

TITRE PREMIER

LES CAUSES DU CONFLIT

La République de Chypre est le résultat d'une construction juridique de longue haleine que l'on doit essentiellement aux Britanniques. Cependant, comme tout système juridique, la constitution et les institutions chypriotes sont loin d'être parfaites. Certains auteurs leur attribuent l'origine du conflit. Dans ce titre, nous étudierons les causes indirectes (*chapitre 2*) et directes du conflit (*chapitre 3*), celles liées à la constitution et ses amendements. Mais avant, nous examinerons les fondements sur lesquels l'Etat chypriote a été construit (*chapitre premier*).

Chapitre 1er

LA CREATION DE L'ETAT CHYPRIOTE

L'Etat chypriote, avec ses composantes communautaires grecque et turque, s'est constitué progressivement (*section 1*). Avant l'arrivée des Ottomans, Chypre était gouvernée selon le système occidental féodal, médiéval, avec une population surtout catholique française, vénitienne, génoise et maronite¹. Les institutions de la république indépendante chypriote de 1960 sont la conséquence d'une évolution politique et constitutionnelle depuis l'installation des Ottomans dans l'île. C'est une construction juridique que nous devons à la Grande-Bretagne (*section 2*).

Section 1 Les critères de formation

Section 2 La perception britannique de l'Etat chypriote

¹ G. HILL, *A History of Cyprus*, Cambridge, 1940, T.1, p.12.

Section 1 Les critères de formation

L'Etat chypriote est communautaire. Cela tient à la nature de la société chypriote et à l'histoire de ses institutions.

I- LES ORIGINES DU CLIVAGE COMMUNAUTAIRE II-L'INSTITUTIONNALISATION DU SYSTEME

I- LES ORIGINES DU CLIVAGE COMMUNAUTAIRE :

Dès sa passation aux Ottomans, Chypre a commencé à se forger progressivement une identité caractérisée par un aspect communautaire (A). Plus tard, les Britanniques ont pris en considération cette réalité dans leur démarche juridique, en créant l'Etat chypriote (B).

- A- L'apport ottoman
- B- L'approche britannique

A- L'apport ottoman:

A l'issue du traité du 7 mars 1573, signé à Constantinople entre les Vénitiens et l'Empire ottoman¹, ce dernier a pris possession de Chypre. Dès lors, il a cherché à changer le système politique, juridique et social de l'île. En effet, les Vénitiens comme les Lusignan, avant eux, avaient donné un cachet européen à Chypre qui était alors habitée par des Italiens, des Français, des Anglais et d'autres catholiques européens². Les institutions et le droit régissant ce pays étaient ceux du système médiéval européen. L'Eglise orthodoxe était écartée du pouvoir et certains Grecs ont été contraints de quitter le pays³.

Les Ottomans ont fait entrer Chypre dans le cadre des possessions de leur empire en lui octroyant le même système juridique, administratif, religieux et social que celui des régions qui

¹ En vertu de cet acte, les Vénitiens devaient payer maintes indemnités et faire des concessions aux Ottomans. De surplus, ils devaient leur céder Chypre, tout en conservant la Crète, Paros et les îles ioniennes.

Le traité de Constantinople a été le résultat de l'échec des Ottomans en 1571 à Lepanto (connue par Navpaktos dans le Golfe Corentien). Ils devaient alors négocier cette échec avec leurs adversaires; voir Stavros PANTELIS, *The Making of Modern Cyprus*, ibid, p.50.

²Mgr CIRILLI, *Les Maronites de Chypre*, ibid, p.15.

³ K. SPYRIDAKIS, *A brief History of Cyprus*, Nicosia, 1974, p. 53.

étaient sous leur domination. Ils ont facilité le repeuplement orthodoxe de l'île car la communauté turque ne pouvait pas à elle seule combler le vide démographique créé à l'issue de l'exode des Catholiques. L'Eglise orthodoxe a retrouvé ainsi la place qu'elle occupait avant l'arrivée des Catholiques à Chypre. Ce bouleversement n'était pas sans provoquer des émeutes et des réactions, notamment à l'encontre de ces derniers. En 1677, la persécution des Maronites et des Latins par les Orthodoxes¹ était si importante qu'elle a obligé le Pape à demander au Roi de France d'intervenir auprès de l'Empire ottoman pour plaider la cause de ces communautés, par l'intermédiaire de son ambassadeur, Monsieur de Nouant². Mais ce dernier a échoué dans sa démarche auprès du Sultan³. La Sublime Porte préférait maintenir la situation telle quelle pour garantir une meilleure assise de son pouvoir mais aussi par peur que les occidentaux ne réinstallent leur emprise sur le pays³.

Les Ottomans ont eu recours à la diplomatie (encourager la communauté grecque et faire semblant de lui donner un pouvoir sans le lui octroyer réellement) pour garder Chypre sous leur domination, jusqu'à la cession de cette dernière à la Grande-Bretagne, en 1878.

Il convient donc d'examiner la nature et l'étendue du pouvoir ainsi que l'état social et religieux à Chypre, sous les Ottomans, pour comprendre la raison qui a conduit les Britanniques à prendre en considération le facteur communautaire, en construisant l'entité chypriote.

1°) Le pouvoir politique:

Sous l'Empire ottoman, Chypre était divisée en 17 circonscriptions administratives ou "*cazas*", à la tête desquelles un mini gouverneur (*agha*) assurait le pouvoir administratif, assisté par un juge (*cadl*) qui assumait le ministère de la justice.

Au XIX^{ème} siècle, le nombre de ces circonscriptions a été réduit à 6 *cazas*.

Au sommet de l'île, un gouverneur (*Mütassarrif*), placé sous les ordres de la Sublime Porte, assurait la coordination administrative. Il était assisté par un "Conseil" qu'il présidait.

1 En particulier par Hilarion SIKALA, Archevêque Orthodoxe de l'île.

2 Antoine RABBAT, *Les Archives refermées*, p.207-209, N°26.

3 George Hill, *ibid*, Vol.4, P.2-7.

Le Conseil du *Mütassarrif* était composé du *Müfti*¹, de l'Archevêque orthodoxe, du percepteur des impôts, de l'administrateur des biens religieux musulmans (*Evkaf-Nazir*) et de trois notables musulmans et de deux chrétiens. Ce Conseil se réunissait chaque semaine, en règle générale. Il prenait des décisions contresignées par tous ses membres et recueillies dans un document appelé "*musbata*". Les décisions prises au sein de ce Conseil étaient issues d'une majorité turque, bien que l'archevêque orthodoxe pouvait y participer, assisté par deux notables chrétiens. Ces décisions devaient respecter la politique ottomane.

Plus tard, au XIX^{ème} siècle, le gouverneur était assisté par une Cour appelée "*Divan*", tenant lieu de gouvernement. Il s'agissait des prémisses des institutions politiques chypriotes.

Le pouvoir ottoman était caractérisé par la perception lourde des impôts. Certains auteurs vont jusqu'à parler du gouvernement des Ottomans par l'impôt². A Chypre, cette tâche était principalement attribuée aux *Walis* (gouverneurs locaux). Les impôts étaient collectés pour le compte du Sultan, du gouvernement, des administrateurs régionaux, du haut clergé mais aussi pour le compte de l'Eglise orthodoxe et des propriétaires fonciers³. Le percepteur était un personnage redoutable pour le petit peuple⁴. Il était choisi parmi les évêques ou les notables et approuvé par le Sultan. La fonction de percepteur était aussi importante que celle de Pacha ou de gouverneur. L'archevêque de l'île partageait avec le percepteur cette fonction, assisté par d'autres évêques.

Ces personnages (le percepteur, l'archevêque et les évêques collecteurs des impôts) étaient détestés par le peuple. Les Ottomans désiraient, en leur octroyant ces prérogatives, créer un fossé : un sentiment de haine était installé chez la population contre l'archevêque et le percepteur (qui était pour la plupart du temps orthodoxe⁵), ce qui empêchait l'émergence d'un sentiment d'attachement à une entité chypriote. Plusieurs mouvements de contestation surgirent alors. En 1680, Mehemed Agha Boyidji-Oghlu (Turc chypriote) dirigea une rébellion contre la mauvaise administration de l'île et contre l'excès de taxes. Ce mouvement dura plus de sept

¹ La plus haute autorité religieuse musulmane de l'île.

² Youssef Ibrahim YAZBECK, *Aourak Lobnania*, 6^{ème} éd. 1955, p.39-43.

³ H.LUKE, *Cyprus under the Turks, 1571-1878*, 1921, p. 64.

⁴ S. CASSON, *Ancient Cyprus*, 1975, p.32.

⁵ A l'instar du fameux percepteur Hadjigeorgakis Kornesios au XVIII^{ème} siècle qui avait épousé la soeur de l'Archevêque Chrysanthos.

ans mais fut voué à l'échec. Mehemed Agha Boyidji-Oghlu fut exécuté avec ses partisans.

Les taxes ne cessaient d'augmenter. Elles étaient collectées davantage chez les chrétiens que chez les musulmans. En juillet 1664, l'Agha Chil Osman percevait 44 piastres et demi des sujets chrétiens contre 22 piastres des Turcs.

Orthodoxes et Turcs étaient donc d'accord pour mettre fin à cette situation. La contestation venait cette fois de la communauté turque chypriote. En 1771, un paysan de cette communauté, Hadji Baki, réussit à empoisonner le gouverneur turc, Hadji Ali Agha. Les mouvements de rébellion se multiplièrent alors contre l'archevêque orthodoxe, le percepteur et le gouverneur turc.

Cette mauvaise gestion fiscale a provoqué des aspirations unionistes avec la Grèce chez les Orthodoxes. A cette époque (en 1830)¹, la Grèce s'insurgeait contre l'Empire ottoman². Le réveil "énosiste"³ était dû à cette situation. Il date de cette période de l'histoire de Chypre.

2°) L'état religieux et social :

La population chypriote subissait un bouleversement démographique depuis l'installation des Ottomans. Ces derniers avaient persécuté les Catholiques après la défaite des Vénitiens. Ils leurs avaient confisqué leurs biens et richesses et les avaient contraints à l'exode. Ceux qui y restèrent furent réduits à l'esclavage et sujets à maintes humiliations⁴. On assistait alors à l'apparition d'une secte : les *linonbambakis* qui cachaient leur foi chrétienne et se donnaient une apparence de convertis à l'Islam⁵. Des villages entiers pratiquaient cette dissimulation, non seulement maronites ou latins mais aussi des villages grecs-orthodoxes⁶.

¹ A cette époque, la France cherchait à affaiblir l'Empire ottoman, en fournissant une aide à ceux qui aspiraient à l'*Enosis* : l'ambassadeur français Bottu appuya Nicolas Theseus, neveu de l'archevêque Kyprianou, et adepte de l'*Enosis*. Il l'aida à fuir Chypre sur un bateau pour Rhodes. Par ailleurs, Lamartine plaida la cause de Theseus à Constantinople. Voir S. PANTELLI, *ibid*, p.59.

² En 1828, Monsieur Capodistria évoquait l'idée de l'union de Chypre avec la Grèce, en s'inspirant de la réussite de l'insurrection grecque contre l'Empire ottoman. Voir S. PANTELLI, *ibid*, p.59.

³ Relatif à l'*Enosis*, union avec la Grèce.

⁴ H.LUKE, *Cyprus under the Turks*, *ibid*, p.78-84.

⁵ A partir de 1878, les *Linonbambakis* dévoilaient alors leur foi chrétienne car ils n'avaient plus besoin de la dissimuler.

⁶ G. HILL, *The history of Cyprus*, *ibid*, Vol.IV, p.22.

L'île subissait aussi une baisse démographique considérable¹. Certains Grecs-orthodoxes étaient contraints de quitter le pays pour se réinstaller en Anatolie² ou prendre le même chemin que celui pris par les autres habitants, vers la France et l'Italie. Cette baisse quantitative de la population a conduit la Sublime Porte à décréter, le 9 avril 1571, l'envoi à Chypre de Turcs bannis de l'empire³ mais aussi des paysans, des fantassins, des cavaliers et des tribus turcomanes⁴ ainsi que d'autres populations venant de l'Asie mineure. Il s'agissait de Grecs-orthodoxes, appelés *Rhayah* (non croyants ou infidèles à l'Islam), venus principalement de Eyialetti de Karaman⁵. Chypre constituait pour eux un exil (*sürgün*). Selon un recensement (*tahrir*) de 1572, 20 000 Turcs s'y sont installés. D'autres documents limitent cette présence à 8000 familles⁶.

Les Ottomans firent revivre l'Eglise orthodoxe telle qu'elle était sous l'Empire byzantin, de façon à mettre fin à la période où l'île fut dominée, habitée en majorité et gouvernée par les Latins. Le système féodal fut aboli. Point de *serfs* ni de *seigneurs* mais une nation grecque se dessinait, en communion de foi avec l'Eglise orthodoxe byzantine. Cette dernière adopte le grec comme langue liturgique à l'instar du latin chez les Catholiques. Les Grecs-orthodoxes furent alors considérés comme une *millet* (nation), placée sous l'autorité de l'archevêque qui fut nommé, à partir de 1660, Ethnarque (*millet bashi*)⁷, l'équivalent de Patriarche (Père, *Patriarca*), dont l'autorité était non seulement religieuse mais surtout politique. Monseigneur Makarios, image historique de Chypre, en fut l'incarnation : archevêque (Ethnarque) et Président de la République, il était considéré surtout comme "*leader*" de la communauté grecque chypriote, en 1960.

En effet, les Ottomans gouvernaient les minorités (*les millets*) de cette manière. Chacune de ces "nations" était semi-autonome, avec un "patriarche" ou *Bash* qui était en charge de la discipline de sa communauté (ou de sa *nation*). Chaque *millet* avait ses

Voir aussi SKLARIUS, *Histoire de Chypre*, 1826, p.581-585.

¹ S. PANTEL, *ibid*, p.51.

² Près d'Antalia.

³ Pierre OBERLING, *The Cyprus tragedy*, London, 1989, p.1.

⁴ Bernard LEWIS, *The Jews of Islam*, 1984, p.123.

⁵ Η ΕΛΛΗΝΙΚΗ ΚΑΤΑΓΟΓΗ ΤΩΝ ΤΟΥΡΚΟΚΥΠΡΙΩΝ, Εξισλαμισμοί-Τουρκισμός επεκτατισμός, p.38.

⁶ Voir S. PANTEL, *ibid*, p.51 : l'auteur se fonde sur un document datant du 7 janvier 1581.

⁷ Père de l'ethnie.

propres écoles, cimetières, églises et juridictions en charge des affaires matrimoniales, successorales et civiles. C'est de ce système qu'ont hérité certains Etats qui faisaient partie de l'Empire ottoman ou qui étaient sous sa suzeraineté¹. Enfin, il faut rappeler que les Ottomans ont toujours favorisé les Grecs-orthodoxes sous leur Empire : en Syrie, en Irak, en Palestine ou encore au Liban bien que le Mont-Liban ne fût pas intégré à l'empire mais placé sous sa suzeraineté. Ce mode de gouvernement permettait à la Sublime porte de satisfaire les minorités et de les ranger de son côté, pour empêcher les coalitions insurrectionnelles contre l'empire.

Ainsi, sous l'Empire ottoman une nouvelle société vit le jour à Chypre, avec un renforcement des Grecs-orthodoxes, la transplantation de Turcs, pour combler le vide démographique dû aux persécutions, aux massacres et à l'exode des Catholiques. Deux communautés partagèrent alors l'île : les Grecs-orthodoxes qui, du fait de leur adoption du grec comme langue, furent appelés "Grecs-chypriotes" et les Turcs venus de Turquie, qui parlaient naturellement le turc, appelés "Turcs chypriotes". Bon nombre de ces derniers ont une origine chrétienne catholique ou même grecque-orthodoxe². Par ailleurs, des Juifs furent également envoyés par les Ottomans à Chypre pour procurer une certaine prospérité économique et financière au pays³. Les Ottomans (musulmans) cherchaient à préserver la présence des non-mahommétans dans leur empire en garantissant la sécurité de leurs biens, leurs liberté et religion. Il s'agit du système de la "*dhimmitude*", une sorte d'*édit de tolérance* qui a toujours existé dans les civilisations musulmanes, à l'inverse des autres civilisations qui procédaient à l'inquisition, l'extermination des "infidèles".

C'est selon ce schéma que se présentaient les institutions et la mosaïque politique, religieuse et sociale à Chypre sous l'Empire ottoman, à la veille de sa passation à la Grande-Bretagne. Deux communautés émergèrent : la première, dite grecque chypriote se prévalait d'un sentiment d'attache à la Grèce, la seconde dite turque chypriote se sentait attachée à la Turquie. Les Catholiques, majoritaires sous les Lusignan et les Vénitiens, pourchassés sous les

¹ Jawad BOULOS, *Les peuples et civilisations du Proche-Orient*, Tome 5: "*Le Proche-Orient Ottoman (1517-1918) et post-Ottoman (1918-1930)*", Gravenhage, Mouton, 1968, p. 489-527.

² Η ΕΛΛΗΝΙΚΗ ΚΑΤΑΓΟΓΗ ΤΩΝ ΤΟΥΡΚΟΚΥΠΡΙΩΝ, Εξισλαμισμοί-Τουρκισμοί επεκτετισμοί, p. 59. Voir titre préliminaire, supra.

³ S. PANTEL, *ibid.*

Les juifs installés dans l'Antiquité à Chypre furent chassés de l'île par les premiers chrétiens.

Ottomans, ne survécurent qu'en petit nombre et n'avaient plus de réelle influence.

B- L'approche britannique :

En 1878, l'Empire ottoman signe un traité avec la Grande-Bretagne en vertu duquel cette dernière s'octroie l'administration de Chypre. A partir de cette date, l'île entra dans une nouvelle phase de son histoire et s'organise à la manière occidentale. Cette phase se décompose en deux périodes : la première, transitoire, durant laquelle la Grande-Bretagne commence à doter le pays d'une structure administrative et la deuxième qui correspond à son annexion à la Couronne, une période marquée par des efforts de construction juridique et sociale.

1°) De la gestion...

Lors de la crise orientale surgie entre 1876 et 1878, la Grande-Bretagne accorde son soutien à l'Empire ottoman. A l'époque, l'armée russe arrivait aux portes de Constantinople et menaçait l'existence de l'empire.

En contrepartie de ce soutien, une transaction politique a lieu entre l'Angleterre et l'Empire ottoman, portant sur Chypre, compte tenu de la position stratégique de cette île en Méditerranée¹. Les Britanniques voyaient un intérêt majeur de s'installer à Chypre et les Ottomans étaient contraints de la leur céder, à cause des difficultés qu'ils affrontaient. Leur Empire était qualifié d'"*Homme malade*".

Cette transaction entraîne la signature d'un traité à Constantinople, le 4 juin 1878, qui officialise la cession de Chypre à la Grande-Bretagne. Deux accords sont ensuite signés, en juillet et août de la même année. Ils sont annexés au texte initial du traité.

(a) Le cadre juridique :

Le préambule du traité du 4 juin 1878 résume l'étendue générale de la transaction : "*Sa Majesté, la Reine du Royaume-Uni de Grande-Bretagne et d'Irlande, Impératrice des Indes, etc. et Sa Majesté Impériale, le Sultan, étant mutuellement animés du désir sincère d'étendre et d'affermir les relations d'amitié heureusement existantes entre les deux Empires, ont résolu de conclure une convention d'alliance défensive dans l'objectif d'assurer pour l'avenir les territoires en Asie de Sa Majesté Impériale, le Sultan*".

¹ Voir supra, titre préliminaire.

En vertu de cette alliance défensive, une compensation a été accordée à la Grande-Bretagne : l'article 1er de ce traité promet un appui anglais à l'Empire ottoman au cas où "*la Russie tenterait d'étendre ses possessions asiatiques aux dépens du Sultan*". En contrepartie de la cession de Chypre aux Britanniques, "*afin de (les) mettre en mesure d'assurer l'exécution de (leur) engagement, Sa Majesté Impériale, le Sultan, consent d'assigner l'île de Chypre pour être occupée et administrée par (eux).*"¹

Le traité du 4 juin 1878 est en réalité une transaction provisoire. Il ne cède pas définitivement Chypre à la Grande-Bretagne². Il est, en revanche, accompagné de textes annexes, signés ultérieurement le 4 juin et le 14 août de la même année. Le dernier, adopté à Constantinople, confère des pleins pouvoirs à la Grande Bretagne tout au long de son occupation de l'île. En vertu de ce document, la Grande-Bretagne peut légiférer et organiser les affaires et les relations consulaires et commerciales à Chypre³.

Par ailleurs, le texte du 1er juillet 1878 définit, quant à lui, les modalités selon lesquelles la Grande-Bretagne devra administrer l'île. L'article 1er reconnaît l'existence d'un tribunal religieux musulman pour traiter, à titre exclusif, des affaires religieuses relatives à la population musulmane de l'île. L'article 2 prévoit la désignation d'un résident musulman chypriote par le "*ministre impérial des fondations pieuses*" (*Evkaf*) pour s'occuper, en collaboration d'un délégué nommé par les autorités britanniques, de l'administration des fonds, des propriétés, des mosquées, des cimetières, des écoles et des autres établissements musulmans de l'île.

