.

Pour sa part, l'Assemblée Générale, à l'issue des événements de 1974, inscrira le problème chypriote à l'ordre du jour de sa 29ème session, en novembre 1974. Au cours de cette session, elle adopte à l'unanimité¹, le 1er novembre, la résolution 3212 XXIX qui prévoit les grandes lignes de la solution pacifique du problème chypriote, préconisée par l'ONU:

...“1- Demande à tous les Etats de respecter la souveraineté, l'indépendance, l'intégrité territoriale et le non-alignement de la République de Chypre, et de s'abstenir de tous les actes et de toutes les interventions dirigés contre elle;

2- Demande le retrait de toutes les forces armées étrangères de la République de Chypre ainsi que de tous les éléments et de tout le personnel militaire étranger et la cessation de toute ingérence étrangère dans ses affaires”.

Cette résolution considère que *“le régime constitutionnel de la République de Chypre ne concerne que les communautés chypriotes grecque et turque”* (§3) et que *“tous les réfugiés doivent regagner leurs foyers”* sans courir aucun risque sur leur vie. Elle invite les parties intéressées à prendre des mesures urgentes pour appliquer le plus tôt possible cette disposition. En exprimant l'espoir que les négociations intercommunautaires pourront commencer afin de mettre en oeuvre les dispositions précitées, l'Assemblée Générale demande au Secrétaire Général *“de dispenser l'assistance humanitaire de l'Organisation des Nations Unies à tous les éléments de la population de Chypre”* (§7) et de *“continuer à prêter ses bons offices aux parties intéressées”* (§9).

Le 21 novembre 1976, l'Assemblée adopte une nouvelle résolution² qui réaffirme la 3212 XXIX et la 3395 XXX adoptée le 20 novembre 1975. Cette résolution exige la poursuite des efforts pacifiques de règlement de la question chypriote. Dans son paragraphe 5, elle recommande au Conseil de Sécurité de *“maintenir la question chypriote constamment à l'examen et d'adopter tous les moyens pratiques propres à promouvoir l'application effective de ses résolutions pertinentes dans tous leurs aspects”*. Ce même souhait est exprimé dans la résolution 32/15, adoptée par l'Assemblée le 9 novembre 1977, qui fait appel aux Etats pour respecter la

Résolution 939/94, adoptée le 29 juillet 1994.

¹ La Grèce et la Turquie ont voté en faveur de cette résolution.

² Résolution 31/12 (1976), adoptée par 116 voix, 20 abstentions et 6 voix contre. Les pays qui ont voté contre sont : la Turquie, l'Afghanistan, le Bangladesh, l'Iran, le Pakistan et l'Ouganda.

souveraineté, l'indépendance, l'intégrité territoriale et le non-alignement de Chypre et l'arrêt de toute forme d'ingérence dans ses affaires internes.

Le 9 novembre 1978, une nouvelle résolution est adoptée¹. Elle demande le retrait de toutes les troupes étrangères du territoire chypriote et le respect des dispositions de la Charte des Nations Unies pour le règlement de la question. Ces mêmes principes sont réaffirmés dans la résolution 34/30 du 20 novembre 1979. En rappelant ses résolutions antérieures sur la question, l'Assemblée se déclare *"consciente du principe de l'inadmissibilité de l'acquisition de territoires par la force"* et suggère la tenue d'*"une conférence internationale sur Chypre"* dont la question *"fait peser une grave menace sur la paix et la sécurité internationales"*. L'Assemblée Générale exprime, dans cette résolution, sa profonde préoccupation *"devant l'absence de progrès dans les entretiens entre les deux communautés"*. Elle déplore, une fois de plus, *"la présence continue de forces armées étrangères sur le territoire de Chypre, ainsi que le fait qu'une portion importante de son territoire soit encore occupée par des forces étrangères"*. Elle réitère son appui à l'accord en dix points du 19 mai 1979, conclu entre les deux communautés sous les auspices du Secrétaire Général en soulignant que *"la République de Chypre et sa population ont le droit à la pleine souveraineté et au contrôle effectif sur tout le territoire de Chypre ainsi que sur ses ressources naturelles et autres"*. Elle demande à tous les Etats *"d'appuyer le gouvernement chypriote et de l'aider à exercer les droits sus-mentionnés"* (§3). En reprenant presque toutes les dispositions de ses résolutions antérieures sur les négociations intercommunautaires, elle demande une nouvelle fois le retrait des armées étrangères du territoire chypriote, l'abstention de toute action militaire unilatérale et l'application effective des résolutions des Nations Unies sur Chypre. L'Assemblée accueille avec satisfaction la proposition du gouvernement chypriote de *"démilitariser l'île"* et autorise le président de sa trente quatrième session de *"nommer un comité spécial composé de sept Etats membres, visant à faciliter l'heureuse conclusion des négociations entre les deux communautés, sous les auspices du Secrétaire Général"*.

En dehors de ses résolutions sur le conflit armé et la partition de fait du territoire chypriote, l'Assemblée Générale des Nations Unies s'occupera de la question des personnes portées disparues, en adoptant de nombreuses résolutions à ce sujet. La première est élaborée les premiers mois qui suivront la crise de 1974². Notant la résolution 4 XXI adoptée par la Commission des

¹ Résolution 33/15 (1978).

² Résolution 3450.

Droits de l'Homme, cette résolution réaffirme la *"nécessité humaine fondamentale pour les familles d'être informées au sujet de leurs membres qui sont disparus"*. Pour cela, l'Assemblée demande au Secrétaire Général de *"déployer ses efforts, en étroite coopération avec le Comité international de la Croix rouge, pour aider à retrouver la trace et connaître le sort de ces personnes portées disparues à la suite du conflit armé"*.

Le 12 décembre 1978, une autre résolution est adoptée par l'Assemblée, lors du réexamen de la question des personnes disparues¹. Cet acte préconise *"la création d'une commission d'enquête, sous la présidence d'un représentant du Secrétaire Général, avec la coopération du Comité international de la Croix rouge qui serait en position de fonctionner de manière impartiale, efficace et rapide afin de résoudre (le problème de ces personnes) dans les meilleurs délais"*².

Le 13 mai 1983, dans sa résolution 37/253 (1983) concernant la situation générale à Chypre, l'Assemblée réaffirme les principes sus-mentionnés et accueille les propositions en faveur de la démilitarisation totale de l'île.

De toutes ces résolutions adoptées tant par l'Assemblée Générale que par le Conseil de Sécurité, on peut soulever les principes qui déterminent la position juridique de l'ONU sur la question chypriote.

II- LES PRINCIPES DETERMINANTS DE LA POLITIQUE DE L'ONU VIS A VIS DU PROBLEME CHYPRIOTE :

La position de l'ONU sur le problème chypriote, affirmée par les résolutions de ses organes ainsi que par les rapports de son Secrétaire Général, est fondée sur le respect de la souveraineté de la République de Chypre, son inaliénabilité et son indépendance. La

¹ Cinq pays ont voté contre cette résolution : la Turquie, l'Arabie Saoudite, le Pakistan, le Maroc et le Bangladesh. Ces quatre pays portent un soutien systématique à la Turquie en réaffirmant leur solidarité avec elle au nom de la *"la solidarité islamique internationale"*.

² Lors de cette session, le ministre français des affaires étrangères, Monsieur de Guiringaud déclara, le 17 décembre 1976, que : *"Le gouvernement français estime que l'information des familles chypriotes sur le sort de leurs membres portés disparus à la suite du conflit de 1974 constitue une nécessité humaine fondamentale. Le gouvernement français a, dans cet esprit, voté la résolution 3450 de l'Assemblée Générale des Nations Unies qui demande au Secrétaire Général, en étroite liaison avec le Comité international de la Croix rouge de ne négliger aucun effort pour aider à retrouver et à connaître le sort des personnes portées manquantes à la suite du conflit armé de Chypre. Le gouvernement français constate que jusqu'ici ces efforts n'ont pas abouti; il est par ailleurs disposé à s'associer à toute initiative qui permettrait de faire avancer une solution à ce douloureux problème"*. J.O.R.F Débats de l'Assemblée nationale du 12 Février 1977. Note de la Documentaion française.

République de Chypre est dotée, aux yeux des Nations Unies, d'*une personnalité juridique internationale et d'une citoyenneté uniques*¹. Ainsi, toute solution du problème chypriote doit être fondée sur ce principe fondamental qui garantit l'intégrité territoriale de ce pays et le droit des deux communautés chypriotes d'être traitées sur un pied d'égalité², dans le cadre d'une fédération bicommunautaire et bizonale. Cela exclura l'union complète ou partielle de Chypre avec tout autre Etat ainsi que toute forme de partage ou de sécession de l'île³.

Dans sa résolution 2077 (XX) du 18 décembre 1965⁴, l'Assemblée Générale des Nations Unies rappelle les dispositions de l'article 2 § 1 et 4 de la Charte pour affirmer son attachement au respect de la souveraineté, l'indépendance et l'intégrité territoriale de Chypre⁵.

La plupart des résolutions, tant du Conseil de Sécurité que de l'Assemblée Générale, reprennent ce *leit motiv* depuis l'accession de Chypre à l'indépendance en 1959. Le respect de ces principes garantit le non-démembrement de Chypre en excluant tout rattachement à la Grèce ou à la Turquie. Mieux encore, certaines résolutions, à l'instar de la 367 (1975)⁶ du Conseil de Sécurité, demandent expressément aux parties de s'abstenir de toute action qui risque de porter atteinte à la souveraineté, l'indépendance et l'intégrité territoriale de la République ainsi que de toute tentative visant le partage de l'île ou son union avec tout autre pays⁷. Cela implique, pour l'ONU, le retrait des troupes étrangères turques qu'elle qualifie de "*troupes d'occupation*"⁸ car,

¹ "*L'unité de l'Etat doit être assurée. Il y a lieu qu'elle se concrétise par l'indivisibilité de la personnalité et de la souveraineté de la fédération de Chypre, aux yeux de la communauté internationale, de même que par une seule citoyenneté*". S/21183, *ibid*.

² Résolution du Conseil de Sécurité N°716, adoptée le 11 octobre 1991 (voir annexe)

Résolution 750 (1992) adoptée par le Conseil de Sécurité le 10 avril 1992 (voir annexe).

³ Résolution 550/84 du Conseil de Sécurité, *ibid*.

Résolutions 750 (1992) et 774 (1982) du Conseil de Sécurité.

⁴ *Ibid*.

⁵ Le 1er novembre 1974, l'Assemblée Générale a réaffirmé ce principe dans sa résolution 3212 (XXIX) §1 (voir annexe).

⁶ *Ibid*.

⁷ Résolution 32/15 (1977) adoptée par l'Assemblée Générale des Nations Unies, le 9 novembre 1977 (voir annexe).

Résolution 34/30 (1979) adoptée par l'Assemblée Générale des Nations Unies le 10 novembre 1979 (voir annexe).

Résolution 37/253 (1983) adoptée par l'Assemblée Générale, le 13 mai 1983 (voir annexe).

⁸ Voir *infra*, la section suivante.

malgré le retour à la situation constitutionnelle normale en 1974, la Turquie maintient un contingent important sur le territoire chypriote, en violation de la constitution¹. A cet effet, le Secrétaire Général des Nations Unies rappelle, dans son rapport au Conseil de sécurité du 27 mars 1991, que *“les deux parties devraient élaborer un accord assurant le retrait de toutes les forces étrangères qui ne sont pas prévues par le Traité d'Alliance et de Garantie dont ces deux parties reconnaissent le besoin d'une mise à jour...”*².

La demande du retrait des troupes étrangères de Chypre est réaffirmée, à maintes reprises, par le Conseil de Sécurité et l'Assemblée Générale³.

Il va sans dire que les organes de l'ONU appellent les parties impliquées dans l'affaire chypriote à respecter la Charte de l'ONU et les principes généraux du droit international public⁴, et donc de ne pas porter atteinte à la structure constitutionnelle interne de la République de Chypre⁵. Pour l'ONU, la solution du problème chypriote doit être le fruit de négociations intercommunautaires⁶, dans le respect de ces principes. C'est pourquoi elle se réfère, à plusieurs reprises, aux accords de haut niveau conclus entre les dirigeants des deux communautés chypriotes, en 1977 et en 1979⁷. Elle pousse les parties à se concerter avec ces positions et à

¹ Voir supra, première partie, chapitre 2.

² *Nouvelles de Chypre*, N°4, mai 1991.

³ Résolution 360 (1974) adoptée par le Conseil de Sécurité, le 16 août 1974 (voir annexe).

Résolution 3212 (XXIX) adoptée par l'Assemblée Générale le 1er novembre 1974 (voir annexe).

Résolution 33/15 (1978), adoptée le 9 novembre 1978 par l'Assemblée Générale (voir annexe).

Résolution 34/30 (1979) adoptée par l'Assemblée Générale le 20 novembre 1979 (voir annexe).

⁴ Résolution 2077 (XX) de l'Assemblée Générale, adoptée le 18 décembre 1965, voir § 1 et 2 de ce texte en annexe.

Voir aussi la *Résolution 550 (1984) adoptée par le Conseil de Sécurité le 11 mai 1984*

Résolution 32/15 §3, 4 et 6, adoptée le 9 novembre 1977 par l'Assemblée Générale (voir § 3, 4 et 6 de ce texte en annexe).

⁵ Résolution 353/74, Ibid.

Résolution 357/74, adoptée par le Conseil de Sécurité le 14 août 1974 (voir annexe)

Résolution 750/92 du Conseil de Sécurité, adoptée le 10 avril 1992 (voir annexe).

⁶ Résolution 3212 (XXIX) de l'Assemblée Générale, adoptée le 1er novembre 1974 (voir annexe).

⁷ Voir supra.

Voir notamment la résolution 716/91 adoptée par le Conseil de Sécurité le 11 octobre 1991 (voir annexe).

respecter la volonté du Secrétaire Général à cet égard¹. Ainsi, le 15 juin 1979, le Conseil de Sécurité adoptera une résolution², à l'issue du sommet qui avait réuni les deux dirigeants grec et turc chypriotes. Cette résolution appuie l'accord en dix points³ et demande aux parties concernées de procéder aux négociations conformément aux dispositions stipulées dans cet accord. Cette position est toujours réitérée par les organes de l'ONU⁴.

En mettant l'accent sur la nécessité de régler le conflit par la négociation, l'ONU prend en considération le facteur communautaire omniprésent dans les structures et les esprits. Dans une déclaration faite à l'occasion de l'ouverture des pourparlers intercommunautaires, le 26 février 1990, le Secrétaire Général des Nations Unies, Monsieur Perez de Cuellar, souligne : *«Chypre est la patrie commune de la communauté chypriote grecque et de la communauté chypriote turque. Ces communautés n'ont pas entre elles un rapport de majorité à minorité, mais de deux communautés dans l'Etat de Chypre. Le mandat qui m'a été confié par le Conseil de Sécurité indique clairement que ma mission de bons offices s'adresse à ces deux communautés. Il indique aussi explicitement que les deux communautés participent à ce processus sur un pied d'égalité. La solution qui est recherchée devra donc être arrêtée et acceptée par les deux communautés. Elle devra aussi*

¹ Résolution 774 (1992) du Conseil de Sécurité, adoptée le 26 août 1992 (voir annexe).

Résolution 33/15 du Conseil de Sécurité, adoptée le 9 novembre 1978, §6, 7 et 8 (voir annexe).

Résolution 34/30 du Conseil de Sécurité, adoptée le 20 novembre 1979, §8 et 9 (voir annexe).

Résolution 37/253 de l'Assemblée Générale, adoptée le 13 mai 1983, §10, 13 et 14 (voir annexe).

² Résolution 451 (1979).

³ Ibid.

⁴ Résolution 458 (1979) du Conseil de Sécurité.

Résolution 472 (1980), §2, adoptée le 13 juin 1980 par le Conseil de Sécurité.

Résolution 482 (1980), §2, adoptée le 11 décembre 1980 par le Conseil de Sécurité.

Résolution 488 (1981), §2, adoptée le 4 juin 1981 par le Conseil de Sécurité.

Résolution 495 (1981), §2, adoptée le 14 décembre 1981 par le Conseil de Sécurité.

Résolution 510 (1982), §2, adoptée le 15 juin 1982 par le Conseil de Sécurité.

Résolution 526 (1982), §2, adoptée le 14 décembre 1982 par le Conseil de Sécurité.

Résolution 534 (1983), §2, adoptée le 15 juin 1983 par le Conseil de Sécurité.

Résolution 649 (1990), adoptée le 12 mars 1990 par le Conseil de Sécurité.

Résolution 34/30 §2 et 12, adoptée le 20 novembre 1979 par l'Assemblée Générale.

Résolution 37/253, §5, adoptée le 13 mai 1983 par l'Assemblée Générale.

respecter l'identité culturelle, religieuse, sociale et linguistique de chacune d'elles.

"Les accords de haut niveau conclus en 1977 et en 1979 entre les deux communautés ainsi que le mandat qui m'a été confié par le Conseil de Sécurité constituent le cadre dans lequel une solution devra être trouvée. Les deux communautés et le Conseil de Sécurité sont résolus à trouver une solution qui garantisse la souveraineté, l'indépendance, l'intégrité territoriale et le non-alignement de Chypre. Dans l'accord de haut niveau de 1979, les deux communautés ont expressément rejeté les options prévoyant l'union complète ou partielle avec tout autre pays, ainsi que toute forme de partage ou de sécession. Les deux communautés ont déclaré qu'elles souhaitent établir une fédération qui soit bi-communautaire en ce qui concerne les aspects territoriaux.¹".

Cependant, l'Organisation mondiale s'affrontera dans cette démarche à une difficulté sérieuse tenant au fait que le gouvernement chypriote, le seul à être reconnu internationalement, notamment par elle, soit uniquement composé de Grecs chypriotes, depuis 1963. L'ONU est de ce fait obligée de statuer sur les requêtes et les protestations formées par ce gouvernement et dirigées contre la communauté turque chypriote. C'est pourquoi les résolutions de l'ONU étant rédigées, la plupart du temps, en termes vagues sont d'une efficacité limitée. En revanche, dans sa démarche diplomatique de recherche d'une solution par la voie des négociations inter-communautaires, l'ONU considère les Grecs et les Turcs chypriotes comme deux communautés formant un seul peuple². Elle répond ainsi au souhait des fondateurs de la République de Chypre, les Britanniques, qui ont forgé non sans difficultés cette entité³. Dans sa mission de médiation aussi bien que celle de bons offices⁴, le Secrétaire Général de l'ONU appelle les représentants des deux communautés chypriotes à se réunir sous son égide : Monsieur Raouf Denktash en tant que représentant de la communauté turque chypriote et le Président de la République en tant que représentant des Grecs chypriotes et non pas en sa qualité de Président de la République. Le Secrétariat Général se réfère dans ce choix à la constitution de 1960 qui a créé une dichotomie dans l'Etat, en permettant aux deux communautés de se représenter au sein du

¹ S/21183, p.7.

² Cette attitude est la même que celle adoptée par les Grecs chypriotes. Ainsi, l'ancien Président Vassiliou rappelait, à l'issue d'une visite officielle en Grande-Bretagne, le 7 mars 1990 : "...Chypre est un seul Etat avec deux communautés. Elle est représentée en tant qu'un seul Etat aux Nations Unies. (...) La solution de ce problème doit être dans ce cadre : un seul Etat et deux communautés". Cité in *Le Bulletin de Chypre*, Vol.XV6 du 22 mars 1990, p.3.

³ Voir supra, première partie, titre premier, chapitre 1.

⁴ Voir plus loin la distinction entre ces deux missions.

pouvoir, notamment au sein de l'exécutif¹ : le Président de la République comme le représentant des Grecs chypriotes et le vice-Président comme celui des Turcs chypriotes². Depuis 1963, le chef de la communauté turque chypriote s'est vu retirer cette qualité de vice-Président de la République à l'issue de son boycott du pouvoir. Il reste néanmoins le représentant de fait de sa communauté dans les pourparlers. Il s'avère donc que l'ONU, dans un souci de préserver cet équilibre constitutionnel, fait survivre cette pratique malgré la mise en cause du régime instauré depuis 1960³. C'est la raison pour laquelle l'organisation mondiale ne fait pas appel aux autres communautés chypriotes, notamment latine, maronite et arménienne, rattachées constitutionnellement à la communauté grecque, de leur propre volonté⁴, pour participer aux négociations. C'est peut-être par souci de simplifier la tenue des négociations.

Non seulement le Secrétaire Général⁵ mais aussi le Conseil de Sécurité et l'Assemblée Générale mettent l'accent sur cette nécessité de mettre sur un pied d'égalité les deux communautés chypriotes pour éviter toute discrimination dans le traitement de cette question⁶. Pour l'ONU il n'y a ni de majorité grecque ni de minorité turque, mais des citoyens chypriotes soumis aux mêmes devoirs et disposant des mêmes droits. Les différentes résolutions du Conseil de Sécurité et de l'Assemblée Générale ainsi que les

¹ Voir supra, première partie.

² Voir supra, première partie, titre premier, chapitre 2.

³ Voir supra, première partie, titre II, chapitre 1.