L'article 3 est très important. Il est relatif aux charges financières assumées par la Grande-Bretagne à l'égard du Sultan. Le gouvernement britannique devait payer annuellement à la Porte l'excédent du revenu engendré par l'administration de l'île.

¹ Pour plus de détail, voir DENDIAS, *ibid*, p.120.

² On reviendra plus loin, dans ce chapitre, sur la question du transfert de souveraineté, voir *infra*.

³ George HILL, *History of Cyprus*, Vol.4, p.269-293.

Voir également ZANNETOS in *Ιστορία της Νήσου Κύπρου* T.2 Larnaca, 1911 P.15 - 17 et P.20-22 in *Κωφορ : Η ευΧωρισισ της Κυπρου εις την Αγγλταν βασει Ελληνιων προεΣενι - κον και διπλωματικον εγγραφων εις Πρακτικα Α Κυπρολογικου Συνεδρτου* p.182 - 195.

L'article 6 prévoit le cas d'un retour éventuel de l'île à la Turquie. Il stipule qu'au "cas où la Russie restituerait à la Turquie le Kars et les autres conquêtes faites par elle en Arménie pendant la dernière guerre, l'île de Chypre sera évacuée par l'Angleterre et la convention du 4 juin 1878 cessera d'être en vigueur".

L'accord du 14 août ainsi que celui du 1er juillet 1878 garantissent surtout la liberté religieuse des musulmans de Chypre. L'Empire ottoman voulait s'assurer de la liberté de culte des Musulmans qui étaient pour la plupart d'origine turque. Plus tard, la constitution de 1960 s'est inspirée du traité de 1878.

En revanche, ni les accords du 14 août et du 1er juillet 1878, ni la constitution de 1960 ne prévoient la protection religieuse des autres communautés de l'île, tels les Latins ou les Maronites. Ces derniers ont conservé le même statut dont ils bénéficiaient sous l'Empire ottoman¹.

Le traité de 1878 maintient Chypre sous la souveraineté de l'Empire ottoman. Ses habitants demeurent des "sujets ottomans".

(b) Les prémisses d'une souveraineté chypriote :

Le traité de 1878 concède une souveraineté *de facto* et non *de jure* à la Grande-Bretagne sur Chypre. Il ne s'agit pas d'une cession irrévocable et définitive mais d'une "délégation" de la souveraineté ottomane à la Grande-Bretagne². L'île reste placée sous la souveraineté de l'Empire ottoman et continue, du moins en théorie, à faire partie de son territoire³. Mais en fait, elle tombe sous l'autorité matérielle de la Grande-Bretagne qui est chargée de l'administrer. En effet, la souveraineté implique que les Etats ne peuvent être juridiquement soumis à aucune autorité qui leur soit supérieure : c'est la définition unanime de la souveraineté qui est la *summa potestas* (la suprématie du pouvoir). Un Etat est souverain quand il n'existe pas au dessus de lui une autorité supérieure de qui il puise sa puissance⁴. Mais cette notion présente deux aspects différents : en droit interne et en droit international. En droit

¹ Voir infra.

² Voir DENDIAS in *La question Chypriote*, ibid, p.23-24.

³ Voir TENEKIDES in *Chypre*, Paris, 1964, p.48.

Voir également le jugement de Taxiarchis, Ibid.

Voir aussi G.HILL, *ibid*, Vol.IV p.285, cité dans *Cyprus and its Constitutional and other legal problems*, Criton TORNARITIS, Q.C, Nicosia, 1977, p.19.

⁴ Voir notre analyse "*The Legal Aspects of the Syrian presence in Lebanon*", E.H.D.S. Ltd - International Consultants, Cyprus, 1991, p.16.

interne, la souveraineté désigne la "puissance suprême de l'Etat"¹ alors que dans l'ordre international, elle constitue l'un des attributs essentiels de l'existence d'un Etat. D'autres auteurs lient la notion de souveraineté à celle d'indépendance. La souveraineté serait l'expression ou la traduction juridique de l'indépendance. Il en découle que la situation créée à Chypre, à l'issue du traité de 1878, est ambiguë d'un point de vue juridique. Peut-on parler de l'exercice d'une double souveraineté ottomane et britannique sur un même territoire : celui de Chypre?

La complexité de ce statut juridique explique les hésitations de la jurisprudence sur la qualification exacte à donner relativement à la notion de souveraineté à Chypre, à cette époque². Dans un jugement du 27 mai 1912 concernant la goélette chypriote TAXIARCHIS, la Commission des prises italienne eût à se prononcer sur la condition juridique de l'île. Le navire en question était immatriculé dans le port de Limassol. La Commission s'est exprimée comme suit : *"l'île de Chypre présente au point de vue international une situation juridique certainement anormale, mais en tout cas de nature à ne pouvoir être confondue avec celle des autres parties de l'Empire ottoman. Par le traité du 4 juin 1878 par lequel la Turquie avait cédé Chypre à la Grande-Bretagne, la souveraineté de l'île a été réservée au Sultan. Mais les pouvoirs d'administration conférés aux autorités anglaises ont été compris et exposés avec une telle ampleur qu'ils épuisent à peu près complètement tout le contenu de la souveraineté turque, laquelle est devenue ainsi purement nominale."*

Le traité de 1878 pose donc le problème de l'attribution de la souveraineté à Chypre. De quelle souveraineté peut-on se prévaloir : de celle de l'Empire ottoman ou celle de la Grande-Bretagne?

La controverse territoriale est un élément de base dans l'attribution de cette faculté. La souveraineté paraît alors comme une "suprématie" territoriale. C'est en fonction du territoire qu'on peut mesurer l'étendue du pouvoir exercé par l'autorité suprême de l'Etat sur ses citoyens. C'est la caractéristique de l'exercice de la souveraineté interne³. Cette notion de souveraineté interne est liée à la notion de territoire. On parle de souveraineté territoriale, le territoire étant l'un des éléments constitutif de base de l'Etat. Ce

¹ Voir *Droit international public* J. COMBACAU, S. SUR, C. VALLEE; éd. Domat, Paris 1986, p.229.

² voir TENEKIDES, *ibid*, p.49-50.

³ Ch. ROUSSEAU, *Droit international public*, Paris 1974, p.88-92.

G. HALL, *A treatise of International Law*, Oxford 1924, p.56-58

Voir aussi STARKE in *An introduction to International Law*, London 1927, p.106.

n'est pas une partie des possessions de l'Etat mais un élément indispensable à son existence. Il s'en suit que l'autorité d'un Etat exercée sur son territoire ne peut être sur ce même territoire que celle d'un seul Etat. Donc, sur un même territoire, une seule autorité peut être investie pour exercer sa souveraineté. On ne voit pas comment deux ou plusieurs Etats peuvent exercer ensemble sur ce même territoire leur souveraineté.

Dans le cas de Chypre, il fallait choisir entre la souveraineté britannique et la souveraineté ottomane. L'examen minutieux du traité nous conduit à la réponse. Dans ses dispositions, le traité de 1878 parle d'une "cession" : "*Turkey assigns the administration of the island of Cyprus to Great Britain*". L'Empire ottoman cède à la Grande-Bretagne un droit d'administration pur et simple de Chypre. En empruntant à la terminologie du droit français des affaires, on peut assimiler cette situation à celle de la "location-gérance" d'un fonds de commerce où le bailleur est l'Empire ottoman, dans notre cas, qui reste désormais propriétaire du "fonds" (le territoire chypriote).

On peut aussi comparer cette situation à celle des territoires sous protectorat¹. Dans une décision du tribunal arbitral anglo-turc dans l'affaire Parounak and Bedros Parounakian contre le gouvernement turc², cette juridiction, en examinant la nature juridique de la présence britannique à Chypre, a considéré que l'île était restée sous la souveraineté de l'Empire ottoman et que ses habitants demeuraient des sujets turcs³. Ces derniers ne pouvaient pas se prévaloir de la protection des autorités consulaires britanniques.

Les Turcs chypriotes et la Turquie se réfèrent jusqu'à nos jours de cette analyse pour rappeler que, jusqu'en 1914, les habitants de Chypre demeuraient turcs. La Turquie justifie ainsi le rattachement de Chypre ou d'une partie de cette île à "sa mère patrie", la Turquie⁴.

¹ Voir à cet effet l'article 64 du traité de Lausanne.

² Annual Digest, 1929, 1930; Case n°11 : le tribunal précisait que la situation de Chypre serait analogue à celle d'un protectorat, dans le sens qu'elle était sous la protection de la Grande-Bretagne au sens de l'article 64 du traité de Lausanne.

³ Voir *Fédéralisme et Etat bicommunautaire - Le cas de Chypre* Eva LOIZOU PANAGIDES; Aix-en-Provence, 1988

Voir également *The Arantzazu Mendi*, 1939 du Lord ATKIN, A.C. 256, p.264.

Voir aussi TORNARITIS, *ibid*, p.21.

⁴ Voir *supra*, titre préliminaire.

Par ailleurs, dans l'esprit des Capitulations signées par l'Empire ottoman et qui sont des conventions ayant pour objet de régler le statut des étrangers sous le régime ottoman, les Britanniques cherchent à détacher l'île de plus en plus de la Turquie et à rattacher sa population, du moins les étrangers, directement aux juridictions consulaires britanniques¹. Les Anglais désirent ainsi construire une nouvelle entité chypriote qu'ils veulent indépendante de l'Empire ottoman. Ces efforts déployés ont essentiellement pour objet d'octroyer à l'île une infrastructure juridique et sociale. En d'autres termes, les Anglais préparent l'esquisse d'une nation chypriote en vue de mettre, plus tard, en place la République.

2°) ...au gouvernement du pays :

La Grande-Bretagne a le mérite d'avoir doté Chypre d'une structure administrative qui a constitué l'ébauche des institutions de la république actuelle. Il va sans dire que cette oeuvre présente aussi bien des avantages que des inconvénients. On reproche à cette structure certaines imperfections et des erreurs qui pourraient être l'une des causes intrinsèques du problème chypriote.

Les Anglais ont procédé à cette oeuvre de refonte progressivement pour éviter tout heurt avec la population, en restant fidèles à l'esprit du traité de 1878². Ils ont maintenu les fonctionnaires à leur place, tels qu'ils étaient sous l'Empire ottoman et les ont soumis simplement à des chefs anglais.

Ils ont pris une série d'actes, d'ordonnances et d'ordres-en-conseil pour doter Chypre d'une législation propre et d'un cadre constitutionnel qui sont à la base des institutions actuelles et qui caractérisent l'Etat-nation chypriote.

Ainsi, à la veille de la première guerre mondiale, la communauté grecque chypriote se sentait de plus en plus libérée de l'Empire ottoman et la communauté turque accueillait positivement les efforts britanniques, qui ne mettaient pas en cause la liberté de

¹ G.HILL, *ibid*, p.60

SIBERT *Traité de Droit International*, Tome II, Paris 1951, p.68-80.

OPPENHEIM-LAUTERPACHT, *ibid*, pp. 683, 686 et 845.

Voir aussi Ατμλιανιδου : προνομια των αλλοδαπων και διομολογησεις εν Κυπρω Σπουδατος Ετος Α τομος Α Λευκοεια, 1937, p.1-59.

² DENDIAS, *ibid*, p.26.

Voir aussi Colonial Office list, p.275 : *Executive and representative colonial assemblies*, Common Papers, 1889, p.59.

cette communauté ni ses institutions religieuses. Mais en 1914, la Grande-Bretagne est entrée en guerre contre l'Empire ottoman ce qui a entraîné la caducité de tout engagement juridique pris antérieurement à cet événement¹. Le 5 novembre 1914, elle prend un ordre-en-conseil annexant Chypre aux dominions de Sa Majesté². Elle révoque ainsi unilatéralement la convention de 1878. Par cet acte, le problème de la double souveraineté sur l'île est réglé³. Il ne faut surtout pas voir en lui une invasion de Chypre par la Grande-Bretagne, acte illicite⁴. Cette dernière s'est trouvée en situation de guerre avec l'Empire ottoman, depuis la déclaration de guerre faite le 5 novembre 1914. A cette date, le traité de 1878 est révoqué. Le droit international est unanime sur cette question: en cas de guerre, les traités peuvent être révoqués ou devenir caduques⁵. La Grande-Bretagne qui était déjà établie matériellement à Chypre n'a ainsi procédé qu'à un acte de "nécessité" car il lui était impossible d'accorder l'indépendance à ce pays incapable, à l'époque, de s'auto-gérer.

Cet acte d'annexion n'affecte pas les institutions établies à Chypre depuis 1878. Les Britanniques cherchent à doter l'île d'une nouvelle structure politique, élément primordial à la vie d'un Etat.

L'annexion est accueillie avec une grande satisfaction par la communauté grecque chypriote car cet acte a eu pour conséquence de mettre un terme définitif aux revendications de l'Empire ottoman sur Chypre. A cette époque, la communauté grecque orthodoxe se sentait de plus en plus attachée à la Grèce et l'*Enosis* attirait déjà bon nombre de partisans. Par ailleurs, la Grande-Bretagne aurait promis à la Grèce l'union avec Chypre en contrepartie du soutien grec à la Serbie, pendant la première guerre mondiale⁶.

¹ Voir la Convention IV de 1907 de La Haye concernant les "lois et coutumes de la guerre".

² Voir *The Cyprus (annexation) order in council*, 1914, S.R.O. 1924, N°1629, S.R.O. Rev. 1948, Vol. II, p. 577-578.

³ Certains auteurs reconnaissent cette double souveraineté : TCHOMACOFF in "De la souveraineté en général et des restrictions conventionnelles qu'elle comporte. De la condition juridique de la Bosnie et de l'Herzégovine et de l'île de Chypre", Paris, 1901.

DENDIAS, *ibid*, p.170 : "(...) l'annexion de l'île à la Grande-Bretagne, en 1914, n'a eu qu'une valeur purement juridique; elle n'a pas changé les choses quant au fond".

⁴ OPPENHEIM-LAUTERPACHT, *ibid*, p.567, note 3.

TORNARITIS, *ibid*, p.26.

⁵ Ian BROWNLIE, *International Law and the use of force by states*, Oxford, 1963, p.183.

⁶ Thomas EIRLICH, *The Cyprus crisis and the role of law*, Oxford, 1974, p.9.

ALATSOS, *Cyprus in History*, 339-44, 1955 : "The offer to Greece has been characterized by supporters of enosis as an acknowledgement of Cyprus' Hellenic ties, but the British are quick to respond that the offer was withdrawn after it was rejected".

Quant à la communauté turque chypriote, elle est inquiète sur le statut des 6000 à 8000 musulmans qui sont dans l'île, devant la menace enosiste qui commençait à surgir sérieusement.

Ce n'est qu'en 1923 que la Turquie reconnaît, dans l'article 20 du traité de Lausanne l'annexion de Chypre. Elle y renonce, dans l'article 16, à tous ses droits sur l'île. Par ailleurs, l'article 21 du traité de Lausanne consacre ce détachement total de Chypre de la Turquie¹.

L'article 27 exclut tout "*exercice politique, judiciaire, législatif ou administratif à la Turquie, en dehors du territoire turc reconnu par les puissances signataires*". Cet article a été critiqué par certains auteurs lors de la signature du traité de Garantie, en 1960, entre la Grèce, Chypre, la Grande-Bretagne et la Turquie².

Par acte du 1er mai 1925, la Turquie renonce solennellement et définitivement à tous ses droits sur Chypre. Le 10 mars 1926, la Grande-Bretagne la transforme en "colonie de la Couronne", en substituant le poste du Haut Commissaire à celui de gouverneur³.

A partir du 5 novembre 1914, la Grande-Bretagne considère Chypre comme faisant partie de son empire⁴. Par conséquent, la souveraineté ottomane sur Chypre ne pouvait prendre fin que des deux manières suivantes : soit par la disparition de l'Empire ottoman à l'issue de la guerre qui a entraîné la nullité du traité de 1878, ou par la renonciation de l'Empire ottoman à son droit acquis, par un acte international. Or, il n'y a pas eu de rupture entre l'Empire ottoman et la république turque. On peut donc considérer que la Turquie a renoncé à ses droits sur Chypre lors de la signature du traité de Lausanne⁵.

¹ Article 21 du traité : "*les ressortissants turcs établis dans l'île de Chypre en date du 5 novembre 1914 acquerront, dans les conditions de la loi locale, la nationalité britannique et, par conséquent, perdront la nationalité turque*".

² Voir Infra, le chapitre 2 de ce Titre.

³ *Patent Letter*, 10 March 1926.

Cyprus Gazette, 1st May 1925, Notification N°253.

⁴ J.-J. CHEVALLIER *L'évolution de l'empire britannique*, Paris, 1930, p.1002, Tome 1.

Certains auteurs contestent cette affirmation. Voir DENDIAS, *ibid*, p.175.

En effet, un acte unilatéral ne suffit pas, à lui seul, à créer une situation de droit dans la société internationale. Il faut encore que les auteurs, membres de cette société, surtout ceux contre lesquels l'acte est dirigé, y donnent leur acquiescement.

⁵ Pour être complet, il faut rajouter que cette renonciation a eu lieu en 1920 dans le traité de Sèvres, conclu le 10 août 1920, mais qui n'a jamais été ratifié. Voir les articles 115 - 117 de ce traité.

Enfin, il faut voir dans la série des conséquences de l'acte d'annexion de Chypre à la Grande-Bretagne l'incidence sur la nationalité des habitants de l'île, élément fondamental de l'existence d'un Etat. Ce dernier ne peut exister durablement sans la volonté de ses habitants (de sa population) de vivre ensemble, de partager un destin commun et d'appartenir à une même entité¹ pour fonder une nation.

Ainsi naîtra progressivement la nation chypriote qui a proclamera son indépendance en 1960. Mais il a fallu, aux habitants de Chypre, attendre toute une série de modifications de leur statut avant de se prévaloir de cette nationalité. Selon le droit public anglais², les habitants d'un pays annexé à la Grande-Bretagne deviennent automatiquement des sujets britanniques. L'acte du 5 novembre 1914 transforme donc les habitants de Chypre en "sujets britanniques". D'ailleurs, le Haut Commissaire a fait savoir que "*les sujets ottomans nés dans l'île et y habitant le jour de l'annexion, y demeuraient le jour de l'annexion. Ils avaient un délai d'une année pour quitter l'île, autrement ils seraient devenus sujets britanniques*"³.

Le 3 mars 1915, il est proclamé que "*tous les sujets ottomans se trouvant à Chypre le 5 novembre 1914 deviennent par cela même des sujets britanniques; toutefois, ceux des sujets ottomans qui désireraient garder leur nationalité, pourraient le faire au moyen d'une réclamation à remettre personnellement au Haut Commissaire dans le délai d'un mois après l'entrée en vigueur de la proclamation.*" Dans ce cas, ils doivent quitter l'île dans les deux mois, autrement ils deviendraient des sujets de Sa Majesté.

II- L'INSTITUTIONNALISATION DU SYSTEME :

Après des siècles de tâtonnements, d'occupations et de mutations, Chypre est conduite vers la détermination de sa propre identité nationale. Mais il faut attendre toute une évolution juridique, politique et sociale pour y parvenir. Les Britanniques ont le mérite d'avoir fait germer l'idée d'un Etat authentiquement chypriote, indépendant de la Grèce et de la Turquie. Il va sans dire que cette oeuvre a suscité un irrédentisme de la part des autochtones⁴, en particulier, à partir de l'annexion de l'île à la

¹ Pierre PACTET, *Institutions politiques, droit constitutionnel* éd. Masson, Paris, 1997, p.42-43.

² KEITH, *The Constitution, Administration and laws of the Empire*, p.59.

³ Voir *Proclamation as to citizenship in Cyprus*, Handbook, 1920, p.69.

⁴ Cf. DENDIAS, *ibid.* L'auteur développe tout au long de son ouvrage l'idée d'un irrédentisme ethnique chypriote, plutôt grec-chypriote vis-à-vis des Britanniques. Il plaide pour l'annexion de l'île à la Grèce tenant au

Grande-Bretagne en 1914 et de sa transformation en "colonie de la Couronne" en 1925. Les Orthodoxes chypriotes ont alors perdu tout espoir d'union avec la Grèce¹. Ce mouvement irrédentiste pro-grec s'est traduit par la violence² et ne s'est apaisé que pendant la seconde guerre mondiale quand la Grèce, attaquée par l'Italie, est entrée en guerre aux côtés de la Grande-Bretagne. Ce fut alors le signal d'enrôlement massif de Chypriotes sous les drapeaux britanniques.