⁴ La constitution chypriote a donné le choix à ces communautés de choisir leur camp, en s'apparentant à l'une des deux communautés grecque ou turque. Voir supra, Ière partie, titre premier, chapitre 2.

Voir aussi la Résolution 716/91 adoptée par le Conseil de Sécurité, le 11 octobre 1991 (§4), (reproduite en annexe).

⁵ *"Chypre est la patrie commune de la communauté chypriote grecque et de la communauté chypriote turque. Elles n'ont pas entre elles un rapport de majorité à minorité, mais de deux communautés dans l'Etat de Chypre. Le mandat qui m'a été confié par le Conseil de Sécurité indique clairement que ma mission de bons offices s'adresse à ces deux communautés. Il y est aussi expressément indiqué que la participation des deux communautés à ce processus doit se dérouler sur un pied d'égalité. La solution recherchée doit donc être convenue par les deux communautés et rencontrer leur agrément. Elle doit aussi respecter l'identité culturelle, religieuse, sociale et linguistique de chacune des communautés".* S/21183, *ibid*, p.13

⁶ Voir à cet égard la Résolution 716/91 du 11 octobre 1991 du Conseil de Sécurité, §4 et 6, (voir annexe).

Voir également la Résolution du Conseil 750/92 du 10 avril 1992, §6, (voir annexe).

Voir aussi la résolution 31/12 de l'Assemblée Générale adoptée le 12 novembre 1976, §4, (voir annexe).

De même on peut se référer au paragraphe 3 de la Résolution 32/15 de l'Assemblée Générale adoptée le 9 novembre 1977, § 3, (voir annexe).

rapports du Secrétaire Général font état des “deux parties” ou des “deux communautés chypriotes”¹.

A l'issue du conflit qui s'est envenimé depuis l'indépendance, en particulier depuis les événements de 1974, la communauté turque cherche à se qualifier de “peuple” pour pouvoir invoquer le principe de l'autodétermination et se permettre, à l'instar de la communauté grecque chypriote, de saisir directement l'ONU. De ce fait, elle entre en conflit avec la politique de cette dernière qui la considère comme une composante de la société chypriote et non pas comme un “peuple turc chypriote”. Dans son rapport du 8 mars 1990, le Secrétaire Général de l'ONU, Monsieur Perez de Cuellar souligne à cet égard : “...Le Conseil de Sécurité a posé en principe une solution basée sur l'existence d'un Etat à Chypre comprenant deux communautés”.

Cette position est confirmée par la résolution 716/91 §4 et 5, adoptée par le Conseil de Sécurité le 11 octobre 1991 :

(...)“4- Réaffirme que sa position sur la solution du problème chypriote implique un Etat composé de deux communautés politiquement égales, tel que le Secrétaire Général l'a défini au 11ème paragraphe de l'annexe I à son rapport du 8 mars 1990.

5- Demande aux parties d'adhérer pleinement à ces principes et de négocier dans le cadre qu'ils constituent, sans introduire de notions qui s'en écartent”².

C'est pour cette raison que l'ONU s'oppose au démantèlement de Chypre et condamne les déclarations sécessionnistes de la communauté turque chypriote tant en ce qui concerne la “République fédérale turque du nord de Chypre” (FTNC) en 1975³ que la “République turque du nord de Chypre” (RTNC), en 1983⁴.

¹ Résolution 3395 (XXX) de l'Assemblée Générale, adoptée le 20 novembre 1975, §5 (voir annexe).

² Voir également la Résolution 3212 (XXIX) de l'Assemblée Générale adoptée le 1er novembre 1974, §4 (voir annexe).

³ A l'issue de la déclaration de la FTNC, le 13 février 1975, le Conseil de Sécurité de l'ONU adoptera une résolution (367/75), dans laquelle il exprime son regret à l'égard de cet acte qui, à ses yeux, compromet les négociations intercommunautaires (voir ce texte en annexe).

⁴ A l'issue de la déclaration de la RTNC, le 15 novembre 1983, le Conseil de Sécurité adoptera, le 18 novembre 1983, une résolution (541/83) dans laquelle il déplore cet acte sécessionniste qu'il juge comme illégal. Il lance par conséquent un appel à la société internationale pour qu'elle ne reconnaisse que la République de Chypre (voir les § 1, 2 et 7 de cette résolution en annexe).

Dans une résolution ultérieure, adoptée le 11 mai 1984 (Résolution 550/84), le Conseil condamnera avec plus d'insistance cet acte ainsi que l'échange d'ambassadeurs entre la Turquie et la RTNC (voir annexe, en particulier les § 2 et 3)

Dans ses efforts de règlement de la question, nonobstant l'appui des pourparlers intercommunautaires, l'ONU s'emploie à faire respecter les Droits de l'Homme¹ et donc à trouver une issue pour le retour des réfugiés dans leurs foyers² et régler la question des enclavés de part et d'autre³. Aussi, l'ONU acquiesce à l'idée de la démilitarisation de l'île⁴ et tient au respect de la démographie réelle du pays⁵.

Tout en respectant la volonté des deux communautés chypriotes et en se fondant sur les "accords de haut niveau" réalisés en 1977 et en 1979 entre les dirigeants des deux communautés, l'ONU penche pour une solution basée sur un fédéralisme bi-communautaire et bi-zonal⁶.

Pour sa part, l'Assemblée Générale condamnera cet acte dans sa résolution 37/253, adoptée le 13 mai 1983 (voir annexe).

¹ Voir à cet égard la résolution 361/74 adoptée par le Conseil de Sécurité le 30 août 1974.

² Résolution 361/74 §4, ibid (voir annexe).

Voir également la résolution 3395 (XXX) de l'Assemblée Générale, adoptée le 20 novembre 1975 (voir §4 de cette résolution en annexe).

De même, la résolution 3212 (XXIX) adoptée par l'Assemblée Générale le 1er novembre 1974, demande le retour des réfugiés dans leurs foyers (voir §5 de cette résolution en annexe). Dans cette résolution, l'Assemblée Générale demande au Secrétaire Général des Nations Unies de s'employer à cet effet et de fournir toute l'assistance humanitaire nécessaire (voir §7 de cette résolution);

Voir également la résolution 33/15 adoptée par l'Assemblée Générale le 9 novembre 1978 §5.

Voir, dans ce même sens, la résolution de l'Assemblée 34/30, adoptée le 20 novembre 1979, §7 qui reprend les mêmes termes que le §5 de la résolution 33/15.

³ Dans un rapport intitulé "*La Question des Droits de l'Homme à Chypre*", le Secrétaire Général des Nations Unies, Monsieur Boutros Boutros-Ghali, décrit la situation des personnes enclavées à Chypre. Il souligne que beaucoup de problèmes concernant ces enclavés sont toujours sans solution et que les chypriotes grecs enclavés vivent dans des conditions difficiles. Ce rapport met aussi l'accent sur le fait que l'armée turque a interdit les visites de parents d'enclavés à la suite de la décision de la Cour de Justice Européenne du 9 juillet 1994 qui interdit les exportations de la zone turque de Chypre vers les pays de l'Union européenne.

⁴ Dans sa résolution 34/30 du 20 novembre 1979, l'Assemblée Générale des Nations Unies accueillera favorablement la proposition pour une démilitarisation totale de Chypre (voir le § 10 de cette résolution, en annexe):

Cette position est réitérée dans le paragraphe 4 de la résolution 37/253 cette même instance, adoptée le 13 mai 1983 (voir le §4 de cette résolution, en annexe).

⁵ Dans sa résolution 3395 (XXX) du 20 novembre 1975, l'Assemblée Générale des Nations Unies demande aux parties d'éviter toute action unilatérale visant des changements dans la structure démographique du pays.

⁶ Voir supra, le paragraphe précédent.

Par "*bicommunautaire*", elle entend des aménagements constitutionnels internes entre les deux communautés. Par "*bizonalité*", elle sous-entend des réaménagements territoriaux : un partage de l'île en deux zones tout en sauvegardant l'indépendance, la souveraineté et l'intégrité territoriale de Chypre et en excluant ainsi l'union totale ou partielle de son territoire avec un autre pays ainsi que toute forme de partage ou de sécession¹.

Cette solution préconisée par l'ONU, en conformité avec les principes édictés ci-dessus, fait état d'ajustements territoriaux proposés par le Secrétaire Général des Nations Unies, dans sa mission de bons offices² et adoptées par le Conseil de Sécurité³. Ces ajustements prévoient 28,2% de la surface totale de l'île sous administration turque chypriote. Les Grecs orthodoxes manifesteront leur désaccord avec ce pourcentage qui ne correspond pas, à leurs yeux, à la démographie réelle de la population turque chypriote (18,8%). Pour sa part, Monsieur Raouf Denktash rejette aussi cette carte.

Dans le même ordre d'idées, Monsieur Boutros-Ghali proposera en 1993 des mesures de confiance⁴ prévoyant le passage sous contrôle des Nations Unies de la partie fermée de la ville de Famagouste, le retour de ses habitants dans leurs foyers et sa transformation en zone spéciale ouverte aux deux communautés pour faciliter les contacts et les échanges entre elles et l'ouverture de l'aéroport international de Nicosie sous contrôle des Nations Unies. Il est évident que ces mesures ne déplaisent pas à la communauté grecque chypriote. Pour sa part, la communauté turque demande la reconnaissance des ports qui se trouvent dans le nord, à Kyrenia et Famagouste ainsi que l'aéroport de Tymbou. En réponse à ces "mesures de confiance", Monsieur Denktash déclare que la ville de Famagouste ne sera pas mise en totalité sous contrôle des Nations Unies et que la communauté turque en gardera une partie importante.

¹ Résolution 649/90 du Conseil de Sécurité, §1, *ibid*.

Résolution 716/91 du Conseil, §3, *ibid*.

Lors de l'installation de nouveaux habitants dans la ville de Varosha en zone sous présence turque, en 1984, le Conseil de Sécurité de l'ONU condamnera cet acte et le considèrera comme inadmissible.

² Voir *infra*.

³ Résolution 774/92 adoptée par le Conseil de Sécurité, §3, *ibid*.

Résolution 789/92 du Conseil de Sécurité, du 25 novembre 1992, §3, *ibid*.

⁴ Il s'agit de mesures qui doivent être adoptées pour faciliter l'adoption du fédéralisme pour prouver et garantir la bonne volonté des deux parties. C'est aussi un moyen de calmer l'intransigeance des parties.