Il était donc indispensable, aux yeux des Britanniques, de créer un nationalisme chypriote en provoquant un sentiment chez la population de l'île d'attachement à une histoire commune et à des valeurs spécifiques³. C'est le principe même des nationalités. Selon John Stuart Mill, *"là où se trouvent des hommes unis par des sympathies communes qui n'existent pas entre eux et d'autres hommes, sympathies qui les poussent à agir de concert beaucoup plus volontiers qu'ils ne le feraient avec d'autres, à détruire vivre sous le même gouvernement et à vouloir que ce gouvernement s'exerce à titre exclusif par eux ou par une partie d'eux existe un Etat"*⁴.

Les Britanniques ont créé chez la population, dans ses différentes composantes communautaires, une conscience collective (A). C'est par leur lutte anti-britannique que les communautés de l'île ont exprimé leur volonté d'indépendance et de création d'un Etat authentiquement chypriote (B).

A- Les difficultés d'aboutissement

B- Les premières institutions chypriotes

"caractère hellénique qu'elle entend conserver intact" et demande la reconnaissance "sans réserve" de ce caractère à l'île.

Cf. également F. CROUZET, *Le conflit Chypriote : 1946-1959*, Tome I, p.95 : *"Cet irrédentisme de type 'XIXème siècle' qui s'apparente aux aspirations des Alsaciens-Lorrains après 1871 ou à celles des sujets italiens ou slaves du Sud de l'Autriche-Hongrie avant 1914. (...) Loin de vouloir forger une nation nouvelle, il veut simplement réunir à un Etat national existant, un fragment séparé de cette nation."*

¹ T. EIHRICH, *ibid*, p.9.

² En octobre 1931, une révolte a lieu. Au stade de Limassol, l'évêque de Kition, Nicodemos, proclame l'insoumission des Chypriotes au régime de l'occupation britannique et affirme la volonté d'union avec la Grèce. De même, à Nicosie, le palais du gouverneur est livré aux flammes. Dans les villages, on procède à des manifestations antibritanniques et on proclame l'*Enosis*... Voir à cet égard, TENEKIDES, *ibid*, p.56.

³ P. TRLEXIS, *The Cyprus Question before the United Nations*, New York, 1960, p.24.

⁴ *General Theory of the States*, London, p.120.

A - Les difficultés d'aboutissement :

A la fin de la seconde guerre mondiale, des changements politiques internes surviennent en Grande-Bretagne avec l'arrivée d'un gouvernement travailliste. Ce dernier tient au respect des principes de la Charte de l'Atlantique. Dans ces circonstances, les Britanniques vont permettre l'organisation d'élections municipales à Chypre, en 1943. Trois ans plus tard, le Secrétaire d'Etat aux Colonies, Monsieur Creek-Jones propose une série de mesures pour établir un régime plus libéral¹. Son plan prévoit la réalisation d'une réforme constitutionnelle avec le concours d'une assemblée consultative. Il préconise une politique de développement économique et des mesures d'amnistie et de détente. A cet effet, une assemblée consultative est convoquée. Mais ce projet n'aboutit pas. D'une part, la communauté grecque chypriote rejette l'ensemble des propositions en espérant que l'Angleterre accepte le principe de l'*Enosis* après la participation très active de la Grèce à côté des Alliés pendant la Seconde guerre. D'autre part, la communauté turque chypriote manifeste à cet égard un scepticisme et demande à la Grande-Bretagne des assurances formelles que ses intérêts soient sauvegardés. Les Turcs chypriotes sont aussi inquiets des revendications de la communauté grecque chypriote². Ils craignent le rattachement de l'île à la Grèce. A l'époque, la Turquie était démantelée et ne pouvait pas protéger sa communauté, ce qui renforçait cette peur³.

C'est à partir de ce moment que les Britanniques commencent à prendre sérieusement en considération les facteurs communautaires dans leur oeuvre créatrice du nouvel Etat chypriote. En effet, tous les systèmes politiques des pays de l'est de la Méditerranée sont construits dans le respect de cette réalité socio-politique, pour ne pas se vouer à l'échec⁴.

Par ailleurs, les protestations et les troubles survenus à Chypre conduiront les Britanniques à prendre des mesures pour rétablir l'ordre et repenser la situation dans son ensemble⁵. Une loi

¹ "... seek opportunities to establish a more liberal progressive regime in the internal affairs of the island", TORNARITIS, *ibid*, p.28.

² Cf. Eva LOIZOU, *ibid*, p.19.

³ D'après le Royal Institute of International Affairs, "en 1949, 96% des voix éligibles des Grecs chypriotes auraient voté pour l'union avec la Grèce". *Cyprus : the dispute and the settlement II*, 1959.

Voir également G.CHACALL, *Cyprus under British rule*, Nicosia, 1902, p.78.

A. BERTRAM et S. FISHER : *Digest of cases*, Cyprus, 1914, p.38.

⁴ *Reflection on an unnecessary conflict : Cyprus, 1955-1958*, John REDDWAY, p.27.

⁵ Voir titre préliminaire, *supra*.

d'exception est alors adoptée. Elle suspend le Conseil législatif¹. Dès lors, le gouverneur concentre entre ses mains tous les pouvoirs. On peut comparer cette situation à celle qui est prévue par les dispositions de l'article 16 de la constitution de la Vème République française qui permet au Président de la République, en temps de crise, de concentrer les pouvoirs entre ses mains².

Ce n'est qu'en 1943, à la fin de la seconde guerre mondiale, que la vie politique normale revient progressivement à l'île. Le monde assiste à un mouvement de décolonisation qui touche la plupart des colonies britanniques, en particulier au Moyen-Orient, notamment en Palestine, à quelque lieue de Chypre. Le projet Creek-Jones du 23 octobre 1946 s'inscrit dans ce contexte politique. Son échec est surtout dû à son incompatibilité avec l'idéal de l'*Enosis*³. Les Britanniques s'affrontent alors à un dilemme insoluble et difficilement traduisible en termes de droit : comment satisfaire les aspirations indépendantistes chypriotes en garantissant la coexistence harmonieuse entre les communautés, autrement dit en évitant les aspirations "énosistes" des Grecs-orthodoxes? Cette situation semble insoluble de prime abord. Dans un souci d'établir un équilibre des pouvoirs entre les deux communautés chypriotes, les Anglais procèdent à un recensement pour établir des institutions conformes au ratio de la population⁴. Le résultat du recensement dégage une minorité turque par rapport aux autres communautés chrétiennes de l'île. Pour tester l'émergence d'un sentiment national chypriote et en envisageant l'éventualité d'accorder l'indépendance, un référendum "non-officiel" est organisé par la Grande-Bretagne, en 1950. Sur 224 749 votants Grecs, 215 108 (soit 95,7% des suffrages exprimés), se prononcent en faveur de l'*Enosis*. Ce résultat n'encourage pas la Grande-Bretagne à envisager l'indépendance.

Les Anglais cherchent alors à sauvegarder le plus longtemps possible leur présence à Chypre pour garantir la survie des autres communautés, en particulier la communauté turque chypriote, pendant que les hostilités des Grecs-orthodoxes persistent. Ces derniers voient dans la présence britannique une occupation de l'île et un facteur qui empêche l'union avec la Grèce⁵.

¹ Ibid.

² Voir l'étendue de ce pouvoir in *Institutions politiques et droit constitutionnel*, P.PACTET, Paris, éd. Masson, 13ème éd., 394 à 396.

Voir également la revue "*Pouvoirs*", N°10, 1979, p.68.

³ G.HILL, *ibid*, Vol.V, *The British Colony*, Cambridge, 1952.

⁴ G. CHACALL, *ibid*, p.58.

G. HILL, *ibid*, p. 78.

Sir Ronald STORRS, *A chronology of Cyprus*, Nicosia, 1930, p.49.

⁵ Ernest BENN, *Cyprus*, London, 1969., p.270.

C'est alors que les actes de violence et de terrorisme de l'organisation pan-hellénique EOKA commencent¹.

Cela conduira les Britanniques à négocier petit à petit avec les autochtones la destinée de leur pays. Les futures institutions juridiques de la République de Chypre sont le fruit de ces tractations.

B - Les premières institutions chypriotes :

Avant d'examiner dans la section suivante l'approche britannique de l'Etat chypriote, voyons les premières institutions établies par les Anglais depuis la passation de l'île à la Grande-Bretagne.

1°) Les premières législations chypriotes :

Le 14 septembre 1878, un ordre-en-conseil britannique est adopté pour doter Chypre d'institutions administratives, en créant notamment un Conseil Législatif. Ce dernier est composé d'un Haut Commissaire et de 4 à 8 autres membres dont la moitié sont des fonctionnaires et l'autre moitié des membres nommés par Sa Majesté ou choisis par le Haut Commissaire parmi les habitants de l'île. Le Haut Commissaire a le droit de légiférer avec l'avis du Conseil, par ordonnances, pour "*le maintien de la paix, de l'ordre et du bon gouvernement de l'île*". Mais ces lois peuvent être annulées par le gouvernement anglais qui peut également continuer à légiférer par ordre-en-conseil.

L'ordre-en-conseil du 14 septembre 1878 établit également un Conseil exécutif. Ce dernier prend ses instructions directement de Sa Majesté. Il peut donner son avis, sur certaines questions administratives, au Haut Commissaire.

Par ailleurs, les Britanniques organisent l'administration locale à Chypre en instituant des conseillers locaux (ou maires) dans les villes et les villages, assistés de conseillers municipaux, élus par les contribuables et les propriétaires fonciers. Ces conseillers locaux sont soumis à un contrôle administratif très étendu. Ils ont des attributions d'ordre consultatif et judiciaire.

Dès sa mise en place, le Conseil législatif est critiqué par les autochtones, en particulier par la communauté orthodoxe qui prétend que les membres de cet organe ne tiennent pas beaucoup

¹ Voir titre préliminaire, supra.

compte des anciens privilèges et des libertés administratives locales¹.

Somme toute, l'ordre-en-conseil du 14 septembre 1878 donne le premier cadre institutionnel à Chypre. C'est le prélude à une "tradition politique ou constitutionnelle", indispensable à la mémoire des nations.

Plus tard, le 30 novembre 1882, un ordre-en-conseil est venu compléter le précédent en donnant naissance à "la première constitution" de Chypre. Il dote l'île d'une structure étatique définitive. Ce texte inspirera, plus tard, les rédacteurs de la constitution de 1960.

Avant d'analyser la portée constitutionnelle de ce texte, il faut souligner l'adoption d'une ordonnance, le 21 décembre 1878, qui a pour objectif d'organiser la justice dans l'île. Cette ordonnance est rédigée par le premier Haut Commissaire britannique à Chypre, Sir Garnet Wolseley. Elle est rendue publique vers la fin de 1879 et est composée de 252 articles. Elle se soucie de l'organisation des tribunaux, de l'établissement d'un code pénal, d'un code d'instruction criminelle, de lois civiles et commerciales, de lois et de règlements de police. L'auteur de cette ordonnance établit également une Haute Cour de Justice. Il s'agit d'une mesure qui vise le respect des dispositions du traité de 1878 qui exige de la Grande-Bretagne de doter Chypre d'un système judiciaire. Cette Haute Cour a un pouvoir très étendu² à toutes les personnes physiques ou morales qui étaient justiciables des tribunaux ottomans avant la promulgation de l'ordonnance du 21 décembre 1878. Elle est présidée par le Haut Commissaire et composée de trois membres anglais compétents dans les affaires civiles et pénales. L'organisation judiciaire ultérieure de Chypre s'inspirera de ce texte qui reste, jusqu'à nos jours, d'un intérêt majeur³.

Bien qu'elle soit adoptée à titre provisoire, cette ordonnance a le mérite de faire suspendre le régime des Capitulations⁴ : dès sa publication, la Grande-Bretagne a communiqué à la Sublime Porte sa décision d'abolir ces dernières. Mais les Ottomans refusent

¹ Voir DENDIAS, *ibid*, p.27.

² Selon l'article 10 de l'ordonnance du 21 décembre 1878 : "*toute juridiction civile ou criminelle sur toute personne et pour tous les cas, sauf ceux qui, aux termes de la convention du 4 juin 1878, tombent sous la compétence exclusive des tribunaux ottomans, est confiée à La Haute Cour de Justice et exercée par celle-ci conformément aux dispositions de la présente ordonnance*".

³ Voir infra, les chapitres suivants.

⁴ Voir les dispositions du §10 de cette ordonnance, déjà citées, supra.

cet acte d'abolition pure et simple. Ils n'admettent que la suspension des Capitulations.

Depuis cette ordonnance, les Ottomans sentent leur influence diminuée à Chypre. Les Britanniques cherchent, en fait, à mettre sur un pied d'égalité toutes les communautés qui se trouvent sur le territoire chypriote, dans l'objectif de créer une seule entité nationale. Mais il est très difficile voire même impossible pour eux de concevoir un Etat qui fait abstraction de la nature communautaire de la société chypriote.

2°) L'ordre-en-conseil du 30 novembre 1882 :

C'est un texte plus libéral dans ses dispositions que celui du 14 septembre 1878. Il prévoit la reconstruction du Conseil législatif qui est désormais composé de six membres fonctionnaires et de douze autres membres élus, parmi lesquels doivent figurer trois représentants des habitants musulmans de l'île. Ces trois membres doivent être élus par des électeurs ottomans tandis que les autres seront élus par des non-Ottomans. Cet ordre-en-conseil considéré comme la première constitution de Chypre fait apparaître, pour la première fois, la notion d'ethnie ou de "communauté". Il fait une distinction entre Mahomettains et non Mahomettains (ce qui englobe Orthodoxes, Maronites et Latins) et prévoit leur participation au pouvoir au prorata de leur démographie. La constitution de 1960 s'en inspirera ultérieurement.

Ce texte met en place un Conseil législatif, présidé par le Haut Commissaire ou par le plus haut fonctionnaire, membre de ce Conseil, disposant d'une voix prépondérante et d'un "*droit de proroger ou de dissoudre cet organe*", ainsi que d'un droit lui permettant de prendre l'initiative en matière financière et budgétaire. Le Conseil législatif est chargé de voter les lois et le budget. Aucun impôt ne pourra être créé ou augmenté sans un débat préalable au sein de cet organe¹.

Les Britanniques se soucient donc de faire introduire le débat parlementaire et les principes démocratiques -selon leur conception- progressivement à Chypre. Ils réaménagent la Justice: ils abolissent les tribunaux civils turcs et limitent la compétence des Cours religieuses musulmanes aux affaires religieuses. La Haute Cour de Justice est maintenue avec deux juges anglais. En outre, six autres tribunaux verront le jour. Il s'agit des juridictions départementales qui comprennent un président anglais et deux

¹ Edimburgh, Review, Vol.CLXXIII, 1891, p.453.
Voir HILL, *ibid*, Vol.IV, P.419.

assesseurs grec et turc chypriotes. Les Britanniques veillent, de ce fait, à établir une équité communautaire.

Le texte du 30 novembre 1882 est accueilli avec satisfaction par la communauté orthodoxe chypriote, du moins dans un premier temps. Par la suite, il sera considéré par elle comme "une duperie"¹ car les membres orthodoxes élus au Conseil législatif, conformément aux dispositions de cet ordre-en-conseil, se heurteront à la coalition des six membres fonctionnaires et des trois députés turcs². Les Grecs-orthodoxes accusent alors les députés turcs de voter selon les vœux de la Turquie³. Avec la voix prépondérante du Haut Commissaire, ils assurent à cette coalition la majorité.

Pour leur part, les Turcs chypriotes, ne sont pas non plus satisfaits de cette "constitution" et réclament le même nombre de sièges que les Orthodoxes au sein du Conseil. Ils expriment ce vœu par une pétition adressée à l'office colonial. Dès lors, la crainte de l'*Enosis*⁴ commence à se manifester chez eux. Ils voteront systématiquement contre toute orientation grecque⁵.

Le 6 juillet 1907, un nouvel ordre-en-conseil donnera davantage de pouvoirs au Haut Commissaire et rendra définitif la composition du Conseil législatif. Ce texte révoque le Conseil exécutif et limite ses attributions qui deviendront alors consultatives et, en aucun cas, obligatoires à l'égard du Haut Commissaire⁶.

Section 2 La perception britannique de l'Etat chypriote

Il est impossible aux Britanniques de concevoir un système politique et un cadre constitutionnel qui ne respecte pas la composition communautaire de la société chypriote. Il faut rappeler

¹ TORNARITIS, *ibid*, p.24 : "so, Cyprus acquired its 'toy Parliament' (...) in which the official members together with the casting vote of the High Commission could outvote the Non-Mahomettan members and the government could carry on its intended measures".

² DENDIAS, *ibid*, p.32.

³ Eva LOIZOU, *ibid*, p.16.

⁴ Union de Chypre avec la Grèce, pour former la "Grande Grèce".

⁵ DWIGHT E. Lee, *ibid*, p.75.

HUTCHKINSON and FISHER, *The status of Laws of Cyprus : 1878-1906*, London, 1906, p.40.

⁶ C.W.J. ORR, *Cyprus under British rule*, London, 1918.

A.W. RENTON, *Colonial Laws and Courts*, London, 1907, p.20-64.

N.J. SARIPOLOS *La législation anglaise dans l'île de Chypre*, Revue de droit international et de législation comparée, T.XII, 1880, p.389.

que la communauté grecque orthodoxe était satisfaite de l'administration britannique. Elle se sentait à l'époque libérée du système qu'elle avait sous les Ottomans. De même, la communauté turque chypriote a accepté ce système sans inquiétude car les Anglais se sont souciés de lui sauvegarder ses libertés de culte et ses institutions religieuses¹.

Après avoir, dans un deuxième temps procédé à l'élaboration d'un système politique fondé sur des considérations communautaires (I), les Britanniques s'emploieront à créer un Etat chypriote, indépendant de la Grèce et de la Turquie, dans le respect du principe de l'autodétermination et du droit des peuples à disposer d'eux-mêmes, tel que stipulé dans la Charte des Nations Unies (II).

I- DES COMMUNAUTES A LA NATION II- DE LA NATION A L'ETAT

I- DES COMMUNAUTES A LA NATION :

En créant l'Etat chypriote, les Britanniques s'affronteront à maintes difficultés qui les empêcheront de dépasser le cadre communautaire. C'est par tâtonnement juridique (A) qu'ils parviendront à créer progressivement l'entité nationale chypriote (B).

A- L'apport du droit...

B- ...à la création d'une entité nationale

A) L'apport du droit :

Les Anglais proposent plusieurs formules pour parvenir à établir une "nation chypriote" qui donnera naissance à l'Etat (la république), en 1960.

1°) Les premières tentatives constitutionnelles :

Le gouverneur britannique, Lord Winster propose une constitution pour Chypre et appelle à des élections législatives. Cette constitution met en place une Assemblée législative composée de 22 membres élus (dont 4 Turcs) et de 4 hauts fonctionnaires nommés par les autorités britanniques. Cette assemblée pourra être confrontée au droit de veto du Gouverneur sur toute proposition de loi ou toute motion portant notamment sur les finances, la défense, les relations extérieures et le droit des minorités. Ces mesures sont

¹ DWIGHT E. Lee, *ibid*, pp.78-83.

prises dans l'intérêt de toutes les communautés, pour éviter l'hégémonie de l'une sur l'autre et pour assurer l'autonomie de l'île par rapport à la Grèce. Le gouverneur devra veiller à ce que les lois ne favorisent pas les aspirations enosisistes des Orthodoxes chypriotes. Lord Winster prévoit également, dans ce projet, que le gouverneur puisse conserver et exercer personnellement le pouvoir exécutif, assisté d'un Conseil. Ce dernier, appelé "Conseil exécutif", sera composé de 4 hauts fonctionnaires et de 4 membres n'appartenant pas à la fonction publique¹. Ce projet préconise ainsi un partage des fonctions entre Grecs et Turcs selon un prorata bien déterminé : 3 des membres du Conseil devront être grecs et le 4ème turc, tous choisis par le Secrétaire d'Etat parmi les membres de l'Assemblée². Ce partage correspond à la démographie des communautés chypriotes.

Le projet de Lord Winster est rejeté, en particulier, par la communauté grecque-orthodoxe. Le référendum de 1950 encouragera les aspirations enosisistes de cette communauté bien que l'union avec la Grèce ne présentait pas de chance de succès matériel, à l'époque. En outre, les déclarations au Parlement du ministre anglais des affaires étrangères, Monsieur Hopkinson, excluent toute éventualité d'*Enosis*³. Cette situation conduit la Grèce, poussée surtout par les Orthodoxes chypriotes, à soulever la question chypriote devant les Nations Unies. En d'autres termes, on assiste à la première internationalisation⁴ de ce problème.

Devant les Nations Unies, les Britanniques veulent surtout empêcher l'union de Chypre avec la Grèce pour éviter l'échec de leurs efforts déployés depuis 1878 ce qui entraînera une perte d'une position stratégique qu'ils occupent dans l'est de la Méditerranée⁵.

2°) La démarche internationale :

Accusés devant l'Assemblée Générale des Nations Unies et devant l'opinion publique mondiale d'intransigeance et de vouloir

¹ Non official members.

² KYRIAKIDES, *Cyprus : Constitutional and crisis government*, University of Pennsylvania, 1968, p.30-32

Cyprus Constitution, Despatch dated of the 7th of May 1948, Colonial N°227, p.3-7.