Pour terminer, il faut signaler les efforts déployés par l'ONU en vue d'une réunion internationale à haut niveau sur Chypre, faisant participer non seulement les communautés de l'île mais aussi la Grèce, la Turquie, la Grande-Bretagne et les Etats-Unis¹. Ainsi, le Secrétaire Général des Nations Unies, Monsieur Xavier Perez de Cuellar, précisera, le 27 juin 1991 devant le Conseil de Sécurité : *"...mon objectif depuis quelques temps consiste à inviter les leaders des deux communautés à se rencontrer avec moi et donner leur consentement au projet d'accord pour une solution globale. (...) Les dispositions et la forme de la rencontre seront particulièrement importants. (...) Cette rencontre devrait se préparer à fond pour que les discussions soient basées sur un ensemble d'idées en accord avec les deux côtés. Il doit y avoir aussi un engagement clair en vue d'atteindre un projet d'accord et disposer d'assez de temps afin que la rencontre soit couronnée de succès. (...) Au cours de la préparation du sommet international, les deux parties devraient être prêtes à donner leur consentement aux éléments des objectifs globaux de l'accord, y compris les questions d'entente et la description d'égalité politique. En effet, le règlement doit garantir la sécurité des deux communautés de Chypre, conformément aux accords de 1979 réalisés à un haut niveau entre l'ancien Président de Chypre, Monsieur Spyros Kyprianou et Monsieur Raouf Denktash. (...) La présence de contingents grec et turc d'importance égale et la logique constituera l'élément essentiel de la sécurité à Chypre"*.

Monsieur Perez de Cuellar fait remarquer que ce règlement doit viser la démilitarisation de la fédération et que les traités d'Alliance et de Garantie de 1960 doivent rester en vigueur en s'adaptant aux principes et aux objectifs de la Charte des Nations Unies.

Le 28 juin 1991, le Président du Conseil de Sécurité déclarera que les membres du Conseil apporteront à l'unanimité leur appui à la proposition du Secrétaire Général pour la convocation d'un tel sommet : *"Le Conseil accueille l'intention du Secrétaire Général pour la rencontre entre ses assistants et les parties concernées en juillet et août, en vue d'élaborer un ensemble d'idées qui permettront un accord des deux parties sur les huit chapitres du projet d'accord"*.

Mais ces efforts n'aboutiront malheureusement pas, d'abord à cause de l'intransigeance des deux communautés, ensuite à cause des changements politiques dans la région, notamment lors des élections législatives en Turquie.

¹ Les Etats-Unis sont, en quelque sorte, les instigateurs de ce projet. A l'époque, le Président BUSH avait, dans ses démarches, convaincu la Grande-Bretagne et la Turquie de participer à ce sommet dont la présidence devait être assurée par le Secrétaire Général des Nations Unies.

Dans sa résolution 716/91 du 11 octobre 1991, le Conseil de Sécurité réitérera cette proposition¹. De même, dans son discours du 23 décembre 1991, à l'occasion de la 3024^{ème} réunion du Conseil de Sécurité², le Président de cette organisation insistera sur la nécessité de préparer le terrain pour une telle réunion. Ce vœux reste lettre morte.

Enfin, avec l'émergence de l'Union européenne et l'intérêt que celle-ci porte à la question chypriote, l'ONU compte sur une coordination d'efforts avec cette institution pour le règlement du problème chypriote. Ainsi, à l'occasion de la Conférence sur la sécurité et la coopération en Europe (CSCE) tenue à Paris en 1990, le Secrétaire Général des Nations Unies, dans un discours prononcé le 19 novembre en marge de ce sommet, indique :

“Dans les circonstances actuelles, il n'y a malheureusement aucune région où l'on puisse exclure la possibilité de nouveaux différends exigeant l'intervention des Nations Unies. Etant donné la diversité des racines ethniques et historiques qui font à la fois la richesse et la complexité de l'Europe, il me paraît judicieux que les participants à la CSCE envisagent d'ores et déjà de créer un centre régional de prévention des conflits. Je voudrais, cependant, souligner que l'Europe comme les autres régions de notre communauté mondiale, peut compter sur les Nations Unies pour lui prêter sans tarder toute l'assistance qu'elle est en mesure de fournir pour résoudre les différends de tous ordres.

Il existe, en fait, en Europe même un différend que je ne saurais passer sous silence : celui de Chypre. L'objectif des Nations Unies est d'aider les communautés chypriotes grecque et turque à préserver l'unité, la souveraineté, l'indépendance et l'intégrité territoriale de Chypre au sein d'une fédération bicommunautaire et bizonale. La persistance de ce problème, malgré mes efforts incessants, apparaît comme une aberration si l'on considère l'attention soutenue et les démarches actuellement entreprises pour régler d'autres conflits. Je suis sûr que vous convenez qu'il est de la responsabilité de votre région d'apporter tout appui requis aux efforts de règlement pacifique et définitif de cette question, vieille de vingt-sept ans”.

Après avoir examiné les principes qui déterminent la politique de l'ONU à l'égard du problème chypriote, les moyens déployés par elle en vue de son règlement seront exposés dans ce qui suit.

¹ Résolution 716/91 (voir les § 8, 9 et 10 de cette résolution, en annexe).

Voir aussi la résolution 750/92 adoptée par le Conseil le 10 avril 1992, §9.

² Voir le texte de cette résolution en annexe.

Section 2 Les moyens de règlement de l'ONU

L'organisation des Nations Unies s'est occupée du problème chypriote à plusieurs niveaux. Devant la gravité de la situation en 1963 et en 1974, des mesures ont été prises par le Conseil de Sécurité pour éviter que la violence ne s'étende à l'extérieur de l'île et porter ainsi atteinte à la sécurité au sein de la Méditerranée. Une Force de maintien de la paix est alors dépêchée sur le terrain (I). Une démarche diplomatique sera ensuite entamée pour rapprocher les parties et aboutir à une solution concertée (II).

I- L'OPERATION DU MAINTIEN DE LA PAIX II- LA MISSION DE MEDIATION

I- L'OPERATION DU MAINTIEN DE LA PAIX :

A la suite des événements de 1963¹ qui se sont déclenchés à l'issue du projet de Monseigneur Makarios d'amender la constitution², l'internationalisation de la question chypriote paraîtra inévitable, surtout après l'échec de la conférence de Londres, en janvier 1964³. Le gouvernement chypriote décide alors de saisir le Conseil de Sécurité, le 15 février 1964.

Après de longues consultations, le Conseil de Sécurité adoptera, le 4 mars 1964, une résolution⁴ qui clarifie la condition juridique de Chypre et sera à l'origine d'un certain nombre de mesures dont la plus importante est la création d'une Force internationale du maintien de la paix (U.N.F.I.CYP) et la nomination d'un médiateur ayant pour mission de favoriser, avec l'aide des parties concernées, une solution pacifique et un règlement concerté de la question chypriote.

Il s'agit d'une force militaire multinationale placée sous le commandement de l'ONU, ayant pour seule mission le maintien

¹ Voir titre préliminaire, supra.

² Voir supra, première partie, titre premier, chapitre 3.

³ Ibid.

A l'initiative de la Grande-Bretagne, une Conférence tripartite regroupant les trois puissances garantes (la Grèce, la Turquie et l'Angleterre) ainsi que les représentants des deux communautés chypriotes s'est tenue à Londres. Elle s'est déroulée à huis clos entre alliés atlantiques qui décidèrent l'envoi de troupes de l'OTAN à Chypre.

⁴ Résolution 186, S/5577.

de la paix, autrement dit la surveillance des antagonistes et la prévention de nouvelles altercations, et non pas la soumission de Chypre à la volonté des Nations Unies¹.

Cette opération est la troisième du genre, après les affaires de Suez et du Congo².

La mise en place de l'UNFICYP est ordonnée par le Conseil de Sécurité car l'Assemblée Générale, confrontée à un accroissement du nombre de ses membres, a une réactivité trop lente. La leçon tirée de l'affaire hongroise, en 1956, y est pour quelque chose, à une époque où le conflit est-ouest est à son apogée. Le pouvoir du Conseil de Sécurité de l'ONU se trouve alors renforcé dans le domaine du maintien de la paix, conformément aux dispositions de l'article 24 alinéa 1er de la Charte des Nations Unies³, lui attribuant le monopole des opérations de paix ou du maintien de la paix⁴, telles qu'elles sont prévues aux articles 42, 45 et 51 de la Charte⁵.

A- L'étendue de l'opération:

Dans sa résolution 186 adoptée le 4 mars 1964, pour mettre en place cette opération, le Conseil de Sécurité des Nations Unies constatera que la situation à Chypre est "*susceptible de menacer la paix et la sécurité internationale*". La mission qu'il confiera à l'UNFICYP est plutôt de nature non-coercitive. Elle s'inscrit dans le cadre des dispositions du chapitre VI de la Charte⁶.

En revanche, le Conseil de Sécurité ne met pas à l'évidence "*l'existence d'une menace contre la paix, d'une rupture de la*

¹ J. BALLALOU, *L'ONU et les opérations de la Paix*, Pédone, 1971, pp.141-149.

Voir également M. VIRALLY, *L'Organisation mondiale*, Paris, A. COLIN, 1972, pp.480-510.

² La première mise en place de casques bleus en Suez date de 1956 : Force d'Urgence des Nations Unies au Proche Orient (F.U.N.U). La seconde a eu lieu au Congo en juillet 1960.

³ "*Afin d'assurer l'action rapide et efficace de l'organisation, ses membres confèrent au Conseil de Sécurité la responsabilité principale du maintien de la paix et de la sécurité internationales et reconnaissent qu'en acquittant des devoirs que lui impose cette responsabilité, le Conseil de Sécurité de l'ONU agit en leur nom*".

⁴ Peace Making Forces.

⁵ En effet, les opérations de maintien de la paix sont le moyen d'action onusien dans le domaine du règlement ou du traitement des conflits, pour établir des conditions favorables à la recherche de solution politique. Elles sont déployées en accord avec le pays hôte, pour une durée généralement limitée.

⁶ Article.36 §1er du chapitre VI de la Charte des Nations Unies.
BOWETT, *United Nations Forces*, STEVENS, London, 1964, p.553.

paix ou d'un acte d'agression" (a.39), condition nécessaire à la mise en application des mesures coercitives prévues à l'article 42 du chapitre VII de la Charte¹. En effet, le §4 de la résolution 186 exige le consentement du gouvernement chypriote préalablement à la mise en place de cette Force. Dans ce texte, il est fait usage du verbe "*recommander*" au lieu de "*décider*", ce qui dénote le caractère non-coercitif de l'opération. Par ailleurs et à titre de comparaison, la résolution 678 du Conseil de Sécurité a depuis lors autorisé l'opération "Tempête du désert" au Koweït, en 1990, en faisant usage du verbe "*décider*"².

Le deuxième élément qui caractérise le caractère non-coercitif de l'opération de l'UNFICYP est la nature consensuelle de cette intervention. En effet, avant de débattre la question de la création et de l'envoi de cette Force à Chypre, le Conseil de Sécurité de l'ONU en fera état avec le représentant de Chypre aux Nations Unies³. Le représentant personnel du Secrétaire Général, le Général Guyani, sera dépêché sur place pour s'assurer des intentions du gouvernement hôte. Ce dernier lui affirmera, par une lettre du 5 mars 1964, que "*... le gouvernement chypriote consent à la création de cette Force, conformément aux termes de la résolution sus-mentionnée*"⁴.

Il faut ajouter que la prorogation du mandat de cette force périodiquement, à la demande du gouvernement chypriote, dénote et accentue le caractère consensuel de cette opération car le gouvernement chypriote peut, à tout moment, retirer à l'UNFICYP l'autorisation de garder son contingent sur son territoire. Par ailleurs, un accord concernant les privilèges et les immunités des membres de cette force et règlementant leur liberté de mouvement lors de cette mission conformément à l'article 105 de la Charte, sera conclu entre l'ONU et le gouvernement chypriote, le 31 mars 1964⁵. Dès lors, l'UNFICYP dispose à Chypre de moyens d'action qui lui

¹ S. KOKKINOS, *La nouvelle tendance de l'ONU et la question chypriote*, ibid, p.196.

² EL SAYEGH S., *La crise du Golfe - De l'interdiction à l'autorisation du recours à la force*, L.G.D.J, Paris, 1993, p. 490-500.

³ Monsieur U Thant, tout en respectant scrupuleusement le consentement du gouvernement chypriote, craignait en même temps que la France et l'Union Soviétique, qui étaient très réticents vis-à-vis de cette opération, n'apposent leur veto au Conseil de Sécurité. Ce respect scrupuleux du consentement du gouvernement chypriote est critiqué par Monsieur Philippe Manin, dans son ouvrage *L'Organisation Mondiale*. Le Professeur Manin trouve que par cet agissement, le Secrétaire Général des Nations Unies aboutit à la mise en cause de l'autorité de l'ONU face à l'Etat concerné.

⁴ S/5558

⁵ S/5583, 9 mars 1964.

S/5613, 19 mars 1964.

S/5629, 30 mars 1964.

facilitent son travail. En outre, pour s'assurer de son impartialité, le Conseil de Sécurité veillera à ce que cette force soit multinationale¹. La résolution 186 prévoit à cet effet que la composition de l'UNFICYP doit être fixée par le Secrétaire Général des Nations Unies "en consultation avec les gouvernements de Chypre, de la Grèce, de la Turquie et du Royaume-Uni"². C'est une tâche difficile car la nationalité des contingents doit être acceptée par les parties concernées : la Grèce, la Turquie, la Grande-Bretagne et, bien-entendu, Chypre au premier chef³. Aucune objection ne sera sur la participation de soldats britanniques à cette force. Bien au contraire, du fait qu'elle ait été à la base de la création de l'entité et de l'Etat chypriote et qu'elle maintienne des bases militaires sur le territoire chypriote, la Grande-Bretagne est la mieux placée pour garantir la réussite de cette opération, d'autant que Chypre fait partie du Commonwealth⁴.

L'UNFICYP est placée sous l'autorité des officiers appartenant aux différents contingents qui la composent. Cependant, conformément aux dispositions du paragraphe 4 de la résolution 186⁵, son commandement disciplinaire est choisi par le Secrétaire Général⁶. Ses dépenses sont à la charge du gouvernement chypriote et des Etats fournissant les contingents. Selon le paragraphe 6 de cette résolution, le Secrétaire Général peut aussi "accepter des contributions volontaires, à cette fin". Les Etats-Unis et la Grande-Bretagne fourniront ainsi une contribution substantielle à l'UNFICYP tandis que la Russie, en 1993, fera savoir qu'il lui est difficile de maintenir sa contribution en raison des difficultés financières qu'elle traverse⁷.

¹ A titre de comparaison, le même souci est observé chez la FINUL (Force Interimaire des Nations Unies au Liban), mise en place en mars 1978, par décision du Conseil de Sécurité, à la suite d'une opération israélienne sur le Litani, au Sud-Liban.

² §4 de la résolution.

³ La Turquie s'opposera à toute participation africaine à cette force.

⁴ Les soldats britanniques ont constitué au départ le contingent le plus important de l'UNFICYP (2 719 soldats), auquel sont venus s'ajouter des éléments canadiens, finlandais, suédois, danois, irlandais, autrichiens et néo-zélandais.

⁵ Ibid.

⁶ Le 27 mars 1964, le Secrétaire Général de l'ONU nommera le Général Gyani au commandement de cette Force.

⁷ Depuis la création de l'UNFICYP en 1964 et jusqu'au 15 décembre 1973, les contributions volontaires à son financement étaient d'environ 142,5 millions de dollars. Cette somme comportait les contributions de 52 Etats membres, plus les recettes accessoires et les contributions escomptées. S. KOKKINOS, *ibid*, p.201.

"La différence entre contributions et dépenses nous donne un déficit de 23,1 millions de Dollars, jusqu'en 1973". J. BALLALOU, *ibid*, p.146.

Selon le Professeur Manin, les Forces du Maintien de la Paix ne sont pas constituées en vue de combattre ou de contraindre un Etat à se soumettre à la volonté des Nations Unies. *“Elles agissent par la persuasion et ont pour tâche essentielle l'apaisement”*¹. L'UNFICYP doit ainsi *“garantir et superviser la cessation des hostilités”*.

Par “hostilités”, on entend violence et recours à la force par les deux communautés chypriotes. La mission de l'UNFICYP se limite donc à la pacification interne de l'île². A titre de comparaison, la FINUL au Liban est dotée d'une mission similaire. En vertu de la résolution 524, adoptée le 19 mars 1978 par le Conseil de Sécurité, elle doit vérifier le retrait des forces israéliennes du sud-Liban, rétablir la paix et la sécurité, aider le gouvernement libanais à assurer la restauration de son autorité effective dans la région. Cependant, en 1982, cette Force n'a pas pu empêcher l'intervention israélienne, de même qu'en avril 1996 lors de l'opération “Raisins

¹ C.A.COLLIARD et A.MANIN, *Droit international et histoire diplomatique*, pp.94-99.

Voir aussi J. BALLALOU, *ibid*, pp.141-149.

² Dans son rapport du 29 avril 1964, le Secrétaire Général des Nations Unies précisait les objectifs principaux de cette Force :

- assurer la liberté de la circulation sur toutes les routes de Chypre, y compris la route de Kyrénia.
- assurer à toutes les communautés la liberté de se déplacer en sécurité.
- assurer l'évacuation et l'élimination progressive de toutes positions fortifiées tenues par les Chypriotes grecs et les Chypriotes turcs.
- négocier les mesures à prendre pour réunifier progressivement la police.
- la Force, sur demande, aiderait à faciliter et à vérifier le désarmement des irréguliers des deux côtés et la mise en lieu sûr des armes.
- reprandre en main les extrémistes de l'un et l'autre camp.
- énoncer les arrangements voulus en vue d'une amnistie générale.
- faciliter le retour à une situation normale et notamment le rétablissement de l'activité économique.
- faciliter le retour à leur poste des Turcs chypriotes qui sont fonctionnaires ou font partie du gouvernement.
- veiller à ce que les tribunaux fonctionnent normalement.

Par ailleurs, dans un autre rapport du 10 septembre 1964, le Secrétaire Général des Nations Unies précise en outre que :

- la Force doit être à tout moment sous le contrôle et le commandement exclusif de l'Organisation des Nations Unies.
- ses membres ne doivent faire usage de leurs armes qu'en cas de légitime défense, et dans l'exécution des tâches qui leur sont assignées, en particulier la protection des postes et du personnel de la Force, soumis à une attaque armée.
- ils doivent faire preuve de retenue et d'une entière impartialité à l'égard des membres des deux communautés.
- rester en contact étroit avec les membres compétents du gouvernement chypriote.

de la colère", ou encore, lors des attaques constantes opérées par l'armée du Tsalal contre le Hezbollah au cours de l'été 1997. Elle ne peut faire usage des armes défensives qu'en cas de légitime défense¹.

Pour cette même raison à Chypre, l'UNFICYP n'a pas pu empêcher l'intervention turque en 1974. Son mandat constitue en lui-même une limite à son champ d'action². Ce mandat est défini dans des termes très larges : *"la fonction de la Force sera, dans l'intérêt de la préservation de la paix et de la sécurité internationale, de faire tout ce qui est en son pouvoir pour prévenir toute reprise des combats, et selon qu'il conviendra, de contribuer au maintien et au rétablissement de l'ordre public et au retour à une situation normale"*³. Son objectif est essentiellement de réduire les hostilités intercommunautaires à la suite des événements de 1963 et de rapprocher les antagonistes pour trouver une solution à leur problème⁴. Elle est ainsi appelée à s'interposer entre les parties, dans les zones délicates où un affrontement interne est possible. Il est évident que cette mission était plus délicate quand les deux communautés vivaient à proximité, avant 1974, comme dans les villes et les zones contigües. L'UNFICYP était de ce fait amenée à établir, dans certains cas, de véritables lignes de démarcation pour prévenir les hostilités. Dans d'autres secteurs ruraux où les communautés vivaient plutôt séparées, elle a organisé des patrouilles pour surveiller les antagonistes.

Pour conduire cette opération, l'UNFICYP s'est dotée d'une police civile (UNCIVPOL), en liaison avec la police locale chypriote⁵. Cette police avait pour tâche d'accompagner les patrouilles

¹ Paragraphe 5 de la résolution 426, du 20 mars 1978.

² P. MODINOS, *Chypre : le chemin de l'Histoire*, Nicosie, 1987, p.35.

³ Article 5 de la résolution 186.

⁴ Sachant qu'il ne devait attendre du Conseil de Sécurité aucune précision quant à l'étendue du mandat de la Force, le Secrétaire Général indiquait dans son rapport du 10 septembre 1964 son intention de donner au commandant de la Force quelques directives :

- une totale liberté de mouvement,
- le démantèlement des positions et installations fortifiées présentant une menace pour la paix,
- l'ordre de repli des unités des deux parties à une distance raisonnable et fixation de zones "neutralisées". S/5950

⁵ Dans son rapport du 2 mai 1964, le Secrétaire Général des Nations Unies fait état que le retour à la situation normale à Chypre implique une normalisation des services publics, à laquelle l'UNFICYP doit prêter son concours : réintégration des Turcs chypriotes dans l'administration, paiement d'arriérés de salaires et de traitements, assurances sociale, remise en fonctionnement des tribunaux et de l'administration judiciaire, rétablissement des services de la poste. Ce rapport fixe alors les attributions suivantes :

de la police chypriote, de constituer des postes de police des Nations Unies dans les zones délicates, observer la manière dont la police locale fouille les véhicules aux barrages pour éviter les dérapages et enquêter sur les incidents qui pouvaient envenimer les relations entre les deux communautés. Ainsi, l'UNFICYP était chargée, au début de son mandat, de veiller à l'élimination des barrages routiers et de toute autre entrave à la liberté de déplacement dans l'île, comme les fortifications érigées par les communautés. Elle devait de même surveiller les frontières pour éviter la circulation d'armes parmi les groupes paramilitaires de la TMT et de l'EOKA B¹.