³ E. BENN, *ibid* p. 140.

⁴ Voir TENEKIDES, in *Le problème de Chypre : Données internes et enjeux stratégiques* INSED, Paris, 1983, *L'Internationalisation du problème de Chypre*.

⁵ Nancy CRAWSHAW, *The Cyprus revolt*, George Allen and Unwin, 1978, London.

maintenir la colonisation de Chypre, les Britanniques veulent prouver le contraire. Ils manifestent leur volonté d'accorder l'indépendance à l'île, dans le respect du principe du droit des peuples à disposer d'eux-mêmes¹. Pour cela, le gouvernement britannique présentera une constitution qui prévoit l'auto-détermination du peuple chypriote.

Pour satisfaire la Grèce et ne pas heurter la sensibilité des Grecs chypriotes pro-*enosis*, la Grande-Bretagne fait appel à la Grèce et à la Turquie² pour participer à une réunion, à Londres, sous le thème de "*Conférence sur l'Est de la Méditerranée et Chypre*". Cette réunion devra déboucher sur un moyen de garantir les intérêts de ces trois puissances dans cette région et, bien entendu, octroyer principalement un statut juridique pour Chypre³.

Cette conférence se tient à Londres du 29 août au 7 septembre 1955 durant laquelle la Grande-Bretagne affirme son attachement aux principes d'auto-détermination et du droit des peuples à disposer d'eux mêmes.

La communauté turque chypriote qualifie la politique de la Grèce vis-à-vis de Chypre comme voulant la "coloniser"⁴. Elle craigne alors l'*Enosis* qui signifie pour elle son extermination par les Grecs chypriotes. Pour cette raison, elle demande à la Turquie de soulever la question de Chypre devant les Nations Unies, à l'instar des efforts des Grecs chypriotes auprès de la Grèce⁵.

De son côté, le Secrétaire d'Etat aux affaires étrangères britannique, Sir Mac Millan, met en garde son gouvernement à cet égard, sans écarter l'idée d'accorder l'indépendance à Chypre⁶. Ces

¹ Principe du "self determination".

² Elle a pris soin de faire appel à la Turquie par souci d'équité, en évitant de favoriser une communauté au détriment de l'autre.

³ EDEN, *Memoirs*, London, 1960, p.397.

KYRIAKIDES, *ibid*, p.32-34.

HANSARD, *House of Commons debates*, 1947-1948, Vol.451, Col.2159-2162-et 32.

Μπιτσιου : *Κρισιμες ωρες Αθηνων*, p.25-26.

⁴ *The Cyprus conflict*, Zaim NEDJATIGIL, Nicosia, 1982, p.2.

⁵ Nancy CRAWSHAW, *ibid*, p.77-86.

⁶ "*The Tripartite Conference on the Eastern Mediterranean and Cyprus*", *Miscellaneous N°18* (1955), p.13. Dans ce recueil, la déclaration de Sir Mac Millan : "...it is an undoubted anomaly -and it is in our view wrong- that while so many other parts of the world have made steady progress in the art and practice of self-government, there has been no compatible advance in Cyprus. We intend to put this right. Internal self-government must be the first aim."

soucis sont partagés par le ministre turc des affaires étrangères¹ qui partage la vision britannique sur l'avenir de l'île et plaide en faveur d'une indépendance totale de Chypre de la Grèce et de la Turquie. Il prévoit l'adoption d'un Etat laïc chypriote².

Consciente des différends qui opposent les deux communautés chypriotes, la Grande-Bretagne change vite d'avis. Le représentant de la Turquie fera valoir que son pays pourra intervenir militairement pour prendre possession de Chypre, si la situation s'envenimait³. Dans cette atmosphère, une constitution définitive ne pouvait pas voir le jour. Il sera cependant question des grandes lignes des futures institutions. On suggère un parlement composé de membres grecs et turcs chypriotes dont le nombre correspondra au prorata de leur démographie. On envisage également la nomination de ministres chypriotes, responsables directement devant l'assemblée. En revanche, les secteurs de la défense, la sécurité et les affaires étrangères seront réservés au gouverneur britannique.

En tenant compte du résultat des négociations tripartites, les Britanniques proposent le partage des fonctions ministérielles entre les Grecs et les Turcs chypriotes avec un "Ministre en Chef"⁴, choisi par les membres du parlement et approuvé par le gouverneur⁵. Ils cherchent ainsi à satisfaire les deux communautés et à démentir les accusations qu'on formule à leur encontre, de refuser l'autodétermination et le droit du peuple chypriote à disposer de lui-même. Les Britanniques recherchent donc une formule juridique qui satisfera toutes les parties.

¹ Monsieur ZORLU.

² Voir TORNARITIS, *ibid*, p.30 : "...it was not right to consider the Cyprus question from the angle of the present day composition of its people and the guiding principle should not be the consideration of majorities and minorities 'but rather the granting of full equality to the two groups'".

³ "... if this were to be upset, then the island should revert to Turkey" (voir *The Tripartite Conference*. *ibid*).

T. EIHRICH, *ibid*, p.122.

LOIZIDES, *ibid*, p.373-376.

EDEN, *Memoirs*, *ibid*, p.403 : "...the proposals are intended to set Cyprus upon the normal path to democratic development and to this end it is proposed to introduce a new and liberal constitution leading to the full measure of self government compatible with the strategic requirements of the present international situation..."

⁴ "Chief Minister", ce qui correspond à un Premier ministre.

⁵ Μπιτσιος, *ibid*, p.26-34.

B) ...à la création d'une entité nationale :

Malgré toutes ces difficultés, les Anglais ont persévéré dans leur oeuvre, en proposant plusieurs alternatives constitutionnelles. On en retiendra les deux principaux projets du Lord John Harding et du Lord Radcliff qui, bien qu'ils soient rejetés par les Chypriotes, constituent une référence exégétique de la constitution de 1960.

1°) Les propositions constitutionnelles de Sir John Harding :

Le résultat de la conférence de Londres n'a pas satisfait les Grecs chypriotes. Le nouveau gouverneur anglais, Sir John Harding, dès son arrivée à Chypre, entreprend des négociations avec l'archevêque Makarios qui jouait alors un rôle important sur la scène politique chypriote. Ces négociations portent essentiellement sur des considérations constitutionnelles. Elles veulent ouvrir la voie vers l'indépendance. Les correspondances entre le gouverneur et Monseigneur Makarios montrent bien l'embarras dans lequel se trouvaient les Britanniques mais surtout leur souci de préserver une équité entre les différentes communautés¹. Le gouverneur propose de faire participer toutes les communautés chypriotes à l'élaboration d'une constitution qui préservera leurs droits respectifs, en conservant les secteurs de la défense, la sécurité interne et les affaires étrangères à la Grande-Bretagne (autrement dit au gouverneur)². Toutes les autres prérogatives appartiendront aux Chypriotes qui seront appelés à élire une assemblée parlementaire et mettre en place un gouvernement responsable devant elle ainsi qu'un Premier ministre approuvé par le gouverneur. Sir Harding veut aussi s'assurer de la représentation effective des Turcs dans l'éventuel gouvernement, dans un premier temps, avant d'attribuer la plénitude des pouvoirs aux autochtones.

Les Britanniques prennent ainsi, de plus en plus, en considération les facteurs communautaires pour éviter toute hégémonie d'une partie de la population sur l'autre. La communauté grecque orthodoxe qualifie cette attitude comme une "intransigeance colonialiste"³. Elle pousse alors ses revendications à l'extrême⁴ et recourt à la violence pour parvenir à ses fins⁵.

¹ *Cyprus Correspondence exchanged between the Governor and Archbishop Makarios*, Cond.9708, p.3.

² XIDIS, *Cyprus reluctant republic*, The Hague, 1973, p. 44, p.95, p.206.

³ Ibid.

⁴ TENEKIDES, *ibid*, p.90-93.

KYRIAKIDES, *ibid*, p.42-44.

⁵ Voir Titre préliminaire : les activités de l'EOKA et de Grivas DIGHENIS.

2°) Les propositions du Lord Radcliff :

Les négociations entre le Gouverneur Harding et Monseigneur Makarios échouent. Ce dernier est éloigné de Chypre avec l'évêque de Kyrénia aux Seychelles¹, à la suite de la reprise des actes de violence dans l'île². Les Britanniques s'empressent de mettre fin à leur présence à Chypre et préparent son accès à l'indépendance. Ils chargent Lord Radcliff de préparer un projet constitutionnel pour le soumettre aux autochtones. Lord Radcliff présente un rapport au Secrétaire d'Etat britannique aux colonies³. Il s'agit du texte de base qu'on retrouve dans la constitution de 1960 et un prélude à la souveraineté de Chypre. Il conviendra de se reporter à ce texte qui demeure une référence inéluctable à toute solution constitutionnelle pour Chypre.

Lord Radcliff propose d'abord un Etat chypriote placé sous la suzeraineté de la Couronne britannique. Son projet reconnaît le droit à l'autodétermination du peuple chypriote dans les affaires internes mais préserve, du moins provisoirement, le secteur des relations internationales à la Grande-Bretagne pour éviter un conflit à ce sujet entre la Grèce et la Turquie qui s'engagent, comme il a été vu, dans le processus d'indépendance de Chypre.

Dans ce projet, l'existence même de l'Etat chypriote est contestable puisque sa souveraineté ne manifeste pas de caractère externe ou international⁴. Mais les Britanniques veulent conserver, par ce moyen, une place et une présence militaire et physique en Méditerranée. Ils désirent surtout achever une oeuvre entreprise depuis le XIXème siècle : la création d'une entité nationale chypriote et éviter le rattachement de l'île à la Grèce ou à la Turquie. En se plaçant comme garants de cette nouvelle entité, ils souhaitent sauvegarder leurs intérêts dans l'île.

La diarchie proposée par Lord Radcliff préconise un partage des pouvoirs entre le gouverneur et le parlement. Le premier devra conserver le secteur des affaires étrangères, la défense et la sécurité intérieure. L'assemblée parlementaire et le gouvernement, issu de sa majorité, exerceront le pouvoir législatif, exécutif et administratif, et veiller à l'émergence d'un pouvoir judiciaire.

¹ voir titre préliminaire, supra.

² Ibid.

³ *Constitutionnal proposals for Cyprus*, Report submitted to the Secretary of State for the Colonies. Cnd.42.

⁴ A. Mc NAIR, *Aspects of State sovereignty*, B.Y.B.I.L., 1949, p.6-47.

H.KELSEN, *Principles of International Law*, New York, 1966, p. 180-242.

L'assemblée sera constituée de membres élus par les deux communautés¹, d'un président et d'un porte-parole. Cette composition inspirera fortement les constituants, en 1959.

Le "self governing" ou le pouvoir exécutif limité prévu par ce plan sera exercé par un cabinet composé de 5 ministres choisis par le chef du cabinet et approuvés par le gouverneur. Ces ministres seront choisis parmi les membres du parlement. Le chef du cabinet (Chief Minister) sera nommé par la majorité parlementaire. Au sein de ce cabinet, figurera un "ministère aux affaires turques chypriotes" attribué à un ministre nommé par le gouverneur, parmi les membres élus à l'assemblée². Ce ministère offrira des garanties à la communauté turque et la sécurisera, du moins psychologiquement. Ce ministère est similaire au ministère du culte, en France, sous la Vème République, avec cependant plus de prestige et de pouvoirs. Il devra en fait s'occuper non seulement des affaires religieuses mais aussi sociales de cette communauté.

Le projet Radcliff ne fait aucun usage exprès du qualificatif "*minoritaire*" concernant la communauté turque chypriote. En revanche, il considère les Latins, les Maronites et les Arméniens comme des "*minorités*". On peut donc penser, *a contrario*, que les propositions de Lord Radcliff met sur un pied d'égalité les deux communautés grecque et turque.

Lord Radcliff propose aussi une Cour suprême présidée par un "*Chef de la Justice*" qui sera proposé par le chef du cabinet au gouverneur qui le nommera effectivement. Cette juridiction assumera également la fonction d'un "*Conseil constitutionnel*" qu'il ne faut pas confondre avec le "*Tribunal de Garantie*" qui, selon ce projet, aura une fonction équivalente au Conseil d'Etat en France. Il protégera plus particulièrement le droit de toutes les communautés de l'île puisqu'il sera composé, à égalité, de membres grecs et turcs chypriotes. Il sera présidé par une personne "neutre", c'est à dire n'appartenant à aucune de ces deux communautés. Un tribunal de garantie est de même envisagé pour assurer l'équilibre et les droits des différentes communautés. On s'inspirera de cet organe dans une tentative de solution au problème actuel de Chypre.

Quant au Procureur de la République, fonction très importante dans les institutions anglosaxonnes, il sera nommé selon le

¹ 30 membres élus dont 6 par des électeurs turcs chypriotes et 24 par l'ensemble de la population. A côté des 30 membres, on a prévu 6 autres membres nommés parmi les autres minorités de l'île : Maronites, Latins et Arméniens.

² Les membres élus par des électeurs turcs chypriotes.

projet Radcliff par le gouverneur, sur proposition du chef du cabinet.

Ce plan prévoit aussi la création d'un "*Conseil joint*"¹, ou "*Conseil de Coordination*", qui veillera au respect du partage des pouvoirs entre l'aile du "self governing" et celle du gouverneur. Ce Conseil sera composé du gouverneur, du chef du cabinet, du ministre aux affaires turques, d'un membre du comité de la défense désigné par le gouverneur, du Procureur de la République et d'un secrétaire général².

II- DE LA NATION A L'ETAT :

Face à la violence qui régne dans le pays et aux pressions de l'opinion publique internationale exercées surtout à travers l'ONU et l'OTAN qui veut éviter, à tout prix, un conflit entre la Grèce et la Turquie, la Grande-Bretagne s'empresse de trouver une solution pour sortir de cette difficulté. Mais elle ne veut pas non plus sacrifier une communauté de l'île à l'autre et cherche à éviter l'union de Chypre à la Grèce ou à la Turquie. Elle désire par ailleurs imprégner l'île de sa "*culture*" institutionnelle et juridique. La question d'un Etat chypriote fédéral est posée. Le plan Radcliff en est la preuve³. Mais il sera difficile de procéder à une séparation nette entre les communautés du fait de leur homogénéité et leur promixuité dans l'île.

Devant cette difficulté et sous ces diverses pressions⁴, les Britanniques seront obligés d'attribuer la souveraineté et l'indépendance totale à Chypre (A) qui réunit alors les principaux éléments qu'un Etat doit avoir : une population, un territoire et un appareil gouvernemental qui offre des garanties aux différentes communautés. La République est proclamée (B).

A- L'affirmation d'une indépendance

B- La genèse d'une république

¹ Joint Council.

² KYRIAKIDES, *ibid*, p.45-48.

Sir Hugh FOOT, *A start in freedom*, London, 1964, p.159- p.163.

³ Voir *supra*.

TORNARITIS, *ibid*, p.36-37 où il est fait part de cette analyse : "...his conclusions are very pertinent, even today..."

Les principaux passages du rapport du projet de Lord Radcliff qui traitent de ce sujet sont en annexe.

⁴ L'Assemblée Générale de l'ONU avait adopté en 1957 une résolution demandant une solution 'démocratique' du problème chypriote.

A- L'affirmation d'une indépendance :

Après l'échec du plan Radcliff, le nouveau gouverneur britannique, Sir Hugh Foot (devenu plus tard Lord Caradon), présentera un nouveau projet constitutionnel qui donnera naissance à une république unitaire bi-communautaire¹. Après lui, Sir Mac Millan tracera la forme finale de l'appareil gouvernemental chypriote. Ce plan se résume dans les six points suivants :

1°) mobiliser les gouvernements de la Grèce et de la Turquie pour coopérer avec le gouvernement britannique en vue d'élaborer un appareil gouvernemental qui assurera à Chypre son autonomie des trois puissances étrangères (la Grande-Bretagne, la Grèce et la Turquie) et qui garantira la survie des communautés chypriotes. Cette coopération devra se concrétiser par un envoi officiel d'un représentant respectif de ces deux gouvernements auprès du Gouverneur britannique pour l'aider à l'application de ce plan.

2°) respecter le droit à l'autodétermination du peuple chypriote et la coexistence des deux principales communautés grecque et turque. A cet effet, chacune de ces communautés devra gérer ses propres affaires ce qui implique la création de deux chambres parlementaires avec une "Chambre mixte" qui s'occupera des affaires générales du pays.

3°) un Conseil composé de membres turcs et grecs chypriotes ainsi que du gouverneur, avec six autres membres du parlement (qui sont également membres du gouvernement de l'île: 2 turcs et 4 grecs), assumera une fonction administrative fédérale, différente de celles exercées dans les affaires communautaires.

4°) Le gouverneur devra veiller à la protection des intérêts des deux communautés tout en restant équidistant des deux gouvernements de l'île.

5°) conserver au gouverneur un pouvoir en matière de défense nationale et de police. Le gouverneur devra s'occuper aussi des affaires étrangères en respectant l'avis des représentants des deux gouvernements qu'il sera obligé de consulter dans ce domaine.

¹ Voir Sir Fugh FOOT, *ibid*, p.165 : "...First, we want to give the best possible deal to all the people of the island... Second, we want to bring the three governments of Great Britain, Greece and Turkey together in a joint effort to make sure they get it. Third, we believe that this can only be achieved by Great Britain given a definite and determined lead to break the vicious circle from Cyprus which she has suffered so long".

6°) prévoir une juridiction impartiale pour juger des législations qui pourraient prêter à discrimination entre les deux communautés¹. Cette juridiction sera composée de membres mixtes, appartenant aux deux communautés.

Le plan Mac Millan s'avère comme un revirement de la politique britannique. La Grande-Bretagne optempère en préconisant une fédération chypriote, avec deux gouvernements fédérés grec et turc chypriotes et une autorité fédérale (la Grande-Bretagne) qui garantira le *statu quo*. L'objectif est d'aboutir à une fédération plutôt qu'à un Etat unitaire "a-communautaire"².

Bien qu'il soit rejeté par la communauté grecque chypriote³, le plan Mac Millan a le mérite de proposer un appareil gouvernemental indispensable à la création de l'Etat chypriote.

Les refus successifs des propositions britanniques pousseront ces derniers à admettre un consensus greco-turc sur l'avenir de l'île, sans perdre de vue la nécessité de sauvegarder leurs intérêts stratégiques sur le terrain, par l'intermédiaire de bases militaires⁴.

Plusieurs raisons conduiront la Grande-Bretagne à accorder la souveraineté à Chypre : pressions de la part de la communauté grecque chypriote exercées par l'intermédiaire de la Grèce et de l'ONU, et bien entendu de l'OTAN, pressions aussi de la part de la Turquie et de la part de la communauté turque chypriote⁵. En effet, la Turquie se présente comme la protectrice de la communauté turque et souhaite faire le contre poids à la Grèce. Devant les exactions de l'EOKA⁶, on craigne la mainmise de la Grèce sur Chypre. Dès lors, les Turcs se prévaudront de la courte distance géographique entre Chypre et la Turquie (40 miles séparent cette île de la Turquie) pour intervenir militairement et rattacheront Chypre.

¹ Voir XIDIS, *ibid*, p.130-143.

Cyprus Statement of policy - Cmd.455, p.2-3.

² XIDIS, *ibid*, p.140.

³ Monseigneur Makarios la déclarera officiellement comme "inacceptable", le 20 juin 1958.

⁴ EIHRLICH, *ibid*, p.7 : "...in 1958, they (the British) decided to abandon that framework. This section focuses on the ways in which legal norms and institutions influenced that decision... British officials claimed also an obligation to the Turkish Cypriot minority not to allow the Island to become part of Greece; until 1958, ENOSIS, or union with Greece, was the only seriously considered alternative to British sovereignty..."

⁵ EDEN, *Full Circle*, London, 1960, p.410-418.

⁶ Voir titre préliminaire, *supra*.

Par ailleurs, l'internationalisation de la question chypriote devant l'Assemblée Générale des Nations Unies, poussera la Turquie à soulever l'argument juridique suivant : si la Grande-Bretagne renonce à ses droits sur Chypre en révoquant le traité de Lausanne, l'île devra retourner à la Turquie, en se fondant sur la théorie de la "récupération des droits"¹.

La communauté turque chypriote fait donc valoir son droit à l'autodétermination conformément aux dispositions de l'article 1er §2 de la Charte des Nations Unies en réponse à l'argument grec. Pour les Turcs, les deux communautés de Chypre ont droit à l'auto-détermination, non seulement la communauté grecque mais aussi la communauté turque qui compose ce pays.

Les Britanniques craignent donc la partition de l'île bien que cette solution soit avancée par eux en 1956, d'une manière moins explicite, dans le cadre d'un Etat fédéral. Le projet de Lord Radcliff cherche alors à éviter le partage pure et simple de Chypre en deux zones, sous influence grecque et turque respectivement². Il est, en effet, difficile d'imaginer une petite île de 9.251 Km² partagée en deux Etats : "*Chypre est un corps uni. Elle ne pourrait être coupée qu'en étant assassinée*"³.