A l'issue des événements de 1974², elle se verra ajouter à ses tâches originelles deux nouvelles : l'observation du cessez-le-feu et l'octroi de l'aide humanitaire³. En outre, la déclaration de Genève⁴ donnera à cette Force un mandat plus large et plus précis que celui qui découle des résolutions du Conseil de Sécurité. Cette déclaration fait état d'une zone de sécurité, limitrophe des zones occupées par les forces armées turques⁵. Aucune force, autre que l'UNFICYP, ne pourra désormais pénétrer dans cette zone. Par ailleurs, les enclaves grecques ou turques qui se trouvent en dehors de la zone tenue par les forces turques seront protégées par l'UNFICYP. De même, dans les villages "mixtes", les fonctions de sécurité et de police seront assurées par cette force⁶.

Aujourd'hui, la mission de l'UNFICYP consiste surtout à enregistrer les éventuelles violations du cessez-le-feu ou à obtenir ce dernier en cas d'incidents et à tenter de *"contenir toute avance*

-
- établissement d'une liaison avec la police chypriote;
 - accompagnement des patrouilles de la police chypriote chargées d'assurer la police de la circulation;
 - constituer des postes de police des Nations Unies dans certaines zones névralgiques;
 - observer la façon dont la police locale fouille les véhicules aux barrages routiers;
 - enquêter sur les incidents mettant aux prises des Chypriotes grecs et turcs;
 - procéder en cas de besoin à des enquêtes spéciales.

¹ Voir plus haut le détail concernant ces deux organisations, notamment dans le titre préliminaire.

² Le 6 décembre 1974, le Secrétaire Général des Nations Unies critiquait en ces termes la situation dans laquelle se trouvait l'UNFICYP : *"L'enchaînement de ces événements a placé la Force devant une situation nouvelle qui n'était pas prévue par son mandat, lequel a été défini dans le contexte du conflit entre les deux communautés chypriotes et non pas d'une intervention armée par des forces de l'extérieur ou d'hostilités généralisées entre deux armées nationales"*. S/7180.

³ Résolution adoptée le 20 juillet 1974. Voir le texte en annexe.

⁴ Voir supra, le titre préliminaire.

⁵ J. BALLALOU, *ibid*, p.29.

⁶ *Ibid*, p.30.

militaire importante, en établissant de nouveaux postes d'observation et en entamant des négociations afin de persuader la partie responsable de revenir à ses positions initiales"¹.

Enfin, l'UNFICYP est également chargée d'une mission dans les domaines sociaux et économiques, ce qui permettra à l'Etat chypriote de continuer à fonctionner malgré le boycott du gouvernement par les Turcs chypriotes en 1963 et toutes les difficultés rencontrées à cette occasion². Il faut donc reconnaître un grand mérite à l'UNFICYP pour avoir assuré un rôle de liaison entre le gouvernement et les dirigeants turcs chypriotes qui l'avaient boycotté³. Il faut aussi lui reconnaître d'avoir permis le fonctionnement de l'Etat malgré la crise : acheminement de la poste, de l'eau et de l'électricité sur l'ensemble du territoire, retour progressif à la normale dans le fonctionnement de la justice, etc...⁴

A l'issue des événements de 1974, cette force entreprendra des opérations de secours aux réfugiés, de fourniture de nourriture, de l'aide médicale, de la distribution régulière des approvisionnements, l'escorte des médecins et l'assistance du Comité International de la Croix Rouge (C.I.C.R). Sa présence réduira le nombre des personnes disparues et découragera la prise d'otages entre les belligérants⁵.

Aujourd'hui, le bilan positif de l'opération de l'UNFICYP à Chypre apparaît surtout à travers ses réalisations au niveau économique et social. On lui doit d'avoir remis en service des usines fermées depuis les troubles, d'avoir pris des mesures pour faciliter la moisson dans le pays et assurer l'entretien des plantations d'agrumes dans les villages abandonnés. Mais sa mission est rendue difficile à cause de certaines limites.

B- Les limites d'action :

Dans une situation d'affrontements intercommunautaires nourris par des ingérences extérieures, l'opération du maintien de

¹ S/11717, pp.7-10.

² "Toutes les négociations relatives à la réintégration éventuelle des fonctionnaires turcs chypriotes avaient échoué car le gouvernement y voyait une question d'une haute importance, étroitement liée au règlement final de la question chypriote". S.KOKKINOS, *ibid*, p.219.

³ S. VANER, *Chypre : petite île, grande puissance*, Revue politique étrangère, Paris, 1988, p.171.

⁴ CHANG YEN : ONU, Doc. S/P.V.1781, §91.

⁵ S. KOKKINOS, *ibid*, p.221.

la paix à Chypre sera ardue, inconfortable et limitée¹. Les événements de 1974, malgré la présence de l'UNFICYP, démontrent la fragilité de cette opération et son caractère purement conservatoire et non point préventif comme son objectif originel le laisse entendre². Tant l'exemple chypriote que libanais (FINUL) ou encore, celui de la Bosnie (FORPRONU) démontrent l'inefficacité de telles opérations à cause des entraves juridiques mais aussi matérielles qu'elles rencontrent.

1°) Une limite d'ordre légal:

L'ONU ne parvient pas à s'imposer contre le gré des Etats où sa force d'intervention est établie. Au Liban, la FINUL ne peut pas aller au-delà des termes du mandat qui lui est conféré préalablement, sans prendre le risque d'une action *ultra vires*, action désavouée par les parties. Il en est de même pour l'UNFICYP à Chypre.

La première limite à l'action de cette Force de maintien de la paix est donc due au caractère consensuel que revêt son mandat. L'article 32 de l'accord entre l'UNFICYP et le gouvernement chypriote le prouve : *"La Force et ses membres ainsi que ses véhicules, navires, aéronefs et matériels jouiront de la liberté de mouvement sur l'ensemble du territoire chypriote. Dans toute la mesure du possible, le commandant de la Force consultera le gouvernement en ce qui concerne les mouvements importants de personnels, matériels ou de véhicules qui emprunteront les routes utilisées pour la circulation générale. Le gouvernement fournira à la Force des cartes et autres renseignements, notamment l'emplacement des dangers et obstacles qui pourraient être utiles pour faciliter ses mouvements."* Le respect scrupuleux du consentement de l'Etat chypriote confère un caractère "quasi contractuel" à l'opération munie par cette force³.

Ainsi, le 23 juillet 1964, les troupes de l'UNFICYP ne seront pas autorisées à pénétrer dans les docks de Limassol, ni dans les zones qualifiées de "névralgiques" par le gouvernement chypriote. Certains des ses convois seront soumis à la fouille⁴ et quelques incidents éclateront entre elle et les forces chypriotes.

¹ M. FLORY, *Force Internationale des Nations Unies et Pacification intérieure de Chypre*. AFDI, 1964, p.473.

² A cet effet, Maurice Flory se demandait, dans son ouvrage (op. cit.) si *"finalement le principal résultat politique de la présence d'une Force des Nations Unies n'était pas d'internationaliser la scission des communautés"*. Il est clair que, depuis 1964, les phases de l'évolution étaient *"la ligne de démarcation, puis les frontières et enfin la partition"*.

³ J. BALLALOU, Ibid, p.21.

⁴ S/5842.

L'UNFICYP est non seulement soumise au consentement du gouvernement local mais aussi à celui des autres antagonistes externes. Ainsi, après les événements de 1974, de sérieuses restrictions à sa liberté de mouvement seront enregistrées. Le 29 juillet 1974, le commandant des forces turques à Chypre fera savoir au commandant de l'UNFICYP que tout le personnel, y compris la police et les civils, devront être évacués de la zone tenue par les forces turques. Avec l'aval du Secrétaire Général de l'ONU¹, l'UNFICYP ne sera plus autorisée à installer des postes d'observation ni à organiser des patrouilles militaires ou de police.

2°) Des effectifs limités:

La deuxième limite d'action de l'UNFICYP est due au nombre de ses effectifs. Ces derniers devaient comprendre 70 000 hommes conformément à la résolution 186 du 12 mars 1964. Mais ce chiffre ne sera jamais atteint. A la veille des événements de 1974, cette force ne comptera que 2 188 militaires et 153 membres de police². Ces effectifs seront insuffisants pour répondre aux nouvelles tâches exigées. Dès le 22 juillet 1974, le Secrétaire Général des Nations Unies demandera au Conseil de Sécurité de solliciter les Etats qui contribuent à cette force pour renforcer leurs contingents³.

Avec le temps, les effectifs de l'UNFICYP se réduiront. En janvier 1988, la Suède retire 395 de ses hommes et le Danemark envisage de faire de même. Dans son rapport du 1er décembre 1992, le Secrétaire Général des Nations Unies fera savoir que la diminution des effectifs limite sa capacité à fournir un soutien humanitaire aux deux communautés chypriotes. En 1993, l'effectif de l'UNFICYP se réduit davantage à cause du retrait de 322 soldats danois, de 198 britanniques, de 63 autrichiens et 61 canadiens. En

Le gouvernement chypriote souligne que l'accès aux docks et ports n'était pas compris dans l'expression "liberté de mouvement" et que des raisons stratégiques s'opposent à l'accès des Forces des Nations Unies à certaines zones.

¹ Dans la pratique, les seules interventions autorisées par les autorités turques sont d'ordre humanitaire : les équipes humanitaires de l'UNFICYP, chargées de distribuer des secours fournis par le Haut Commissariat des Nations Unies pour les Réfugiés peuvent se rendre dans le nord de l'île, à condition d'être accompagnés par des officiers de liaison turcs.

² S/11568.

Le 30 avril 1964, elle comptait 6 369 hommes. Le 8 juin 1964, elle comptait 6 414 hommes.

³ S/11294, du 22 mai 1974.

juin 1993, le contingent canadien se retirera de cette force qui ne comptera, à cette date, que 850 soldats¹.