La Grande-Bretagne se rend compte qu'elle perd son influence dans cette île. Elle se contentera d'y garder une base militaire, lui permettant d'avoir une position dominante en Méditerranée. Tous ces facteurs la conduiront à accorder l'indépendance et la souveraineté à Chypre. Les actes de terrorisme de l'EOKA, les réactions de VOLKAN⁴ ainsi que l'internationalisation du problème, à partir de 1954⁵, précipiteront cette décision.

¹ Voir 10 UN- GAOR-55 (1955)

9 UN - GAOR, 1er Comm.549-52 (1954)

Voir également EIHRLICH, *ibid*, p.18.

² L'idée est de donner une chance aux Grecs chypriotes de pouvoir décider l'union avec la Grèce s'ils acceptent l'ensemble des propositions britanniques. Dans le cas où ils opteront pour l'*Enosis*, les Turcs chypriotes auront le droit à un vote séparé. S'ils choisissent de joindre la Turquie, l'île sera divisée. 18% de son territoire seront attribués à la population turque chypriote qui deviendra un territoire turc souverain.

³ FOLEY, *Legacy of Strife*, p.87, London, 1964.

⁴ Une organisation paramilitaire turque chypriote, à l'instar de l'EOKA. Voir titre préliminaire, *supra*.

⁵ Date à laquelle le ministre des affaires étrangères britannique, Hopkinson, excluait, dans une déclaration à la Chambre des Communes, l'éventualité de l'*Enosis*. Les Grecs chypriotes pousseront alors le gouvernement d'Athènes à faire appel aux Nations Unies.

Voir à cet égard *Fédéralisme et Etat bi-communautaire : le cas de Chypre* Eva LOIZOU/PANAGIDES, Aix-en-Provence, 1988, p.21.

Comment qualifier juridiquement cette attribution de souveraineté?

En se fondant sur le traité de Lausanne en vertu duquel Chypre est passée totalement sous leur souveraineté, les Britanniques feront valoir la "renonciation" à cette faculté¹. Le traité de Lausanne consacre en fait la souveraineté britannique sur l'île. Il ne peut être révisé sans le consentement de la Grande-Bretagne, partie prenante à ce traité, en vertu de l'adage *pacta sunt servanda*. Cet argument avancé par les officiels anglais est fondé sur l'opinion de Lord Mac Nair². Il n'est donc nullement question de négocier cette possibilité avec les autochtones. Le droit international, peu explicite dans cette matière, n'oblige pas la Grande-Bretagne à négocier l'attribution de la souveraineté avec les chypriotes. L'article 73 de la Charte des Nations Unies dispose à cet effet : "*les membres des Nations Unies qui ont ou qui assument la responsabilité d'administrer des territoires dont les populations ne s'administrent pas encore complètement elles-mêmes reconnaissent le principe de la primauté des intérêts des habitants de ces territoires. Ils acceptent comme mission sacrée l'obligation de favoriser dans toute la mesure du possible leur prospérité, dans le cadre du système de paix et de sécurité (...) et, à cette fin :*

(...)b) de développer leur capacité de s'administrer elles mêmes, de tenir compte des aspirations politiques des populations et de les aider dans le développement progressif de leurs libres institutions politiques, dans la mesure appropriée aux conditions particulières de chaque territoire et de ses populations (...)“.

Aucun texte de droit international n'impose à la puissance protectrice (ou colonisatrice) de négocier l'autodétermination avec les peuples administrés par elle. C'est pour cette raison que les Chypriotes se tourneront vers le terrorisme pour exprimer leurs aspirations quand ces dernières ne se font pas entendre par les Britanniques³.

Non seulement les Grecs chypriotes mais aussi les Turcs de Chypre critiqueront cette manière unilatérale britannique d'agir "dans l'intérêt de Chypre". Chaque fois qu'un problème surgit, on l'attribuera à l'absence de participation directe de la population grecque et turque chypriotes à la création de l'Etat⁴.

¹ EIHRLICH, *ibid*, p.20.

² Lord Mac NAIR, *The Law of Treaties*, 1961, p.534.

³ Voir *supra*, titre préliminaire.

⁴ TENEKIDES, *ibid*, p.112.

B) La genèse d'une république :

L'échec des démarches entreprises devant les Nations Unies par le gouvernement d'Athènes et le recours à la violence de la part de l'EOKA¹ détermineront la Grande-Bretagne à mettre fin à la colonisation de Chypre. Cela est aussi le résultat de longues tractations entre la Grande-Bretagne, la Grèce et la Turquie auxquelles il faut ajouter le rôle que commenceront à jouer les Etats-Unis d'Amérique à Chypre, grâce à leur "leadership" au sein de l'OTAN².

Les pourparlers aboutiront à la conclusion de deux accords, l'un signé à Zürich le 11 février 1959 entre la Grèce et la Turquie entre MM. Karamanlis et Mendérès, l'autre, à Londres, dans la nuit du 18 au 19 février de la même année entre la Grande-Bretagne, la Grèce et la Turquie.

1°) Les accords de Zürich et de Londres :

L'accord de Zürich est signé le 11 février 1959 entre les Premiers ministres turc et grec. Cet acte prévoit l'établissement d'un Etat chypriote indépendant sous la forme républicaine. A l'époque, il était difficile de décider de la langue dans laquelle ce texte devait être rédigé. Ni le grec, ni le turc ne seront utilisés. Les Grecs chypriotes formulent une objection quant à l'anglais. C'est alors le français qui est choisi, à l'issue de longues discussions entre les deux gouvernements grec et turc. Il faut souligner ici l'implication directe de ces deux pays dans l'affaire chypriote.

Cet accord comprend 27 articles et prévoit la "*structure de base de la République de Chypre*"³. Il consacre surtout l'indépendance de l'île, de la Grèce et de la Turquie⁴.

Par la suite, entre le 18 et le 19 du même mois, se réuniront à Londres, au Lancaster House, les représentants de la Grande-Bretagne, de la Grèce et de la Turquie pour élaborer un document final : les "Accords de Londres". Les deux Premiers ministres britannique et grec participeront à cette réunion ainsi que leurs ministres des affaires étrangères et celui de la Turquie qui représente le Premier ministre de son pays, empêché de venir. Lors

¹ R. GENET, *Aspects comparatifs des affaires de l'Algérie et de Chypre au point de vue du droit des Gens*, Festchrift-Schätzel-Düsseldorf, 1960, P.176.

² Voir Infra.

³ Voir CLERIDES, *ibid*, T.1, p.112.

⁴ G. VLACHOS, *L'Organisation Constitutionnelle de la République de Chypre*, *Revue Internationale de Droit Comparé*, 1961, p.12.

de la Conférence de Londres, les deux communautés chypriotes seront associées à ce processus par le biais de leurs représentants : l'archevêque Makarios et le Docteur Kutchuk. Ces deux hommes approuveront puis parapheront les documents élaborés à Zürich et à Londres.

Les instruments diplomatiques dont l'ensemble constitue les accords du 19 février 1959 comprennent :

- 1°) l'accord gréco-turc signé le 11 février à Zürich.
- 2°) le traité de Garantie, formé de 4 articles, qui engage la Grande-Bretagne, la Grèce et la Turquie.
- 3°) le traité d'Alliance, en 6 articles, qui engage Chypre, la Grèce et la Turquie¹.
- 4°) une déclaration unilatérale du gouvernement britannique relative au statut des bases militaires anglaises.
- 5°) divers documents annexés à un bref mémorandum signé par les trois Premiers ministres, leurs ministres des affaires étrangères et les représentants des deux communautés les plus importantes en nombre à Chypre².

Ces accords sont soumis à une condition suspensive consistant en un délai de douze mois accordé aux intéressés, à partir du 19 février 1959, pour établir :

- 1°) une commission conjointe ayant pour mission de rédiger une constitution, conformément aux accords de Zürich.
- 2°) un comité transitoire appelé à prendre des mesures pour mettre en place un gouvernement et procéder au transfert des pouvoirs à la république indépendante.
- 3°) un comité conjoint chargé de la préparation de l'aspect final des traités de Londres pour leur permettre de prendre effet. Ce comité sera aussi chargé de définir le statut des bases britanniques à Chypre³.

¹ Ces deux traités feront l'objet d'un examen particulier, plus loin. Voir chapitre 2 de ce titre.

² EMILIANIDES, *The Zürich and London Agreements and the Cyprus Republic*, Mélanges Séfériades-II-Athènes-1961, p.629.

³ Voir *Conference on Cyprus*, signée à Lancaster House, le 19 février 1959, Cmnd 79, p.4.

Les accords de Zürich et de Londres constituent l'esprit de la république chypriote. Ils seront successivement approuvés le 28 février 1959 par le Parlement grec (par 170 voix contre 118), le 14 mars 1959 par la Grande Assemblée nationale turque (par 347 voix contre 138 et 2 abstentions), et le 9 mars par la Chambre des Communes à Londres (par 299 voix contre 246)¹.

2°) Naissance d'une république :

Les accords de Zürich et de Londres donnent naissance à l'Etat chypriote.

Dès la signature de l'accord de Londres, le 19 février 1959, et son approbation par les représentants des deux communautés grecque et turque chypriotes, une commission conjointe préparera un projet de constitution. Cette Commission est constituée d'experts en la matière, grecs et turcs chypriotes, grecs et turcs (de Grèce et de Turquie) ainsi que d'un conseiller juridique international, le Professeur suisse de droit international, Marcel Bridel.

Le travail durera 18 mois. Pendant la période transitoire prévue par ces accords, entre février 1959 et août 1960, des élections présidentielles, législatives et communautaires auront lieu. En décembre 1959, Monseigneur Makarios est élu Président et le Dr Kutchuk vice-Président de l'Etat en formation.

Le 6 juillet 1960, les accords réglant toutes les questions laissées en suspens par les conventions initiales, notamment le statut des bases militaires britanniques, sont signés à Nicosie.

Le 31 juillet, les élections législatives ont lieu. 35 députés grecs-orthodoxes sont élus et 15 députés turcs, tous provenant de la liste établie par le Docteur Kutchuk.

Le 7 août, il sera procédé à des élections communautaires qui permettront la désignation des membres de la Chambre communautaire grecque et ceux de la Chambre communautaire turque².

XYDIS, *ibid*, p.420-460.

EHRLICH, *ibid*, p.20-35.

Ματτοιοσ, *ibid*, p.115-123.

¹ TENEKIDES, *ibid*, p.108.

² DENDIAS, *l'Arrangement du problème de Chypre*, Festschrift Schätzkel, Düsseldorf, 1960, p.21.

Les accords de Zürich et de Londres susciteront différentes réactions au sein même des communautés chypriotes. Cette construction juridique d'une entité chypriote indépendante, oeuvre des Britanniques depuis 1878, sera confrontée à l'esprit nationaliste grec, pan-hellénique, nourri par Athènes. L'organisation EOKA, dirigée par Grivas Digheni, voit dans ces textes un enterrement des aspirations "enosistes"¹. L'archevêque Makarios fera l'objet de vives critiques. Il est responsable, aux yeux de l'EOKA, de la dissipation de ce rêve. Lors de la campagne électorale, en novembre 1959, une coalition entre l'EOKA et le parti communiste AKEL, son ennemi, dénigrera l'archevêque Président de l'île et lancera maintes accusations à son encontre². Ce dernier sera obligé d'obtempérer dans ses discours, en faisant moins allusion à l'*Enosis*³.

Les opposants grecs chypriotes à l'indépendance de Chypre formuleront des reproches aux Britanniques, les accusant d'être l'inspirateur principal de la solution adoptée⁴. On accuse la Grande-Bretagne de chercher uniquement la sauvegarde de ses propres intérêts à Chypre, sans prendre en considération ceux des autochtones, en maintenant autant que possible "un équilibre de droit et de fait entre les deux communautés et en s'érigant comme garante de cet équilibre"⁵.

En critiquant ces accords, les Orthodoxes chypriotes parlent d'une "création artificielle" d'un nouvel Etat, résultat d'accords internationaux sans la participation réelle du peuple chypriote. Ils vont jusqu'à mettre en cause la validité de ces textes "élaborés et signés avec des représentants de communautés non constituées en Etat; des représentants qui n'étaient pas expressément mandatés par leurs peuples aux fins de procéder à un règlement d'une gravité telle que la fixation du statut international et interne d'un Etat. (...) La genèse de la république de Chypre ne correspond pas au processus courant de la naissance normale des Etats, car le fait de l'accession d'un groupement politique à la vie internationale constitue un fait historique plutôt que juridique"⁶.

TENEKIDES, *La Condition internationale de la République de Chypre*, Annuaire français de droit international-vi, 1960, p.133.

¹ Zenon STARVINIDES, *The Cyprus conflict, national identity and statehood*, Nicosia 1980, p.36-37.

² TORNARITIS, *ibid*, p.52.

³ Voir le titre préliminaire, *supra*.

⁴ voir le quotidien *ELEPHTERIA*, décembre 1960, dans ses numéros 28, 29, 30 et 31 : l'argument est tiré d'une déclaration du Sir John Harding, du 23 mars 1956 ainsi que d'une autre déclaration, celle du dernier gouverneur de l'île, Sir Hugh FOOT.

⁵ TENEKIDES, *ibid*, p.111.

⁶ TENEKIDES, *ibid*, p.116-117.

En tout état de cause, l'élection en décembre 1959 de Monseigneur Makarios par la communauté grecque chypriote et celle du Dr Kutchuk par la communauté turque chypriote, respectivement Président et vice-Président de la République, conformément aux accords de Zürich et de Londres, a la valeur d'une approbation populaire de ces accords¹. D'ailleurs, l'ancien ministre grec des affaires étrangères, présent lors de l'élaboration de ces textes, Monsieur Averoff, confirmera, dix ans plus tard dans un journal, "MAKHI" (Μαχί), que les décisions prises lors des accords de Londres et de Zürich ont été soumises à la consultation des dirigeants chypriotes².

A l'issue de ces accords, la constitution chypriote est élaborée. Elle est considérée comme étant l'une des causes majeures du conflit déclenché en 1963.

Conclusion au chapitre I :

En guise de conclusion à ce chapitre relatif à la création de l'Etat chypriote, deux grandes idées peuvent être retenues.

1°) La genèse progressive d'un Etat indépendant :

Que serait devenue Chypre si elle était restée sous l'Empire ottoman? Aurait-elle pu accéder à l'indépendance? Aurait-elle survécu à un partage entre la Grèce et la Turquie au prix d'une guerre meurtrière?

En toute objectivité, il faut constater et se féliciter de l'effort britannique d'avoir donné à l'île son cachet national et spécifique. Face à l'irrédentisme communautaire, les Britanniques étaient obligés de prendre en considération le facteur ethnique dans la création de l'Etat. C'est ce qui a retardé son passage à l'indépendance.

¹ C.M. WOODHOUSE, *Das Cypern Problem und die Abkommen von 1959*, Europa Archiv., 1960, p.62-63.

P. TZERMIAS, *Die Entstehung der Republik Cypern*, *Jahrbuch des öffentlichen Rechts der Gegenwart*, Bd. IX, 1960, p.258.

Voir aussi l'article du Dr Christian HEINZE : "The Cyprus conflict, the Western Peace System is put to test", *the Turkish Yearbook of International Relations*, Vol.4, 1963, Ankara, Institute of International Relations, University of Ankara.

M. NECATI MUNIR ERTEKUN, *Comments on a Working Paper*, Nicosia, 1979.

² *Cyprus Mail*, 20 juillet 1969.

Voir également CLERIDES, *Ibid*, T.1, pp. 70-73.

2°) La place du droit international dans les affaires internes des Etats:

De nos jours, on a recours au droit international comme un moyen politique ou un prétexte pour déclencher des actions militaires, notamment en application du Chapitre VII de la Charte des Nations Unies ou en invoquant ce que la doctrine appelle le "droit humanitaire" ou "humanitaire d'ingérence"¹. A cet égard, on peut se poser la question sur la corrélation entre le droit international et la politique en général. L'exemple chypriote est typique, s'agissant en particulier de l'internationalisation de la question de Chypre, à partir de 1954 et de la pression exercée sur les affaires internes de l'île.

Les points de vues étaient divergents. Devant les Nations Unies, la Grèce invoquait le principe de l'autodétermination des peuples et soulevait les dispositions de l'article 73 de la Charte tandis que le Grande-Bretagne, accusée de "colonialiste" dans une période très critique de l'histoire de notre siècle (la phase du décolonialisme), ripostait en invoquant l'article 2 §7 de la Charte de l'ONU. Aucun texte international n'était en faveur du projet britannique. Ces derniers se sont alors tournés vers la diplomatie à travers l'OTAN où ils cherchaient à établir un équilibre entre la Grèce et la Turquie. Ces deux pays se proposaient respectivement de protéger leurs communautés à Chypre. Au niveau du droit international, il y a une contradiction entre le principe du droit des traités et l'article 73 de la Charte des Nations Unies. L'article 73 constitue-t-il une norme *jus cogens*? Dans l'affirmative, les Britanniques devaient se retirer de l'île. Or, la Grande-Bretagne considérait Chypre comme une partie d'elle-même, placée sous sa souveraineté. Elle ripostait contre les attaques et les critiques formulées contre elle, en invoquant le principe de non-ingérence dans ses affaires internes².

¹ Voir infra, titre 2, chapitre 1.

² T. EHRLICH, *ibid*, p.23-26.

H.D. PURCELL, *Cyprus*, Benn-London, 1969, p.86-88.

Lord WINSTER, *Cyprus : tactics that ruined a Governor's Mission*, Daily Telegraph, 28 April 1949.

Chapitre 2 **LA CONSTITUTION DE 1960: CAUSE INDIRECTE DU CONFLIT**

Si la constitution chypriote de 1960 est critiquée par les communautés de l'île, elle demeure néanmoins un document exceptionnel non seulement pour Chypre, mais aussi au niveau du droit constitutionnel en général. Cette dernière est en effet accompagnée de documents annexes, les traités d'Alliance et de Garantie, qui forment avec le texte original un seul bloc. Elle implique des Etats étrangers dans la vie constitutionnelle interne de ce pays, chose peu courante en droit constitutionnel.

Ce bloc constitutionnel constitue le document de base de notre étude car, d'une part, il est présumé être l'une des principales causes du conflit¹ et, d'autre part, car il fait allusion à un type de fédéralisme tout en instaurant un Etat unitaire².

Quoi qu'il en soit, aucune constitution dans le monde n'est parfaite et ne fonctionne sans incident. La France qui a vu une pléthore de régimes dont cinq républiques a mis le jour à quatorze constitutions qui ont connu des difficultés et des limites.

Il faut voir essentiellement dans la constitution chypriote de 1960 une oeuvre britannique réussie, du moins en créant

¹ Pour les Grecs chypriotes, la constitution de 1960 est vouée à l'échec depuis sa rédaction (T. EHRILCH, *ibid*, p.39 : "*in the eyes of Archbishop Makarios and most Greek Cypriots, the problems facing the Island in the fall 1963 were inherent in the 1960 Accords and in the structures they imposed on the majorities' freedom to govern.*") car elle "*n'était pas fonctionnelle*" (Voir *Le problème Chypriote - Revue et analyse des développements récents*, Nicosie 1983, p.8-9), ce qui poussera l'archevêque Makarios à proposer des amendements au texte initial et déclencher la première crise institutionnelle. Ces amendements que nous qualifions de "cause directe" du conflit feront l'objet d'un examen particulier dans le chapitre suivant. Pour leur part, les Turcs chypriotes n'étaient pas tous unanimes dans leur appréciation de la constitution. Depuis 1974, ils refusent le retour aux dispositions initiales de ce texte (voir *The Cyprus Triangle* R. DENKTASH; London, 1988, p.247-270).

² S.A de Smith, *ibid*, p.296 : "*...unique is its torturous complexity and the multiplicity of the safeguards that provides for the principal minority, the Constitution of Cyprus stands alone among the constitutions of the world. Two nations live well together under its shadow in uneasy juxtaposition, unsure whether this precariously poised structure is about to fall crashing about their ears.*"

une entité purement chypriote¹, indépendante de la Grèce et de la Turquie (section 1). Mais cette indépendance est limitée par les traités annexes et par le statut des bases britanniques (section 2).

<i>Section 1</i>	<i>L'indépendance affirmée</i>
<i>Section 2</i>	<i>Une indépendance limitée</i>

Section 1 L'indépendance affirmée

La constitution de 1960 fonde un nouvel ordre juridique à Chypre². Elle donne naissance à une république caractérisée par un esprit communautaire et un aspect constitutionnel particulier.

Avant d'étudier la nature de ce régime (II), il conviendra d'examiner le cadre constitutionnel général (I).

I- LE CADRE CONSTITUTIONNEL II- LA NATURE DU REGIME

I -LE CADRE CONSTITUTIONNEL:

Le régime chypriote est en réalité complexe³. Cela est dû à la longueur de la constitution et à sa rigidité, qui sont liés au contexte d'élaboration de ce document.