3°) Un mode de financement inadéquat:

L'UNFICYP est financée grâce aux contributions essentiellement volontaires des Etats². Ce mode de financement compromet l'objectif même de l'opération de maintien de la paix, compte tenu du déséquilibre budgétaire persistant et de la contribution de l'Etat bénéficiaire car, bien que l'autorité du Conseil de Sécurité soit renforcée dans ces interventions³, cet organe ne peut s'opposer à la volonté de l'Etat bénéficiaire qui contribue à son financement. Jacques Ballaloud remarque à cet effet qu'une *"opération de ce type, si elle entend aménager la susceptibilité des grandes puissances, ne pourra guère y gagner en efficacité. Le respect scrupuleux du consentement de l'Etat confère à la limite un caractère quasi-contractuel à l'opération."*⁴

Les difficultés d'ordre financier qui constituent une limite d'action à l'UNFICYP conduira le Secrétaire Général de l'ONU, en décembre 1985, à mettre en cause la présence de cette force à Chypre. Il faut rappeler que depuis 1980, l'ONU n'est plus en mesure d'assurer le remboursement des dépenses supplémentaires extraordinaires auxquelles ses contingents peuvent prétendre. C'est pourquoi ces derniers demanderont la modification du mode de financement de l'UNFICYP⁵.

En 1990, la polémique sur ce sujet résurgira. Les Etats fournisseurs des contingents soumettront un projet de résolution prévoyant que les dépenses de la Force soient considérées comme des dépenses de l'organisation⁶, à compter du 15 juin 1991. Ce projet sera modifié à deux reprises et le texte adopté finalement est

¹ L'effectif de l'UNFICYP est ramené, en mai 1992, à 2 141 hommes et à 1 513 hommes en mars 1993, à 1 323 personnes en août 1993, répartis comme suit : 1 050 d'infanterie, 223 personnel d'appui, dont 37 militaires. Les éléments de police civile sont fournis par l'Australie et la Suède. Ils sont basés dans 5 postes répartis sur toute l'île. Les observateurs militaires étaient fournis par l'Autriche, l'Irlande et la Hongrie et exercent essentiellement des fonctions de liaison et de reconnaissance. A/47/1001.

² Voir supra.

³ Voir supra, la section précédente.

⁴ Ibid.

⁵ Les Etats qui contribuaient à cette Force faisaient savoir qu'"en absence de contributions volontaires suffisantes, nous estimons que la seule solution possible est de prélever les fonds nécessaires sur les contributions mises en recouvrement auprès de tous les Etats membres". Mais les consultations relatives à cette demande auprès des membres du Conseil n'ont pas abouti. S. KOKKINOS, *ibid*, p.508.

⁶ Article 17 §2 de la Charte des Nations Unies.

édulcoré car il se borne à décider d'étudier le problème des coûts de l'UNFICYP et à envisager un autre moyen de financement qui pourrait comprendre, entre autre, l'application du barème des quotes parts. Comme le souligne l'équipe du secrétariat général des Nations Unies dans son rapport du 7 septembre 1990, la *"Force est la seule opération du maintien de la paix des Nations Unies qui ne soit pas financée à l'aide des quotes parts versées par les Etats membres de l'organisation"*.

En renouvelant le mandat de l'UNFICYP en 1991, le Conseil de Sécurité se préoccupera également de financement de cette force. Il adopte, le 14 juin 1991, une résolution dans laquelle il demande au Secrétaire Général de procéder à des consultations au sujet des coûts de la force avec les membres du Conseil, les pays qui fournissent des contingents et les autres parties intéressées, en tenant compte à la fois du rapport de l'équipe du Secrétaire Général, en date du 7 septembre 1990, et du rapport du groupe des amis du Président du Conseil, en date du 21 mai 1991. A la suite de cette résolution, le Secrétaire Général examinera les moyens possibles de réduire les dépenses ou d'accroître les ressources de l'UNFICYP. Il envisagera une redéfinition des *"coûts supplémentaires et extraordinaires"* remboursés aux Etats qui lui fournissent des contingents. Il notera aussi que la part des dépenses globales de la force prise en charge par l'ONU s'élève à moins d'un tiers tandis que les contributions volontaires versées ne suffisent jamais à couvrir son coût qui resté à la charge de l'ONU. A cet égard, dans une lettre adressée en mars 1993 à tous les Etats membres de l'ONU et des institutions spécialisées, les invitant à verser des contributions volontaires, le Secrétaire Général fera observer que les rentrées de fonds continuent d'être très inférieures à la part des dépenses qui reviennent à l'organisation. Il exprime sa profonde préoccupation devant la précarité de la situation financière de l'UNFICYP.

Dans son rapport soumis au Conseil de Sécurité, le 30 mars 1993, Monsieur Boutros Boutros-Ghali préconise le changement du mode de financement de l'UNFICYP en proposant que celui-ci se transforme rapidement en une contribution obligatoire, prise en charge par le budget de l'ONU, afin de donner du temps aux Etats membres des Nations Unies, désirant fournir un contingent à l'UNFICYP, de s'organiser à cet effet.

Dans ce sens, en mai 1993, un projet de résolution sera proposé au Conseil de Sécurité, prévoyant que le coût de l'opération de paix à Chypre soit couvert par un financement obligatoire effectué par les Etats membres.

Pour préserver la présence de l'UNFICYP à Chypre mais surtout pour éviter un veto russe au Conseil de Sécurité à ce sujet, le gouvernement chypriote avec l'aide la Grèce, offrira de payer 25 des 47 millions de dollars du coût de l'opération. Par ailleurs, l'ONU proposera de répartir, entre les Etats membres, 22 millions de dollars par an, dont moins de deux millions par Moscou.

Pour la première fois depuis neuf ans, la Russie opposera son veto à cette résolution. L'ambassadeur russe, Youli Vorotsov, fera valoir à cet égard que l'adoption de cette résolution créera un précédent néfaste pour les opérations du maintien de la paix de l'ONU. Le représentant de la Grande-Bretagne à l'ONU, Sir David Hannay, qualifie le veto russe de *"regrettable et dtsproportionné vu les très modestes implications financières pour la Russie"*.

Le 26 mai 1993, la Russie acceptera la nouvelle version proposée sur le mode de financement de la Force qui spécifie qu'une part importante du financement *"proviendra de contributions volontaires et une petite partie, des contributions obligatoires, ce qui allègera la contribution russe"*.

Depuis la création de l'UNFICYP jusqu'au 15 juin 1993, 79 pays dont un certain nombre d'Etats membres qui lui ont fourni des contingents, ont contribué volontairement à son financement pour un montant total de 450,2 millions de dollars. Mais ces versements n'ont jamais suffi à couvrir le coût de cette opération. En 1994, les arriérés s'élevaient à plus de 200 millions de dollars.

4°) Des difficultés d'ordre matériel et juridique :

Il est très difficile pour l'UNFICYP d'aboutir à une pacification totale de Chypre pour des raisons aussi bien matérielles que juridiques. Il faut souligner qu'il n'y avait pas, au départ, de frontières nettes entre les deux communautés ce qui rendait la mission d'interposition difficile. En 1964, l'UNFICYP devait être présente dans tous les coins du territoire chypriote pour apaiser les tensions. Dans les villes où les deux communautés vivaient dans des zones contigües, l'UNFICYP établissait des positions fortifiées, extrêmement rapprochées les unes aux autres. Les zones seront séparées par des lignes de démarcation identiques à la "ligne verte" établie à Nicosie en décembre 1963, avant l'arrivée de cette force. L'UNFICYP surveillait étroitement ces lignes grâce à des postes fixes et à des patrouilles régulières tandis qu'elle déployait, dans les zones rurales, des petits détachements placés entre les deux camps.

Dans la plupart des autres régions, elle organisait des patrouilles pour surveiller les routes¹.

La mission de l'UNFICYP, comme celle d'autres forces de ce type déployées ailleurs dans le monde pour la prévention des conflits, est limitée par manque de prérogatives. Dans son rapport du 29 avril 1964, le Secrétaire Général de l'ONU reconnaît que cette force *"s'était vue confier une lourde responsabilité sans que soit nettement défini un mandat général pour la guider et lui permettre de savoir clairement ce qu'elle était fondée de faire et jusqu'où elle pouvait aller, en particulier pour ce qui était de l'emploi de la force. Cette lacune et ce manque de clarté du mandat de la force avaient, de toute évidence, entravé ses opérations"*².

Si l'UNFICYP n'a pas honoré ses engagements majeurs, conformément à la mission qui lui a été confiée, cela est dû essentiellement à son mandat qui ne lui permet d'utiliser les armes qu'en cas de légitime défense. Ses activités se trouvent en permanence exposées aux critiques des belligérants à cause des interprétations différentes de son mandat et du fait qu'elle ne peut pas s'opposer aux violations du *statu quo* en vigueur dans l'île. Ainsi, elle ne peut pas intervenir par la force pour mettre fin à la contrebande d'armes et d'hommes. Son action est limitée dans ce domaine à la pure négociation. De même, il lui est toujours difficile d'imposer le respect du cessez-le-feu. Les divers rapports du Secrétaire Général en font état, depuis le 14 août 1974. Les derniers incidents survenus en août 1996 en sont la preuve³. L'UNFICYP se contente donc d'assurer une surveillance des zones, dans la mesure du possible, et d'obtenir des cessez-le-feu partiels, en dépit de la pression dont elle fait l'objet, l'obligeant parfois à évacuer ses postes⁴.

En s'adressant au Conseil de Sécurité, le Secrétaire Général précise, dans ce sens, que *"si la Force des Nations Unies était maintenue à Chypre, il faudrait absolument donner au moins quelques précisions sur les mesures qu'elle pouvait prendre dans l'exécution de son mandat"* et qu'il est dans son intention *"d'admettre certaines hypothèses et de donner au commandant de la Force des directives en ce*

¹ S. KOKKINOS, *ibid*, p.208.

² S/5950.

³ Voir *supra*, titre préliminaire.

⁴ Le 16 août 1974, un nouveau cessez-le-feu est intervenu à l'issue de la résolution 358 adoptée le 15 août de la même année par le Conseil de Sécurité. Malgré ce texte, l'UNFICYP n'a pas pu empêcher l'avance turque du 16 août 1974. Le Secrétaire Général des Nations Unies signalait alors que si, dans certains cas, la Force avait réussi à persuader les troupes turques de retirer leurs positions avancées, dans la plupart des cas, les avances turques dans la zone s'étendant de Xéros à Famagouste n'avaient pu être enrayerées. S/11717.

sens"¹. Il formule alors trois directives dont le contenu, dans ses grandes lignes, est le suivant :

- disposer d'une complète liberté de mouvement que le commandant de la Force pourrait juger essentielle pour l'exécution des tâches qui lui sont confiées.

- démanteler les positions et les installations fortifiées qui présentent une menace pour la paix et prendre toutes les mesures défensives nécessaires si la Force est attaquée pendant l'accomplissement de cette mission.