A- Le contexte d'adoption B- Les dispositions générales

A- Le contexte d'adoption:

Le projet de constitution élaboré par une commission mixte de juristes⁴ est signé à Nicosie par les chefs des délégations

¹ "... (la Constitution ainsi que les traités) mettaient définitivement fin à l'aspiration pan-hellénique de l'ENOSIS". TENEKIDES, *ibid*, p.149.

² "il faut supposer que l'ordre juridique antérieur a disparu ou est devenu caduc (...) le texte constitutionnel va fonder un nouvel ordre juridique"; voir Pierre PACTET in *Institutions Politiques - Droit Constitutionnel*, Paris, Masson 1993, p.71.

³ Voir EHRlich, *ibid*, p.38 : "The documents of 1960 settlement are incredibly detailed, often repetitious and occasionally ambiguous."

⁴ Cette commission est constituée comme suit :

Délégation du Gouvernement grec : Professeur Themistocles TSATSOS (chef de délégation); MM. George CHARBOURIS, Alexandros LEKKAS, Constantinos CHOIDAS, Demetrios APOSTOLIDES, Demetrios KYRIAZIS, Georghios ZOTIADES, Demetrios PETROUNAKOS et M. Crinton George TORNARITIS (Conseiller juridique).

de la Grèce, de la Turquie et des deux communautés chypriotes, le 6 avril 1960. Il est par la suite modifié en partie et résigné, le 6 juillet 1960, par ces derniers et ratifié ensuite, à Nicosie, le 16 août de la même année.

Parallèlement au texte initial, un "traité d'établissement"¹ entre la Grande-Bretagne, la Grèce, la Turquie et la République de Chypre est également signé, par lequel la Grande-Bretagne accorde l'indépendance à l'île. Au regard du droit international public, c'est ce traité mettra en place la République de Chypre alors que la constitution lui donne naissance d'un point de vue interne².

Par conséquent, Chypre devient membre des Nations Unies, le 21 septembre 1960, et du Conseil de l'Europe, le 24 mai 1961. Par ailleurs, le parlement chypriote a votera³, le 15 février 1961, l'appartenance de l'île au Commonwealth.

A côté du texte initial et du "traité d'établissement", un autre accord fait partie du bloc constitutionnel : un traité d'Alliance entre Chypre, la Grèce et la Turquie. Ce texte associe les trois pays contre toute attaque ou agression dirigée contre l'indépendance et l'intégrité du territoire chypriote.

Un second traité, dit de "Garantie", fait également partie de cet ensemble. Ce texte oblige Chypre à protéger son indépendance et à préserver l'ordre instauré par la constitution. Il empêche toute tentative d'union de Chypre avec la Grèce ou la Turquie.

La Grèce, la Turquie et la Grande-Bretagne sont, en vertu de ce traité, garantes de la continuité et du maintien de *"l'ordre établi par les principaux articles de la constitution aussi bien que de l'indépendance et l'intégrité du territoire de l'île."*

Délégation turque : Professeur Nihat ERIM (chef de délégation), Dr Suat BILGE, MM. Sherif KOLHAN, Ahmet Asim AKYAMACH, Kaya PIRNAR, Alaeddin GLÜLEN.

Délégation grecque chypriote : M. Glafcos CLERIDES (Chef de délégation), MM. George POLYVIU, Michalakis TRIANTAFYLIDES, Tasos PAPADOPOULLOS.

Délégation turque chypriote : M. Raouf DENKTASH (Chef de délégation), MM. Halit Ali RIZA, Hakki SÜLEYMAN, Ali DANA et M. Mehmet Nedjati MÜNİR (conseiller juridique).

Conseiller juridique de la Commission : Professeur Marcel BRIDEL et son assistant, M. Louis BAGI.

¹ Treaty of establishment.

² Ordre en Conseil S.I 1368/1960 sous Cyprus Act 1960.

³ 41 voix contre 9.

B - Les dispositions générales :

La constitution chypriote comporte 199 articles qui respectent la "structure de base" adoptée à Zurich le 11 février 1959.

Le texte original de la Constitution est rédigé en anglais. Il est ensuite traduit en grec et en turc. En cas d'interprétation, la constitution prévoit le recours au texte anglais en respectant, dans l'exégèse, l'esprit et la lettre des accords de Zurich et de Londres. La constitution confie la tâche d'interprétation à la Haute Cour constitutionnelle, composée d'une personnalité "neutre" faisant office de président, et de deux membres appartenant aux deux communautés chypriotes.

Dans le "bloc constitutionnel" on distingue deux sortes de dispositions dont certaines ne sont point susceptibles de révision à l'instar de celles qui concernent la "structure de base" adoptée dans les accords de Zurich et de Londres. La liste de ces dispositions est donnée dans l'annexe III de la constitution.

La procédure de révision est aussi rigide dans les autres cas. Toute modification doit être votée par les deux tiers des membres de chaque groupe parlementaire (grec et turc chypriotes), au sein du parlement.

Cette rigidité est fortement critiquée par les Grecs chypriotes qui mettent en cause cette procédure et l'accusent d'être à la base du problème. Pour eux, les Britanniques n'ont pas respecté, en adoptant ce texte, le principe de l'auto-détermination du peuple chypriote¹. Les dispositions de l'article 182.1 de la constitution ainsi que celles de l'annexe III sont, aux yeux des Orthodoxes chypriotes, imposées à eux. Le fait qu'il soit impossible de les réviser porte atteinte au principe de l'auto-détermination tel que prévu par la Charte des Nations Unies² et par les textes de base qui fondent les principes du droit international en la matière³. Dans son ouvrage "*Cyprus and its Constitutional and other legal problems*"⁴, l'ancien Procureur général de la République, Monsieur Criton

¹ TORNARITIS in *The right of self determination with special reference to the Republic of Cyprus*, Nicosie 1973, P.10.

Voir également BASSIOURI, cité par TORNARITIS dans cet ouvrage, in *Self-determination as a general principle of International Law*, A.Y.I.L. (1971) Vol.61, pp.31-35.

² Articles 1, 2 et 55 de la Charte ainsi que les articles 73 et 76.

³ Convention internationale sur les droits économiques, sociaux et culturels, et le Pacte international sur les droits civils et politiques de décembre 1966.

⁴ Ibid.

Tornaritis considère cette procédure comme illégale "au regard des principes du droit public, du droit constitutionnel et des principes du droit International"¹.

Cependant, aucune communauté chypriote ne met en question le fait que la constitution ait consacré le principe d'indépendance de Chypre et qu'elle ait écarté toute possibilité de son annexion à la Turquie ou à la Grèce²: l'article 185 de la constitution déclare, en effet, le territoire chypriote comme étant un et indivisible³. Il écarte la possibilité de l'*enosis* ou de l'union de Chypre avec la Turquie ou avec n'importe quel autre Etat. Les Grecs-orthodoxes, favorables à l'union de Chypre avec la Grèce, critiqueront cette disposition, de même que les Turcs chypriotes qui revendiquent l'annexion de l'île à la Turquie.

Loin d'être parfaite, la constitution chypriote a surtout le mérite de créer une "âme chypriote". En effet, le droit constitutionnel est le fruit d'un exercice politique⁴ qui ne peut pas être délimité ni prévu par la constitution.

II- LA NATURE DU REGIME:

La constitution chypriote est caractérisée par sa prise en considération du facteur communautaire. Contrairement à la constitution libanaise de 1926, à titre de comparaison, qui n'en fait pas mention à l'exception de l'article 95⁵, la plupart des articles de la

¹ Dans cette analyse, il se réfère à l'article 28 de la deuxième déclaration française du 29 juin 1793 et de l'article I du Titre VII de la Constitution française de 1791. Il cite à cet effet le Pr HAURIOU "Droit constitutionnel et institutions politiques" Paris 1970, p.294.

Il cite aussi l'article 118 seq. de la constitution helvétique ou encore l'article V de la Constitution des Etats Unis d'Amérique, l'article 139 de la constitution italienne et 89 de celle de la Cinquième République française.

De même, il cite MORTALI, Vol.II Padova 1969 pp.1124-1125 : Γεωργοπουλου : Στοιχεια συνταγματικου δικαιου τομος I Αθηραι σ.1971 201.

² Quand il était question de la partition de l'île, les Turcs avaient invoqué l'élément juridique selon lequel l'île devrait retourner entre les mains des Turcs. (voir titre préliminaire, supra).

³ "1. The territory of the Republic of Cyprus is one and indivisible.

2. The integral or partial union of Cyprus with any other State or the separatist independance is excluded" dispose cet article.

⁴ "La Constitution (...) ne tranche pas véritablement des principes et du problème (...). La pratique politique, au contraire, est décisive en ce qui concerne l'exercice du pouvoir..." P.PACTET in *Institutions politiques* ..., *ibid*, p.68.

⁵ Article 95 de la constitution libanaise de 1926: (Loi constitutionnelle du 9 novembre 1943, article 5) "A titre transitoire et dans une intention de justice et de concorde, les communautés seront équitablement représentées dans les emplois publics et dans la composition du ministère sans que cela puisse cependant nuire au bien de l'Etat." Ce n'est que le Pacte national de 1943, une entente entre le Président de

constitution chypriote font état du partage du pouvoir entre les Orthodoxes et les Turcs. Cet aspect est considéré comme étant l'une des causes du conflit : les Grecs chypriotes trouvent que ce document accorde des droits "disproportionnés" à la communauté turque alors qu'elle est "minoritaire".

Avant de voir quel équilibre la constitution prévoit (B), nous mettrons l'accent sur le caractère présidentiel qu'elle préconise (A).

A- Le caractère présidentiel

B- L'équilibre des pouvoirs

A- Le caractère présidentiel:

L'article 1er de la constitution définit le caractère du régime : républicain, présidentiel bicéphale avec un Président de la République grec chypriote et un Vice-Président turc chypriote, élus respectivement par leurs communautés¹. Les constituants ont ainsi voulu associer les deux communautés, commençant par le sommet, à l'exercice du pouvoir conformément à leur démographie. Un tel raisonnement est erroné car la démographie est changeante, en particulier au Moyen-Orient. Si le principe du nombre fonde le partage du pouvoir, toute modification ou évolution démographique devra entraîner un changement dans les institutions. Les Turcs chypriotes peuvent se voir un jour majoritaires dans l'île. Par conséquent, il leur sera légitime d'exercer davantage de fonctions selon ce raisonnement².

La constitution chypriote crée un exécutif bicéphale, composé d'un Président et d'un Vice-Président de la République avec un Conseil de ministres composé de sept membres grecs chypriotes et de trois membres turcs chypriotes, nommés respectivement par le Président et le Vice-Président de la République³. Les décisions du Conseil des ministres doivent être prises à la majorité absolue des membres. Elles doivent être promulguées par le Président et le vice-Président conjointement. L'un ou l'autre de ces personnages peuvent exercer un droit de veto. Cette faculté déclenchera plus

la République (chrétien) et son Premier ministre (musulman), qui définira la participation des communautés au pouvoir. Ce document oral et coutumier a une valeur constitutionnelle.

¹ Voir également l'article 39 de la constitution chypriote.

² Voir infra, titre 2 de la IIème Partie, chapitre premier.

³ Voir articles 46, 47, 48, 54 à 57 de la constitution chypriote.

tard une vague de contestations et sera responsable du problème surgi en 1963¹.

Le Conseil des ministres demeure, conformément aux dispositions de la constitution, la principale institution qui décide de la politique à mener. Il exerce avec le Président de la République et le vice-Président le pouvoir exécutif². Ces derniers exercent conjointement le pouvoir exécutif dans les matières édictées à cet effet par la constitution. Par ailleurs, chacun a des pouvoirs propres qu'il exerce séparément tel le recours à la Cour suprême constitutionnelle, les messages adressés au Parlement (Chambre des représentants) ou les actes de grâce pris à l'égard des membres de la communauté qu'il représente.

Le Président et le vice-Président de la République promulguent conjointement les lois de la Chambre des représentants ainsi que celles du Conseil des ministres. Ils peuvent, avant de procéder à cet acte, saisir, conjointement ou séparément, la Cour suprême constitutionnelle pour vérifier leur constitutionnalité. De même, ils peuvent renvoyer à réexamen toute loi ou décision émanant de la Chambre des représentants ou du Conseil des ministres. Ils ont un droit de veto sur toute loi ou décision du Conseil dans les secteurs de défense nationale, les affaires étrangères ou la sécurité, tels que définis dans l'article 50 de la constitution³. Quand ils font

¹ Voir infra, le chapitre suivant.

² Cette disposition semble être empruntée au droit français : TORNARITIS in *Cyprus and its Constitutional and other legal problems*, *ibid*, p.45. Voir également l'article 2 de la loi du 31 août 1871 in DUGUIT, MONNIER et BONNARD *Les Constitutions et les principales lois politiques de la France depuis 1789* Paris, 1952, p.287. Voir également A.HAURIU, *Droit constitutionnel et Institutions Politiques*, Paris, 1970 pp.820-838 qui fait référence à l'article 5 de la constitution française de 1958 : "*Le Président de la République veille au respect de la constitution*".

³ Aux termes de cet article : "*Le Président et le vice-Président de la République ont personnellement ou conjointement, un droit de veto définitif à l'égard de toute loi ou décision de la Chambre des Représentants concernant, en tout ou partie :*

(A) *les affaires extérieures, à l'exception de la participation de la République à des organismes internationaux ou des traités d'alliance, dont font partie le Royaume de Grèce et la République de Turquie. Le terme "affaires extérieures" inclus dans le présent paragraphe comprend :* a) *la reconnaissance des Etats, l'établissement des rapports diplomatiques ou consulaires avec d'autres pays; l'agrément donné pour la réception des représentants diplomatiques et d'agents consulaires pour des postes à l'étranger...etc...;* b) *la conclusion des traités internationaux, des conventions et accords;* c) *la déclaration de la guerre et la conclusion de la paix;* d) *la protection à l'étranger des citoyens de la République et de leurs intérêts;* e) *l'établissement, le régime et les intérêts des étrangers dans la République;* f) *l'acquisition d'une nationalité étrangère par les citoyens de la République et leur acceptation d'un emploi ou leur entrée dans le service d'un Etat étranger.*"...

D'autre part, selon les dispositions des articles 48 et 49 de la constitution, le Président et le vice-Président ont "*le droit de veto définitif contre*

usage de cette prérogative, la Chambre des Représentants devra se prononcer dans quinze jours. Si elle persiste dans sa position, les chefs de l'exécutif peuvent soit promulguer la loi, soit exercer de nouveau leur droit de veto, ou encore soulever la question de la constitutionnalité de l'acte devant la Cour suprême constitutionnelle.

Ce droit de veto qui appartient à l'exécutif est particulier dans la constitution chypriote. Il est totalement différent de celui rencontré dans les constitutions des autres pays qui connaissent cette faculté¹. Il est évident que ce droit accorde une prééminence marquée de l'exécutif sur le législatif et nourrit tout conflit entre eux².

Les Président et vice-Président ont également la prérogative de désignation des chef et vice-chef de l'armée ainsi que de ceux des forces de l'ordre³. Ces dirigeants militaires et de sécurité doivent appartenir respectivement aux deux communautés de l'île⁴ avec un prorata conforme à 7/35.

Le régime présidentiel instauré par la constitution de 1960 est unique à Chypre. Il est différent des autres régimes présidentiels adoptés ailleurs dans le monde, comme celui des Etats-Unis d'Amérique⁶, de la Finlande⁷, de l'Autriche après la guerre⁸ ou encore le régime semi-présidentiel en France⁹ sous la Vème République. Cette particularité est due en partie à l'étendue des pouvoirs du Président et du vice-Président de la République qui concentrent entre leurs mains la plénitude des pouvoirs et demeurent ensemble la clé des institutions. De même, cette particularité

toute décision du Conseil des ministres concernant les affaires extérieures, la défense ou la sûreté."

¹ Voir BINKLEY, *The man in the White House*, Baltimore, 1959, p.175-176. En effet, le Président aux Etats-Unis a uniquement un droit qualifié de "suspensory veto" (un veto suspensif) qui ne conduit qu'au réexamen de la loi (reconsideration of the Bill) : Article 1 Section 7 de la constitution des Etats-Unis.

² Voir PAPAPHILIPOU, *The Republic 1*, R.S.C.C. 62 p.64 où il fait une critique de cette faculté de veto.

CLERIDES, *ibid*.

³ L'armée devait être composée de 2000 membres dont 60% Grecs chypriotes et 40% Turcs chypriotes.

⁴ Article 132 de la constitution.

⁵ Voir plus loin les modalités selon lesquelles le ratio est déterminé.

⁶ Voir à cet effet la description de ce régime par SCHWARTZ, *ibid*, p.72-120.

⁷ Voir Françoise THIBAUT, *La Finlande*, LGDJ, Paris, 1990, p.111-130.

⁸ A. HAURIU, *ibid*, p.69, 216.

⁹ P.PACTET, *ibid*, p.381-397.

est due à la séparation nette des pouvoirs entre l'exécutif et le législatif. Ni le Président, ni le vice-Président n'ont le droit de dissoudre la Chambre des Représentants qui, elle seule, détient ce droit d'auto-dissolution. Cette dernière n'a pas non plus le droit de soulever la question de confiance ou de mettre en cause la responsabilité du gouvernement en obligeant ses membres à démissionner. Il s'agit, selon la formule du Professeur Duverger, d'un "*mariage sans divorce*" entre l'exécutif et le législatif qui sont condamnés à vivre ensemble sans pouvoir se séparer¹.

Il est clair que la constitution chypriote donne des pouvoirs étendus aux Président et Vice-Président de la république mais elle procède également à un partage net des pouvoirs entre l'exécutif et le législatif pour éviter leur concentration entre les mains de ces deux personnages et pour faire participer un nombre plus large de personnes à l'exercice du pouvoir.

B- L'équilibre des pouvoirs :

D'inspiration et d'esprit anglosaxons, la constitution chypriote s'est souciée de partager les pouvoirs entre les différentes institutions de l'Etat et, à l'intérieur de chaque institution, entre les communautés en permettant un équilibre des pouvoirs conformément à la théorie anglosaxonne des "*checks and balances*", une théorie distincte de celle de la "séparation des pouvoirs" connue dans les pays de tradition de droit continental.

Nous verrons dans ce qui suit les ailes du pouvoir entre lesquelles cet équilibre est opéré.

1°) Les ailes du pouvoir :

Nous examinerons successivement les pouvoirs législatif et juridictionnel, le pouvoir exécutif ayant été étudié précédemment.

a) Le pouvoir législatif :

Le pouvoir législatif est exercé par la Chambre des Représentants et par les deux Chambres communautaires dont l'une est grecque et l'autre turque chypriotes. Ces dernières sont compétentes pour traiter des affaires religieuses, d'éducation, de culture et du statut personnel des membres des communautés chypriotes.

¹ M. DUVERGER, *Institutions politiques et droit constitutionnel*, Paris, 1970, p.195.

Elles ont également le pouvoir d'imposer certaines taxes¹ et effectuent un contrôle sur l'administration². Ces Chambres ont aussi un droit de regard sur la composition et l'organisation du pouvoir judiciaire³.

Les pouvoirs de ces assemblées sont exclusifs. Ils sont exercés sans l'intervention d'une communauté dans les affaires de l'autre ni de celle des autorités de l'Etat. Aucune loi adoptée par la Chambre communautaire ne doit contenir des dispositions contraires aux intérêts, à la sécurité de la République, à l'ordre constitutionnel, l'ordre public et moral. Elle ne doit pas violer les droits fondamentaux et les libertés des personnes, garantis par la constitution⁴. Par ailleurs, les Président et vice-Président de la République ne peuvent demander qu'une seule deuxième lecture du texte de loi à ces Chambres. Si une Chambre communautaire persiste dans sa décision, le texte est adopté automatiquement, en outre-passant cette attitude⁵.

La constitution préserve donc les intérêts de chaque communauté au sein des assemblées. Nous verrons plus loin quel sort a-t-elle réservé aux autres communautés de l'île⁶.

Quant à la Chambre des Représentants, elle est composée de cinquante membres : trente cinq grecs chypriotes et quinze turcs chypriotes, élus respectivement par leur communautés. Cette Chambre est compétente dans toutes les matières qui ne sont pas réservées expressément aux Chambres communautaires (ou communales).

Le Président de la Chambre des Représentants est grec chypriote, élu par les députés de sa communauté et le vice-Président est turc chypriote, élu par les députés de sa communauté⁷. En cas de vacance de la présidence ou de la vice-présidence de la République, ceux sont ces deux qui remplacent respectivement les deux chefs de l'exécutif. Cela est prévu pour éviter que le vice-Président, turc chypriote, ne puisse remplacer le Président, grec ou *vice versa*.

¹ Articles 86 et 87 de la constitution.

² Elles vérifient que les agents administratifs appliquent leurs décisions.

³ Article 152 de la constitution.

⁴ Article 87, al.3 de la constitution.

⁵ Voir nos développements dans le paragraphe (A) précédent. Voir également l'article 115 de la constitution.

⁶ Latins, Maronites, Arméniens.

⁷ Articles 61 et 62 de la constitution.

L'adoption des lois et des résolutions nécessite un vote par une majorité simple sauf pour les lois concernant les municipalités, les taxes et les droits de douane où une majorité simple est requise parmi les représentants de chaque communauté¹ qui voteront séparément. On peut voir dans cette mesure une entrave à la bonne marche de l'appareil législatif².

b) le pouvoir juridictionnel:

La constitution prévoit une dualité d'organes avec, à leur sommet, la Cour suprême constitutionnelle (Partie IX) et la Haute Cour de Justice (Partie X).

La Cour suprême constitutionnelle est composée de trois membres : un magistrat grec chypriote, un autre turc chypriote et un président qui n'appartient pas à ces deux communautés et ne peut non plus être britannique. Ces trois magistrats sont nommés conjointement par le Président et le vice-Président de la République³. Le souci majeur des constituants est de préserver l'équilibre au sein de cet organe en nommant deux membres appartenant respectivement aux deux communautés mais aussi d'éviter toute paralysie, en prévoyant un président "neutre" qui tranchera entre les deux⁴. La principale attribution de cette juridiction est le contrôle de la constitutionnalité des lois, à l'instar du Conseil Constitutionnel en France avec toutefois une particularité due au fait que cet organe pourra être saisi par les chefs de l'exécutif. Cette saisie a pour conséquence matérielle de retarder l'élaboration des lois et d'éviter la paralysie de l'appareil législatif. En effet, si une loi ou une décision sujettes à un examen de constitutionnalité s'avèrent inconstitutionnelles, elles sont annulées.

Les prérogatives de cette juridiction sont larges. La Cour suprême peut contrôler également la constitutionnalité de toute décision administrative ou judiciaire contraire à la constitution⁵.

¹ Article 78 de la constitution.

² EHRILCH, *ibid*, p.43.

³ Article 133 de la constitution.

⁴ KIRIAKIDES, *ibid*, p.94-103.

⁵ Article 146 de la constitution.

Notons à cet effet la particularité de cette juridiction et la différence avec le Conseil Constitutionnel en France. La Cour suprême constitutionnelle cumule en fait les attributions du Conseil d'Etat français et de la Cour de Cassation. Elle exerce un contrôle pour excès de pouvoir de l'administration. D'ailleurs, le droit administratif chypriote emprunte beaucoup au système français et au système grec qui, lui aussi, est très influencé par le droit français.

Quant à la Haute Cour de Justice, elle est composée de deux magistrats grecs chypriotes, d'un magistrat turc chypriote et d'un président qui n'appartient à aucune de ces deux communautés et qui peut disposer de deux voix. Ces quatre magistrats sont nommés conjointement par le Président et le Vice-Président de la République. Ce partage des fonctions respecte le ratio démographique de l'époque : une majorité grecque chypriote qui dispose de plus de droit que la minorité turque chypriote¹. Cependant, par souci d'équité et pour éviter d'attiser la crainte chez les Turcs chypriotes, les constituants ont prévu un président "neutre", c'est à dire n'appartenant à aucune de ces communautés, pour départager les éventuels conflits. Pour cela, le président dispose de deux voix, car les décisions se prennent à la majorité.

En cas d'une quelconque vacance ou d'une incapacité qui frappe le président de la Haute Cour de Justice, ce dernier sera remplacé par le président de la Cour suprême constitutionnelle et *vice versa*.

La Haute Cour de Justice telle prévue par la constitution de 1960 est un mélange de Cour de Cassation, de Conseil d'Etat, de Tribunal de Conflit et de Conseil Supérieur de la Magistrature², en comparaison avec le système judiciaire français. Elle est également compétente pour décider de la composition des tribunaux et déterminer leur compétence matérielle, dans les juridictions communautaires. A titre d'exemple, tout procès civil ou pénal dans lequel les parties appartiennent à une même communauté, doit être traité par des juges appartenant à cette même communauté. En revanche, au cas où les parties n'appartiennent pas à la même communauté, c'est la Haute Cour qui déterminera la composition du tribunal³.

La constitution prévoit aussi un contrôle disciplinaire des juges de la Haute Cour par la Cour suprême constitutionnelle et des juges de cette dernière par la Haute Cour, en vertu du principe des "*checks and balances*".

2°) "Checks and balances" :

La constitution chypriote a le mérite d'équilibrer les pouvoirs entre les institutions et, à l'intérieur même des institutions, entre les communautés⁴. Toute approche de solution au problème chypriote devra tenir compte de cette construction.

¹ Ratio de 7/3 : 7 Grecs chypriotes contre 3 Turcs chypriotes.

² Article 157 de la constitution.

³ Article 159 de la constitution.

⁴ P.POLYVIU, *Cyprus Conflict and Negotiation, 1960-1980*, London, 1980, p.23.

Ainsi, il faudra maintenir, au niveau de l'exécutif, une dichotomie avec un contrôle des pouvoirs au sein des institutions par les deux pôles communautaires, en conservant le droit de veto exercé par le Président ou le Vice-Président sur les décisions importantes du gouvernement concernant la défense, les affaires étrangères ou la sécurité. De même, il faudra maintenir le droit de regard de l'exécutif sur les textes de lois, en prévoyant leur renvoi, par l'une des ailes communautaires du pouvoir exécutif, devant la Chambre pour un réexamen.

En revanche, sur le plan législatif, il faut réaménager tout l'ensemble car le système d'équilibre prévu par la constitution de 1960 provoque une paralysie à cause des majorités séparées exigées pour l'adoption des lois dans les matières relatives aux municipalités, des taxes et des droits de douane.

S'agissant de l'équilibre au sein du pouvoir judiciaire, il est opportun de garder l'essentiel du système des "*checks and balances*" prévu par la constitution de 1960, en particulier dans un système fédéral au cas où ce régime est adopté comme solution¹.

III- LES CARACTERISTIQUES DU REGIME :

La constitution chypriote est caractérisée par sa prise en considération primordiale du facteur communautaire mais aussi par son aspect fédéral. Certains auteurs vont jusqu'à dire qu'elle a instauré un système fédéral ou quasi-fédéral². D'autres rejettent cette qualification en raison de l'absence de l'élément territorial³.

Le régime instauré à Chypre en 1960 est donc républicain unitaire avec des caractéristiques qui empruntent au fédéralisme.

A- Le caractère national et fédérateur

B- L'aspect communautaire

¹ Voir les développements titre 2, de la deuxième partie de ces travaux.

² Eva LOIZOU, *ibid*, p.34 : "(...) elle (la constitution) révèle ce qu'on appelle un "fédéralisme personnel" ou "communal" (...) les communautés (sont considérées) comme des entités politiques qui composent l'Etat. Les individus forment des groupes politiques non territoriaux qui représentent les communautés."

³ C. TORNARITIS, *The concept of local government within the framework of unitary state*, Nicosia, 1971, p.12.

A- Un caractère national et fédérateur:

La constitution chypriote crée une unité nationale en rassemblant les différentes communautés autour d'emblèmes et de symboles nationaux communs. Le droit doit emprunter à la sociologie dans cette démarche, dans le souci de préserver l'identité et les spécificités historiques, linguistiques, culturelles et religieuses de chaque groupe social qui compose la société chypriote et pour éviter l'émergence d'un sentiment de frustration chez eux.

1°) Les emblèmes et les symboles :

Le premier emblème national prévu par la constitution est le drapeau propre à l'île¹ qui représente sur un fond blanc la carte de Chypre en jaune au-dessous de laquelle on note deux branches d'olivier, symboles de la paix. Cependant, pour éviter tout sentiment de frustration, la constitution autorise les citoyens chypriotes ainsi que les établissements privés d'arborer le drapeau grec ou turc². On peut critiquer cette disposition car, en pratique, on remarque que dans chaque communauté le drapeau grec ou turc accompagne systématiquement le drapeau chypriote. Aujourd'hui, dans la partie dite "libre" de Chypre, le drapeau de la Grèce va de pair avec le drapeau national. Par ailleurs, la communauté maronite qui n'a aucune origine ni de lien avec la Grèce ou la Turquie se trouve de ce fait obligée, pour se distinguer des autres communautés et marquer son attachement à ses origines ancestrales, d'arborer le drapeau libanais à côté du drapeau chypriote, en s'accordant ainsi avec les autres communautés de l'île.

La première difficulté rencontrée dans l'établissement des emblèmes et des symboles est le choix de la langue officielle de l'Etat, bien que la dualité ou la multiplicité des langues officielles dans un pays ne pose en général pas de problèmes³. Il n'était pas question d'imposer l'anglais : les Britanniques ont écarté ce choix pour ne pas avoir une hégémonie linguistique ou culturelle sur les autochtones. Cette attitude est en réalité préjudiciable pour Chypre. Le choix de l'anglais comme langue officielle dans un pays où la plupart des habitants le parlent couramment aurait pu fédérer d'avantage la population, à l'instar de l'exemple indien. On aurait pu par ailleurs, parallèlement à l'anglais, prévoir des langues commu-

¹ Article 4 al.1 de la constitution.

² Article 4 al.4 de la constitution.

³ En Belgique, par exemple, les deux langues sont le français et le flamand. En Suisse : le français, l'allemand, l'italien et le romanche, etc...

nautaires, pour les affaires communales (le grec et le turc, respectivement pour chaque communauté).

La constitution institue donc deux langues officielles : le grec et le turc. Elle prévoit de même que les textes originaux de la constitution soient rédigés dans ces deux langues avec la même force juridique¹.

La constitution respecte les festivités de chacune des communautés. Elle prévoit de fêter les fêtes respectives des Orthodoxes et des Musulmans (Turcs). Mieux encore, l'article 5 permet aux deux communautés de célébrer les fêtes nationales grecques et turques (de la Grèce et de la Turquie). Cette disposition est contraire à l'esprit d'indépendance prévu par la constitution. La même remarque peut être aussi faite concernant les dispositions de l'article 108 qui permet aux deux communautés d'avoir des relations privilégiées avec la Grèce et la Turquie. Cet article prévoit aussi l'octroi éventuel d'aides et de subventions dans le domaine éducatif, religieux, sportif et caritatif aux Grecs et Turcs chypriotes par la Grèce et la Turquie, de même que l'envoi d'éducateurs, de professeurs et de clergés de ces pays.

D'un côté, la constitution affirme l'indépendance chypriote et cherche à renforcer les emblèmes nationaux. Mais, d'un autre côté, elle tombe dans des considérations communautaires qui entrent en contradiction avec son esprit.

2°) Un fédéralisme latent :

Bien que la constitution instaure une république unitaire, certaines de ses dispositions se prêtent plutôt à un fédéralisme de type communautaire, tant sur le plan législatif, administratif que sur le plan politique. Ainsi, au niveau du législatif, elle crée deux chambres communales chargées des affaires religieuses, civiles et fiscales². Ces deux organes ont également des compétences en matière administrative, culturelle, et sociale³.

Les articles 173 à 177, créent des municipalités séparées dans les cinq grandes villes⁴. Ces dispositions opèrent un partage territorial au sein du pays. Dans une approche juridique de solution

¹ Articles 3 al.7 et 108 al.1 de la constitution.

² *"Les intérêts donc de chaque communauté se définissent et se défendent par les assemblées de chaque communauté avec des moyens qu'elles se donnent. Quant à leurs décisions, elles ne se subordonnent pas à celles des autorités de l'Etat et encore moins à celles de l'autre communauté"*. Cf. LOIZOU, *ibid*, p.36.

³ Articles 86 à 90 de la constitution

⁴ Nicosie, Limassol, Larnaca, Famagouste et Paphos.

du problème, il sera bon de s'en inspirer, surtout que la partition de fait de l'île facilite cette tâche.

Par ailleurs, le partage des fonctions administratives correspond à cet esprit fédéral : 70% des fonctionnaires devant appartenir à la communauté grecque chypriote et les 30% à la turque chypriote. Ces fonctionnaires sont nommés par une commission spéciale : la commission des services publics, composée de neuf membres¹ et d'un président, nommés par le Président et vice-Président de la République pour six ans. Cet organe exerce également un contrôle disciplinaire sur les fonctionnaires. Il est compétent pour décider de leur transfert ainsi que de leur révocation².

B- L'aspect communautaire :

Comme il a été constaté, la constitution chypriote a un caractère à cheval sur un régime unitaire et fédéral. Cela est essentiellement dû à la composition communautaire de la société chypriote. Cependant, on peut lui reprocher sa négligence des autres communautés dont l'existence à Chypre est bien plus antérieure à celle des Turcs chypriotes³. Avant de voir le sort réservé à ces communautés, il convient de rappeler les facteurs communautaires de base, prévus par la constitution.

1°) Les facteurs communautaires de base:

La constitution associe les deux communautés majoritaires démographiquement à l'exercice du pouvoir. Ainsi, dans la fonction publique, la proportion de participation est de 7/3 : sept postes pour les Grecs chypriotes contre trois pour les Turcs chypriotes. On rencontre cette proportion également dans les forces de l'ordre. Dans l'armée, la proportion est prévue conformément au ratio de 6/4. Ce partage se fait dans tous les postes : Procureur de la République, gouverneur de la Banque centrale, chefs de l'armée, de la police et de la gendarmerie. Ces postes sont attribués à des personnes appartenant à l'une ou l'autre des communautés avec des adjoints nommés par l'autre communauté respectivement.

¹ Sept membres grecs et trois turcs.

² Article 122 à 125 de la constitution.

Les décisions de la Commission doivent être prises à la majorité des voix. Quand il s'agit d'une question relative à un fonctionnaire turc, la majorité doit inclure au moins la voix de deux membres turcs chypriotes et quand il s'agit d'un cas relatif à un Grec chypriote, cette majorité doit inclure au moins la voix de 4 membres grecs chypriotes.

³ Voir titre préliminaire, supra.

Ce partage est fondé essentiellement sur le principe du nombre : une majorité démographique grecque chypriote par rapport à une minorité turque chypriote¹. Il est évident qu'à l'époque le partage sur une base démographique était en faveur des Orthodoxes. Si on maintient ce principe, on aboutira, dans le cas d'un changement démographique avec une majorité numérique turque chypriote, à un bouleversement des ratios en faveur de ces derniers. D'autre part, si l'une des autres communautés (Maronite, Latine ou Arménienne) venait à s'égaliser en nombre avec l'une des grandes communautés grecque-orthodoxe ou turque, abstraction faite de leur appartenance juridique à la communauté grecque en vertu des dispositions de l'article 2 § 3 de la constitution, il serait injuste, conformément à cet esprit de proportionnalité, de les marginaliser et de continuer à les intégrer à la communauté grecque. Pour cela, il sera opportun, même dans le cas d'une solution fédérale au problème de l'île, de prendre en considération ces communautés et opérer leur participation équitable à l'exercice du pouvoir pour éviter toute injustice ou inégalité.

2°) Les minorités maronites, latines et arméniennes :

La constitution chypriote à caractère communautaire n'ignore pas totalement les autres communautés chypriotes, en particulier les Maronites, les Latins et les Arméniens.

Compte tenu de l'ancienneté de leur installation à Chypre depuis la fin du VIII^{ème} siècle, c'est à dire avant l'arrivée des Ottomans (des Turcs), et du rôle important qu'ils ont joué dans l'histoire de l'île (ils étaient 125 000 entre le III^{ème} et le XVI^{ème} siècles)², on se limitera, dans ce qui suit, à l'étude du statut de la communauté maronite³. Les Arméniens et les Latins sont une immigration récente à Chypre. Ils habitent dans les villes où ils exercent les métiers les plus divers (industrie, médecine, commerce, etc...). Leur déplacement après l'invasion turque de 1974 n'a pas posé de problème : ils ont quitté le nord sous administration turque

¹ A l'exception de la Haute Cour de Justice et de la Cour suprême constitutionnelle où le partage des prérogatives est égal, de même qu'au sein de l'exécutif et des hautes fonctions.

² Un grand nombre a péri lors de l'invasion ottomane en 1751. Selon G.HILL, op.cit., 18 000 maronites furent massacrés en défendant la ville de Famagouste. A partir de cette date, leur nombre a commencé à diminuer progressivement jusqu'à atteindre 30 000 personnes réparties dans 33 villages alors qu'ils étaient répartis au cours du XIII^{ème} siècle dans 64 villages. Voir supra, titre préliminaire.

³ Cf. l'étude réalisée sur l'histoire et l'état actuel de cette communauté in "Bulletin Notre-Dame du Liban", Paris, N° 235 du 8 février 1987, et N°587 du 10 février 1992.

et se sont installés dans le sud. Les Arméniens sont arrivés à Chypre au lendemain de la première guerre mondiale. Quant aux Latins, ils étaient venus avec les Lusignans, puis les Vénitiens. Ils comptent également quelques familles anglaises catholiques, des familles irlandaises ainsi que des religieux catholiques installés dans l'île¹.

Les accords de Zürich et de Londres n'ignorent pas l'existence de ces communautés et ne cherchent pas à les écarter, comme certains observateurs le pensent². Le respect de leur existence à Chypre est en réalité antérieur à la constitution de 1960. Le projet Radcliff, celui du Lord Winster, le Plan Mac Millan³ ainsi que toutes les lois organiques qui régissaient Chypre sous les Britanniques ont tenu compte et reconnu l'existence et le droit politique des minorités⁴. Un texte relatif au droit et au statut des "*petits groupes religieux à Chypre*" sera adopté par le gouvernement anglais en 1960, au cours des négociations pour l'établissement de la république de Chypre. Ce document a pour objectif de sécuriser les minorités maronite, latine et arménienne dans la future république, en leur assurant la jouissance des mêmes droits qu'ils avaient sous les Britanniques. Ce texte fait référence à la Convention Européenne des Droits de l'Homme et du Protocole des Libertés Fondamentales européen. Il a une valeur constitutionnelle et s'intègre au texte de base de la constitution. Il leur garantit une représentation au sein de la Chambre communautaire et leur laisse le choix d'appartenir soit à la communauté grecque ou turque chypriote. De même, il leur reconnaît le droit de recourir à la Cour suprême constitutionnelle pour protester contre toute violation des dispositions de la constitution ou de tout excès de pouvoir pouvant les affecter directement. Le gouvernement britannique, dans les dernières dispositions de ce texte, en imposant le respect de ces communautés, veut garantir leurs droits de culte et prône la non discrimination à leur égard, dans tous les domaines y compris dans l'éducation, l'état civil, la culture, de même que pour l'octroi des subventions publiques.

¹ Voir le titre préliminaire, supra.

² Cf. la note sur "*le point de vue de la communauté maronite au sujet de la note de la communauté turque chypriote, concernant la question de la représentation des minorités chypriotes à la Chambre des Représentants*" : " (...) l'accord de Zurich vient de mettre fin à une controverse entre les deux communautés. Les Maronites cypriotes n'étaient pas parties à cette controverse. Il n'était pas nécessaire que l'accord de Zurich les concerne directement. Mais de là à dire qu'il les supprime, il y a loin on en conviendra. (...) aucun accord international ne peut ignorer ou supprimer l'existence de minorités à Chypre."

³ Voir supra, chapitre 1er de ce titre.

⁴ *ibid.*

On peut cependant reprocher à ce document, comme on le fait à l'ensemble de la constitution, d'accorder une importance dérisoire à ces communautés, en particulier aux Maronites chypriotes dont l'existence à Chypre remonte à une période antérieure à l'arrivée des Turcs et dont le nombre dépassait davantage celui de ces derniers.

Le texte de base de la constitution, à la lumière du document précité régissant le statut des "groupes religieux", reconnaît donc ces communautés. Le paragraphe 3 de l'article 2 désigne nommément les Maronites, les Latins et les Arméniens sous le nom de "*groupements religieux*", et les invite, dans un délai de trois mois, à partir de l'entrée en vigueur de la constitution, à joindre au choix la communauté grecque ou turque. Ces trois communautés ont choisi d'appartenir à la communauté grecque avec laquelle ils partagent la même foi chrétienne.

On peut reprocher au terme "*groupements religieux*" son ambiguïté qui diminue l'importance de ces communautés. Ainsi, la communauté maronite formulera une objection à ce terme. A l'instar des autres communautés grecque et turque qui se retournent vers leur "mère patrie" (la Grèce ou la Turquie), les Maronites de Chypre s'adresseront au Président de la République libanaise¹, de confession maronite, pour intervenir auprès des autorités à Chypre, à cet effet. Un comité de maronites chypriotes se rendra alors au Liban pour rencontrer le Général Fouad Chehab, Président de la République libanaise, et son Premier ministre, Rachid Karamé. A l'issue de cette visite, un représentant spécial du Président Chehab, le ministre Fouad Ammoun, sera envoyé à Nicosie pour régler ce problème². Les Maronites chypriotes désirent remplacer le terme "*groupements religieux*" par "*Communauté Maronite*" et demandent d'avoir un député à la Chambre des Représentants, garanti par la constitution. Malheureusement, l'envoyé spécial du Président Libanais n'obtiendra pas le changement de cette expression dans la constitution. En revanche, Monseigneur Makarios lui consentit un arrangement concernant la députation des Maronites. Il lui promet qu'un député maronite siégera à la Chambre des Représentants. L'archevêque-Président de Chypre refuse de donner à ce poste une assise constitutionnelle. Il ne lui accorde qu'une valeur coutumière³.