- créer des zones neutres où la présence de forces armées serait interdite².

Dans son ouvrage *"L'Organisation des Nations Unies et le Maintien de la Paix"*³, le Professeur Manin souligne que ce type d'opérations n'est pas, à l'origine, conçu pour combattre ou contraindre un Etat à se soumettre à la volonté des Nations Unies. Son action se limite à la persuasion et l'apaisement⁴, donc à la simple observation. Dans son rapport devant le Conseil de Sécurité, le 27 juillet 1974⁵, le Secrétaire Général des Nations Unies indique que *"le mandat de la Force consiste essentiellement à empêcher la reprise des combats entre les deux communautés"*, mais qu'il ne prévoit pas qu'elle s'interpose entre les forces armées d'un autre Etat membre et les forces armées de Chypre⁶. Quelques jours plus tard, le Secrétaire Général précisera lors de la séance du 29 juillet 1974, à l'occasion d'une confrontation avec le commandement des Forces turques qui a demandé l'évacuation de l'UNFICYP dans la zone

¹ Ibid.

² S. KOKKINOS, *ibid*, p.204.

Le Secrétaire Général des Nations Unies a essayé d'interpréter le mandat de l'UNFICYP, le clarifier, afin d'en faciliter la mise en oeuvre de cette Force. Mais il ne pouvait pas aller plus loin car le mandat ne pouvait être modifié que par une décision du Conseil de Sécurité. Or, l'Union soviétique qui disposait à l'époque d'un veto au Conseil de Sécurité s'opposait catégoriquement à tout élargissement des fonctions de cette Force.

Selon le représentant soviétique, Mozorov, *"cela entraînerait une ingérence dans les affaires intérieures de la République de Chypre"*. S/P.V. 1153, 17 septembre 1964, pp.48-50.

³ Ibid, pp.94-99.

⁴ Dar Hammarsjkoeld, ex-Secrétaire Général des Nations Unies rappelait, dans une étude sommaire, à cet égard, que les Forces des Nations Unies ne peuvent recourir à la force armée qu'en cas de légitime défense, notamment pour se maintenir en cas d'attaque visant à leur faire évacuer les positions qu'elles occupent.

⁵ S/PV 1784

⁶ Ibid.

tenue par ses forces, qu'«une telle situation n'a pas été prévue lors de l'établissement du mandat de cette force en 1964»¹. C'est pour ces raisons que l'UNFICYP n'a pas pu empêcher certains combats intercommunautaires, à l'instar des événements de Saint Hilarion, survenus en avril 1964, quelques jours après que cette force fût devenue opérationnelle, donc avant qu'elle ne soit familiarisée avec la situation sur le terrain, ou encore lors les derniers affrontements survenus en été 1996².

Lors d'une opération récente, en ex-Yougoslavie, la Force des Nations Unies (FORPRONU) s'est à nouveau heurtée à cette limite. Le mandat de cette dernière ressemble fort à celui de l'UNFICYP³. Dans son ouvrage *«Croire et Oser»*⁴, le Général Philippe Morillon, ex-Commandant de cette Force fait savoir que la mission humanitaire de la FORPRONU ainsi que la légitime défense en cas d'attaque des contingents sont limitées par son mandat⁵. La mission de la FORPRONU était concentrée sur la distribution de vivres en Bosnie. Malgré les attaques dont elle a fait l'objet, notamment lors de la bataille de Bihac en novembre/décembre 1994 et la prise en otages des casques bleus par les militaires serbes ou encore les meurtres de ces soldats de la paix commis par les snipers, la riposte de la FORPRONU était impossible. S'il a été envisagé de retirer cette Force de la Bosnie, les Etats Majors alliés auraient systématiquement refusé de lui donner les moyens de se défendre⁶.

On peut donc conclure que, bien que la légitime défense soit théoriquement admise pour les Forces du maintien de la paix, sa mise en application s'avère toujours difficile. Cette difficulté se rencontre dans toutes les missions de ce type, depuis l'affaire congolaise⁷ à l'intervention de la FINUL au Liban⁸. A Chypre, les différents rapports du Secrétaire Général des Nations Unies font état

¹ Ibid.

² Voir titre préliminaire, supra.

³ Voir les résolutions 770, 776, 781, 816, 807, 824 et 836.

⁴ Gral Ph. MORILLON, *Croire et Oser*, Grasset, Paris 1993.

⁵ Voir la résolution 770 du Conseil de Sécurité du 13 août 1990.

⁶ P. GARDE, *Vie et mort de la Yougoslavie*, Fayard, Paris, 1992, p.73.

⁷ A l'occasion de cette affaire, le Secrétaire Général des Nations Unies a adressé à la Force du maintien de la Paix un aide-mémoire fixant les principes fondamentaux concernant ce type d'opérations. Ces principes sont précisés avec des détails dans un document intitulé *«International Legal Materials»*, 1964, Vol. III, N°3. Ce document expose l'étendue de la légitime défense (a.16). Il fait état de la proportionnalité de cette action : l'emploi de la force ne pouvant être justifié que dans les cas strictes où tout autre moyen de persuasion pacifique est puisé (a.18).

⁸ En avril 1996, la FINUL qui a fait l'objet d'attaques flagrantes de la part du Hezbollah et de l'armée israélienne ne pouvait pas riposter, même en invoquant le légitime défense.

des difficultés d'application de ce droit. Lors des événements de 1974, bien que la sécurité de l'UNFICYP soit devenue précaire et qu'elle fût l'objet d'attaques répétées, elle n'a pas eu le droit de riposter¹. Le Secrétaire Général a, à plusieurs reprises, rappelé que cette Force n'agit pas sur une base contraignante aux termes du chapitre VII de la Charte des Nations Unies mais qu'elle doit agir en étroite coopération avec les parties concernées². Pour sa part, le gouvernement chypriote estime que le mandat de l'UNFICYP ne doit pas être uniquement limité au maintien de la paix, mais doit permettre à cette Force d'assister le gouvernement pour rétablir l'ordre et le retour à la vie normale³. Le gouvernement chypriote se fonde, dans son argumentation, sur le paragraphe 2 de la résolution 186 du Conseil de Sécurité qui ne précise pas la nature ni l'étendue de la participation du gouvernement de Chypre à l'opération de l'UNFICYP⁴.

De son côté, le Secrétaire Général des Nations Unies fait savoir que l'UNFICYP *"n'a pas été créée par le Secrétaire Général en tant qu'exécutant du gouvernement chypriote et on ne l'a pas laissée s'engager dans cette voie. Elle respectait en toute circonstance la souveraineté et l'indépendance de Chypre ainsi que l'autorité du gouvernement. Dans l'exécution de son mandat, elle agissait de manière indépendante, conformément aux résolutions du Conseil de Sécurité"*⁵.

A l'issue de l'adoption de la résolution 186 établissant l'UNFICYP, la Grande-Bretagne, essayera d'en étendre les prérogatives en lui permettant de prendre, si nécessaire, des mesures coercitives à l'encontre du gouvernement chypriote au cas où les forces de ce dernier s'en prendraient à la communauté turque. Le gouvernement chypriote s'opposera à cette argumentation en faisant prévaloir le principe inaliénable de sa souveraineté⁶.

Dans sa résolution 359 du 15 août 1974, le Conseil de Sécurité mettra en valeur le principe fondamental selon lequel le statut et la sécurité des membres de l'UNFICYP doivent être respectés par toutes les parties en toute circonstance. Il exigera que *"toutes les parties intéressées s'abstiennent de toute action qui pourrait mettre en danger la vie et la sécurité de ses membres"*.

¹ S/11717, 7 juin 1975, p.8.

² Chronique mensuelle, N°8, 1974, pp.56-57.

³ S. KOKKINOS, *ibid*, p.204.

⁴ Voir le paragraphe 2 de la résolution 186/1964 du Conseil de Sécurité en annexe.

⁵ *Ibid*.

⁶ *Ibid*.

En somme, l'UNFICYP "*interposée d'une façon dangereuse entre les deux camps aux prises*"¹ se retrouve dans une situation ambiguë et embarrassante. En effet, l'intervention de l'UNFICYP n'a pas pour objectif d'aider une partie à s'imposer sur l'autre, mais de favoriser la cessation des hostilités. Elle doit rechercher les compromis, prévenir et persuader plutôt que punir, recourir à la diplomatie bien plus qu'à l'usage des armes². Dans ce sens, le Secrétaire Général de l'ONU déclare que "*la Force des Nations Unies a été envoyée à Chypre pour essayer de sauver des vies humaines en empêchant la reprise des combats. Il serait choquant et même insensé que cette Force se voie amenée à tuer des Chypriotes grecs ou turcs pour les empêcher de s'entretuer*"³. Par ces limites, l'opération de l'UNFICYP se transformera en mission de négociations conduites par le quartier général et, jusqu'à une certaine limite, par la commission de police de liaison, un organe qui s'occupe spécialement des problèmes relationnels entre le gouvernement et la communauté turque.

Ainsi, dans la plupart des cas, la simple présence de la Force suffira à empêcher les combats. Lorsque les fusillades ou d'autres violations du cessez-le-feu se produisent, tout en commençant une enquête, les officiers de la Force s'efforcent auprès des commandants locaux d'empêcher toute aggravation de l'incident. En outre, si certaines fortifications ont un caractère provocateur, des négociations seront entamées promptement en vue de leur démolition. Par ailleurs, bien des incidents ont pu être réglés sur place par un officier subalterne. Ce n'est que lorsque ces méthodes échouent que les casques bleus ont le droit de recourir à la force, sous réserve des limites à cette voie⁴.

Tous ces facteurs ont limité le succès de l'opération du maintien de la paix de l'ONU à Chypre, la prévention de toute reprise des combats et l'apaisement de la tension⁵. A ces limites

¹ S/5950, p.333.

² S. KOKKINOS, *ibid*, p.206.

³ S/5671, pp.88-89.

⁴ Voir *supra*, la section précédente.

⁵ "... neither the Turkish nor the Greek Cypriot community wishes to see (UNFICYP) removed. To each side, while the status quo is highly unsatisfactory, all but one of the alternatives is worse. That alternative, outright victory over the other side, would be extremely costly and is probably beyond the military capability of either side. The respective governments in Athens, Ankara and in the two Cypriots communities are realistic enough to know this, but are also politically aware that were the U.N. not in the way, they would come under irresistible pressure from their own supporters to attempt a military solution. Thus, UNFICYP and other U.N. peacekeepers, also serve as a convenient excuse for governments not to pursue popularity by courting disaster". *The U.N. In ou Out, A debate between Ernest van den Haag and John P. Conrad*, Plenum Press, 1981, p.90.