¹ Le Général Fouad CHEHAB, en 1960.

² Cf. *Mémoire sur les Maronites de Chypre*, archevêché maronite de Chypre, Nicosie, mai 1991.

³ "*Celà serait d'une façon traditionnelle.*" *ibid*, p.4. "*Traditionnel*", tel est l'expression utilisée par Mgr Makarios lors de sa conversation avec le Ministre Fouad Ammoun.

En effet, ce qui est promis fsera appliqué : Joseph Yiamakis, appartenant à une grande famille de Kormakiti¹, est inscrit sur la liste du parti politique de Monsieur Glafcos Clerides² et sera élu député. Mais cette tradition ne sera maintenue que pendant dix ans. En 1970, lors des nouvelles élections législatives, Monseigneur Makarios a demandé à Monsieur Tassos Papadopoulos, vice-Président du Parti de Monsieur Clerides, de ne plus inscrire de Maronites sur les listes de son parti. Dès lors, le nom de Monsieur Yiamakis n'a plus figuré sur la liste³.

Ainsi donc, les Maronites n'ont jamais été considérés ni désignés, dans la constitution par le terme "*communauté*", à l'instar des autres communautés grecque et turque de l'île. Il ne jouissent d'aucune autonomie. Depuis 1970, ils n'ont plus de représentants à la Chambre, à l'exception des élections législatives de 1990 où un Maronite du parti AKEL⁴ a été élu, non pas comme député maronite mais en tant que député communiste chypriote.

Par ailleurs, l'article 109 de la constitution prévoit que ces communautés, ou "*groupements religieux*", qui répondent à la définition du §3 de l'article 2 de la constitution, peuvent avoir un représentant au sein du Parlement. Ainsi, le "*représentant*" actuel des Maronites à la Chambre n'est autre qu'un observateur. Il n'a aucun pouvoir politique et n'a pas le droit de prendre la parole ni de poser une question durant la session. Il est chargé uniquement de veiller à l'enseignement du rite maronite dans les écoles publiques et privées. Il est également garant de la liberté du culte maronite.

Telle est une autre donnée du problème chypriote ignorée malheureusement dans les négociations et dans les plans visant une solution pour Chypre. Il devrait donc y avoir une prise en considération sérieuse de ce facteur dans toute esquisse de solution.

¹ Village maronite dans le nord de Chypre qui constitue le fief principal des Maronites chypriotes.

² L'actuel Président de la République de Chypre, respectueux des catholiques et décoré par S.S. le Pape.

³ Il s'est alors présenté comme candidat indépendant mais, naturellement, ne sera pas élu.

⁴ Le parti communiste chypriote. En effet, on ne peut pas être communiste et Maronite en même temps. Le communisme ne permet pas à ses adeptes, à ses partisans et ses adhérents de plaider en faveur de leur communauté ou de leur religion.

Section 2 Une indépendance limitée

La constitution chypriote est l'une des rares constitutions au monde à être garantie par des traités qui font participer des Etats étrangers à la vie d'un Etat indépendant. Ces traités sont d'une part, le "traité de Garantie", et d'autre part, le "traité d'Alliance entre la République de Chypre, la Grèce et la Turquie"¹.

L'article 181 de la constitution donne à ces deux traités une force juridique et les intègre au texte de base, sans écarter la possibilité de procéder à leur éventuelle révision ou amendement en vertu de l'article sus-visé et de l'annexe III de la constitution.

Lors des développements de 1963, mais aussi en 1974, ces textes, notamment le traité de Garantie, ont été l'arme juridique de la Turquie pour justifier son intervention militaire. C'est pourquoi on leur attribue une grande responsabilité dans l'émergence du problème chypriote².

Par ailleurs, l'indépendance de Chypre est limitée constitutionnellement par le statut des bases anglaises. Que deviendront ces dernières dans le cas d'une solution fédérale? Comment peut-on procéder à la démilitarisation de l'île et permettre à ces bases de rester sur le territoire chypriote?

Dans cette section, les dispositions des traités de Garantie et d'Alliance ainsi que le statut des bases britanniques qui limitent l'indépendance de Chypre seront respectivement examinés.

I- LES TRAITES D'ALLIANCE ET DE GARANTIE

II- LES BASES BRITANNIQUES

I- LES TRAITES D'ALLIANCE ET DE GARANTIE:

Il s'agit de deux textes signés respectivement par la Grèce, la Turquie, la Grande-Bretagne et la république de Chypre.

On a soutenu que ces documents, comme l'ensemble de la constitution, ont été signés par la république de Chypre avant que cette dernière n'ait une existence juridique³ : avant la proclamation de l'indépendance et donc de son acquisition de la per-

¹ Le traité de Garantie associe également la Grande-Bretagne, à côté de la Grèce et de la Turquie.

² Τσατσου : Παρατηρησεις επι του Κυπριακου Συνταγματος, Αθηναι, 1965.

³ TORNARITIS, *ibid*, p.56.

sonnalité juridique¹. Cependant, on peut réfuter cet argument en faisant valoir que l'apposition de la signature de Monseigneur Makarios et du Docteur Kutchuk, représentants respectifs des communautés chypriotes sur ces documents suffit à elle seule pour constater leur validité, étant donné que ces personnages ont été élus par leurs communautés, pendant la phase transitoire, Président et vice-Président de la République². L'article 195 de la constitution est clair à cet égard³. En outre, ces deux personnages ont signé ces accords, sans qu'une menace ou une violence ne soient exercées sur eux⁴. Le droit international dispose à ce sujet que les traités ne sont nuls qu'au cas où il s'agit d'une menace exercée contre l'Etat ou ses représentants qui ont apposé leur signature sur ces documents⁵, ce qui n'a pas eu lieu en l'espèce⁶.

Ces deux textes veulent garantir l'indépendance et l'intégrité territoriale de la république de Chypre. Le traité de Garantie ajoute la "sécurité" de l'île. Cette notion plus précise que les deux premières donne un alibi plus facile aux "puissances garantes" pour intervenir en vertu de ces traités pour rétablir "l'ordre"⁷. Tout acte de violence, toute manifestation, de quelque nature qu'elle soit, peut ainsi revêtir un caractère menaçant la "sécurité" de Chypre.

¹ GUGGENHEIM, *ibid*, p.217 : "l'opinion dominante arrive à la même conclusion lorsqu'elle prétend que la procédure de création d'un Etat est un fait non susceptible d'appréciation juridique et que, par conséquent, le traité constituant l'Etat ne contient pas des droits ni des devoirs en faveur ou à la charge de l'Etat constitué, mais seulement à la charge des parties contractantes".

² J.H. WOLFE, *The treaty of guarantee, Intervention and intercession in Cyprus*, International Law Conference on Cyprus, 30 April- 3 May 1979.

³ Art. 195 : "Notwithstanding anything in this Constitution contained, the person elected as first President of the Republic and the person elected as first Vice-President of the Republic, who under Article 187 are deemed to be the first President and the first Vice-President of the Republic, whether before or after their investiture as in Article 42 provided, conjointly shall have, and shall be deemed to have had, the exclusive right and power to sign and conclude on behalf of the Republic the Treaty concerning the establishment of the Republic of Cyprus between the Republic, the Kingdom of Greece, the Republic of Turkey and the United Kingdom of Great Britain and Northern Ireland (...), the Treaty of guaranteeing the independence, territorial integrity and the Constitution (...), the Treaty of Military Alliance (...) ..." Voir le texte intégral dans la constitution, en annexe.

⁴ Voir *infra*, les développements ultérieurs.

⁵ Mc. NAIR, *The Law of Treaties*, *ibid*, p.208.

Voir également Harvard Research in International Law, "Law of Treaties", 1935, Part II, 29 Am.J. Int'l L. Spec. Supp.6553-657.

Pour plus de détail sur cette question, voir *infra*, titre 2 de cette partie, chapitre 1er.

⁶ Dans ses Mémoires, le Général Grivas-Dighenis dévoile que Monseigneur Makarios avait déclaré en 1960, relativement à ces traités, qu'"il était satisfait de ces textes dans leur globalité". *Memoirs of General Grivas*, 1965, *ibid*, p.189. Voir également CLERIDES, *Ibid*, T1, pp.71-73.

⁷ Nous y reviendrons plus loin.

On examinera respectivement :

- A- Le traité de Garantie
- B- Le traité d'Alliance militaire

A- Le traité de Garantie :

Il s'agit d'un texte composé de cinq articles, signé par la Grèce, la Turquie, la Grande-Bretagne d'une part et la république de Chypre d'autre part. Dans son préambule, ce traité garantit l'indépendance, l'intégrité territoriale et la constitution de la république de Chypre. Il établit des obligations à la charge des deux parties contractantes.

D'une part, il exige du nouvel Etat de veiller au maintien de son indépendance, son intégrité territoriale, sa sécurité et le respect de sa constitution. Il lui interdit la participation totale ou partielle, de tout ordre, politique ou économique, avec n'importe quel autre Etat.

D'autre part, il oblige les trois autres "puissances garantes" à reconnaître et à garantir l'indépendance, l'intégrité et la constitution de la république et à renoncer à toute activité ou effort qui tend au démembrement de Chypre ou son union avec n'importe quel autre Etat.

Ce traité prévoit, en cas de violation de ses dispositions, que les trois "puissances garantes" s'emploient à se concerter entre elles, par voie de consultation, pour prendre les mesures nécessaires au respect du *statu quo* ainsi établi¹. Au cas où les mesures prises ou l'action commune concertée n'est pas possible, chacune des trois puissances se réservera le droit d'agir pour rétablir le *statu quo*.

La procédure d'intervention, en vertu de ce traité, comprend deux phases : la première consiste dans la consultation et la concertation entre les trois puissances pour rétablir le *statu quo*. Dans l'impossibilité de le faire, il pourra être procédé à la deuxième phase, celle de l'action unilatérale pour rétablir "l'état des choses"². La constitution ne détermine pas l'étendue de la concertation entre les parties ni celle du "*droit d'action*" unilatéral.

¹ Voir l'article IV du traité.

² Le texte stipule, en anglais : "state of affairs".

Ainsi, en vertu de ce texte, la Turquie est intervenue en 1974. On verra plus loin dans quelles circonstances elle l'a fait et dans quelle mesure elle a respecté la procédure sus-mentionnée, ce qui nous conduira à l'examen de la conformité de ce traité au droit international.

B- Le traité d'Alliance militaire :

A l'instar du traité de Garantie, la république chypriote naissante a signé avec la Grèce et la Turquie une convention d'alliance militaire. Ce texte a également une force juridique constitutionnelle. Il s'inscrit dans ce que nous avons qualifié de "bloc Constitutionnel". Il est insusceptible d'amendement et se veut d'assurer le respect des principes de la Charte des Nations Unies. Son préambule le rappelle : "*...en vue de préserver la paix et la sécurité (...) conformément aux buts et principes de la Charte des Nations Unies*".

En vertu de ce texte, les trois Etats signataires ont l'obligation de repousser toute attaque ou agression, "*directe ou indirecte, dirigée contre l'indépendance ou l'intégrité territoriale de la République de Chypre*".

L'article II de ce traité oblige les parties à riposter à "*toute attaque ou agression directe ou indirecte perpétrée contre l'indépendance ou l'intégrité territoriale de la république de Chypre*". L'étendue de l'expression "*attaque ou agression*" est large. Les juristes ne sont pas parvenus à en donner une définition limitative. A *contrario*, on peut penser que les contingents grecs et turcs stationnés à Chypre ne peuvent être employés que dans le cas d'une attaque *extérieure* ou d'une agression directe ou indirecte de tout autre Etat contre l'indépendance ou l'intégrité territoriale de l'île¹.

Nous verrons plus loin que la Turquie a donné une autre interprétation plus extensive que la précédente pour justifier son intervention militaire, en 1974.

¹ TENEKIDES, *ibid*, p.131-132 : "*...la question s'étant posée de savoir si la Grèce et la Turquie peuvent ou non faire usage de leurs forces stationnées à Chypre, soit par action concertée, soit individuellement, pour agir conformément aux dispositions du traité de Garantie dans le but d'assurer l'observation des articles de base de la Constitution, il a été admis que le traité d'Alliance ne vise qu'à assurer l'intégrité de la République contre toute agression extérieur. Telle est d'ailleurs la thèse officielle qui fut exposée en novembre 1960 par Monsieur Spyros Kyprianou, ministre des affaires étrangères. Il est donc bien certain que juridiquement la Grèce et la Turquie n'ont pas le droit de faire un tel usage de leurs troupes stationnées dans l'île en vue de rétablir l'état de droit prescrit par la constitution.*"

Deux protocoles furent joints à ce traité : le protocole additionnel N°1 et le protocole adadditionnel N°2.

1°) Le Protocole additionnel N°1 :

Ce texte fixe la participation de la Grèce et de la Turquie au "quartier général tripartite" instauré par le traité. Il prévoit la présence à Chypre de 950 officiers, sous-officiers et soldats grecs et 650 officiers, sous-officiers et soldats turcs.

Ces contingents peuvent être augmentés ou réduits selon la demande faite par le Président ou le vice-Président de la République de Chypre.

Le nombre des contingents grecs et turcs respecte le prorata constitutionnel, proportionnellement à la démographie des communautés grecque et turque.

2) Le Protocole additionnel N°2 :

Il prévoit un comité composé des ministres des affaires étrangères de Chypre, de la Grèce et de la Turquie. Il s'agit du "*corps politique suprême de l'alliance tripartite*".

Ce comité s'est réuni à Paris, le 18 décembre 1960, pour la première fois. Il a décidé d'instituer un comité de suppléants qui siègera à Nicosie. Ce comité devait être composé du ministre des affaires étrangères de Chypre et des ambassadeurs de la Grèce et de la Turquie accrédités auprès de la république de Chypre. Il devait expédier les affaires courantes relatives à la présence des contingents grec et turc. Mais les événements de 1963 ont empêché l'application de ces mesures.

II- LES BASES BRITANNIQUES:

Les bases britanniques constituent un élément important dans l'étude du problème chypriote. Dans un entretien avec le Président actuel, Glafcos Clerides, ce dernier affirme que la présence britannique à Chypre de par ces bases a déterminé le choix de Chypre de ne pas adhérer au Pacte de Varsovie. C'est la raison pour laquelle ce pays a préféré faire partie du Mouvement des Non-Alignés¹.

¹ Entretien publié dans "*Enjeux du Monde*", Paris, Décembre 1994, p. 18.

Par ailleurs, la démilitarisation de Chypre, thème soulevé, dans les pourparlers, par les différents présidents grecs chypriotes qui ont succédé à Monseigneur Makarios, pose problème à ce niveau : comment concilier la présence de ces bases en préconisant la démilitarisation totale du territoire chypriote?

Le statut de ces bases présente une originalité et des ambiguïtés¹ qui mettent en cause la souveraineté chypriote.

A- Le statut juridique des bases anglaises

B- Les conséquences sur la souveraineté chypriote

A- Le statut juridique des bases anglaises:

Le 6 juillet 1960, un accord a été conclu entre les gouvernements britannique, grec, turc et chypriote concernant ces bases. Ce texte est volumineux. Il est suivi d'un "*livre blanc*" précédé d'un traité dit "d'établissement" (*Treaty of establishment*) qui définit les zones de souveraineté britannique dans lesquelles sont établies les bases et précise leur étendue spatiale. Il détermine également les points stratégiques d'entraînement que les forces armées britanniques continueront à utiliser dans le reste de l'île, les droits et les prérogatives dont jouiront les forces anglaises. Il précise le statut juridique ainsi que la nationalité des habitants des bases.

Aux termes de cet accord, la république chypriote devra s'engager à coopérer pleinement avec le Royaume-Uni afin d'assurer la sécurité et l'efficacité des bases².

Ces dernières sont au nombre de deux : l'une située à l'Ouest de Limassol, *Akrotiri Sovereign Base Area*, l'autre à l'est de Larnaca, *Dhekelia Sovereign Base Area*³. Leur superficie totale est de 99 000 mètres carrés environ. La base de Dhekelia comprend deux enclaves qui relèvent de la souveraineté chypriote.

Cependant, le contingent anglais établi dans ces bases peut utiliser certains ⁴ du territoire chypriote pour procéder à des entraînements ou pour y faire des installations militaires⁵. A cet

¹ Lors du déplacement des diplomates ou des officiels britanniques, ils doivent à chaque fois descendre de leur véhicule, à quelques kilomètres près, pour changer le drapeau par devant leur engin...

² "*Effective operation*", selon les termes de l'article 2 du Traité d'établissement.

³ Voir les cartes en annexe.

⁴ Ils sont au nombre de 42, répartis sur l'ensemble du territoire de l'île.

⁵ L'utilité de ces bases a été testée lors de la récente guerre du Golfe, en 1991.

effet, la route allant de Dhekelia à la forêt de Paphos est placée sous la souveraineté britannique. Certaines zones du territoire chypriote peuvent, en vertu de ce document, être utilisées "*sans restrictions et d'une manière permanente*" par les Anglais, au sein des ports de Limassol et de Famagouste, à Troodos et au Mont Olympe. D'autres zones peuvent être utilisées, "*à titre provisoire*" avec des restrictions. Pour permettre aux Britanniques de circuler librement d'une base à l'autre et de se déplacer vers les dix zones d'entraînement, compte tenu de la petite superficie de l'île, il leur est permis de faire libre usage des routes, des ports et des autres facilités.

Quant aux zones d'entraînement, elles font l'objet de spécifications cartographiques détaillées. Elles sont opérationnelles aux fins suivantes : manoeuvres, écoles de feu, tirs d'artillerie, opérations amphibies, bombardements navals, aériens et opérations de parachutage. Des limitations sont imposées quant à la fréquence de ces exercices et quant à l'utilisation desdites zones : une entente préalable devra se faire à cet effet avec le gouvernement chypriote.

Par ailleurs, les avions militaires britanniques ont le droit de survoler le territoire chypriote sans aucune restriction à l'exception de celles qu'exige la sécurité des autres aéronefs, ainsi que la sécurité des personnes et des biens dans l'île.¹ Une clause spéciale prévoit l'utilisation commune de l'aérodrome de Nicosie par les avions civils et militaires britanniques.

Concernant les affaires judiciaires, l'accord du 6 juillet 1960 accorde aux juridictions militaires anglaises une compétence répressive ou disciplinaire sur les membres des forces armées et sur le personnel civil pour les délits commis contre le personnel et les biens britanniques au cours de leur service, à l'intérieur des bases et dans les points stratégiques. Les tribunaux chypriotes seront en revanche compétents pour juger les autres délits.

Enfin, ce traité règle le problème de l'interprétation technique des cartes, des photographies aériennes ou de toute autre description concernant les bases tel que les limites territoriales. Tout litige qui se rapporte à ces questions devra être déféré à un expert indépendant, choisi par un commun accord convenu entre le Royaume-Uni et la République de Chypre. La décision rendue par cet expert sera définitive et obligatoire².

¹ TENEKIDES, *ibid*, p.137.

² Paragraphe 4, section 2 de l'annexe A du traité.

B- Les conséquences sur la souveraineté chypriote:

La présence de bases militaires étrangères sur un territoire d'une petite superficie est en soi une atteinte à la souveraineté de l'Etat où ces bases sont établies. Les Grecs chypriotes qui ont vivement critiqué le texte initial de la constitution, prétendant qu'il a été "octroyé" par la Grande-Bretagne considèrent ce traité comme un dictat qui leur a été imposé par les Britanniques¹.

Pour aménager toute susceptibilité, les Anglais limiteront l'usage des bases à un but strictement militaire. Il n'a nullement été question d'en faire usage sous une forme coloniale. Ainsi, toute entreprise civile, commerciale ou industrielle, tout aéroport ou port civil dans ces zones sont exclus. La monnaie chypriote² y a cours légal. Les propriétés immobilières des Chypriotes qui se trouvent comprises dans les limites des bases est protégée.

Par ailleurs, certains craignent qu'en vertu de la souveraineté qui leur est reconnue sur ce territoire, les Britanniques cèdent ces bases à un autre Etat, en l'occurrence à la Turquie ou à la Grèce, ce qui engendrera un autre problème qui s'ajoutera aux difficultés de la république précaire³. C'est pourquoi l'existence de ces bases provoque une controverse juridique qui mérite à elle seule une étude approfondie et sur laquelle nous ne saurions nous détailler dans ces développements.

¹ TENEKIDES, *ibid*, p.135.

² La Livre chypriote.

³ Ce même souci est partagé par les Chinois de Hong-Kong qui craignent pour l'avenir de cette base. Ceci dit, on ne peut pas assimiler la situation des bases britanniques de Chypre à celles de Hong-Kong. Nous avons vu le soin que les Britanniques ont pris pour donner uniquement un aspect militaire à ces dernières.