

Extrait de :

Jean-François Drevet et Andreas Theophanous, « Chypre et l'UE : bilans et défis », *Policy Paper n° 58, Notre Europe*, Septembre 2012.

Partie 1

L'Union européenne et la question chypriote

Jean-François Drevet

Introduction

Depuis le 1^{er} juillet 2012, la République de Chypre assure la présidence tournante de l'Union européenne. Huit ans après son adhésion, parmi les 12 nouveaux membres ayant rejoint l'UE en 2004-2007, elle assume sans problème la mise en œuvre de la législation communautaire.

Il s'agit pourtant d'un pays profondément divisé : si tous les Chypriotes, qu'ils résident au sud ou au nord de la ligne verte¹, sont citoyens européens, l'application de l'acquis communautaire est suspendue dans la partie Nord, autoproclamée « République turque de Chypre du Nord » en violation des résolutions du Conseil de sécurité des Nations Unies et seulement reconnue par la Turquie.

1. Ligne de cessez-le-feu établie par les Nations Unies en août 1974 après l'invasion turque.

RÉPARTITION DU TERRITOIRE ET DE LA POPULATION DE CHYPRE

	SUPERFICIE		POPULATION	
	KM ²	CYP = 100 %	HABITANTS	CYP = 100 %
ZONE OCCUPÉE (NORD) ²	3 254	35,2	257 000	24,8
ZONE GOUVERNEMENTALE (SUD) ³	5 497	59,4	773 000	74,5
LIGNE VERTE (BUFFER ZONE)	246	2,7		
BASES BRITANNIQUES (SBA)	255	2,8	7 500	0,7
TOTAL CHYPRE	9 252	100,0	1 037 500	100,0

SOURCE : GOUVERNEMENT DE CHYPRE.

Cette situation, qui rappelle celle de l'Allemagne au moment de la signature du traité de Rome⁴, entraîne de nombreuses complications pour les institutions européennes, qui doivent gérer dans des conditions très particulières l'aide à la communauté chypriote turque et organiser les échanges à travers la ligne verte, devenue *de facto* une des limites externes de l'UE. Pour la politique étrangère de l'Union, la division de Chypre est également un problème majeur, influant de manière déterminante sur la négociation d'adhésion de la Turquie et par contrecoup sur l'influence européenne dans le bassin oriental de la Méditerranée.

Dans cette contribution, qui n'a pas la prétention de faire le point sur l'ensemble du problème de Chypre, nous nous limiterons à traiter de deux questions centrales qui touchent directement à la construction européenne :

- Concernant le passé : en acceptant l'adhésion d'une île divisée, l'UE a-t-elle commis une erreur ? Comment expliquer que ce point crucial ait été esquivé au cours de la négociation et quelles sont les raisons de l'échec du plan Annan, qui avait pourtant reçu un large soutien européen ?

2. « République turque de Chypre du Nord, RTCN ».

3. *De jure*, la République de Chypre couvre l'ensemble du territoire de l'île à l'exception des bases britanniques, mais sa souveraineté est *de facto* limitée au Sud.

4. La République fédérale était censée parler au nom de l'Allemagne toute entière, alors que ses partenaires occidentaux ne reconnaissaient pas la RDA (République démocratique allemande), réputée zone occupée par l'URSS.

- Concernant l'avenir, dans l'hypothèse d'une réunification, quels changements apporter au statut international de l'île et comment construire un nouvel État dans le contexte de l'appartenance à l'UE et du respect de l'acquis communautaire ?

1. Le passé : l'adhésion de Chypre, une erreur de l'UE ?

1.1. La négociation d'adhésion

Beaucoup d'observateurs se sont demandé s'il n'aurait pas été plus judicieux de laisser l'île en dehors de l'UE, aussi longtemps qu'elle n'était pas parvenue à surmonter son problème⁵. En fait, la Commission européenne, puis le Conseil ont assez vite admis que faire de la réunification un préalable aurait entraîné un ajournement *sine die* de l'adhésion, compte tenu de l'attitude de la Turquie. Il a été reconnu implicitement que l'île n'était pas seulement divisée, mais qu'elle était aussi occupée. Refuser Chypre revenait à récompenser l'agresseur et aurait conféré à un pays tiers, la Turquie, un droit de veto sur l'élargissement de l'Union européenne, ce que le traité ne reconnaît qu'à un État membre.

5. Cette question a été traitée par étapes : sur proposition de la Commission, le Conseil européen a pris position en 1995 (acceptation de la candidature chypriote), 1997 (ouverture des négociations d'adhésion) et 2002 (fin des négociations et signature du traité d'adhésion).

Il est donc apparu logique de faire droit à la demande de l'île, en estimant que le lancement d'un processus d'adhésion était aussi de nature à faciliter une solution, compte tenu de la volonté de la Turquie d'être elle-même candidate. Ce pari n'était pas irréaliste : on pouvait penser qu'Ankara y trouverait un moyen de se rapprocher de l'UE et de se libérer d'un problème qui l'isole depuis des décennies.

Si Chypre avait été le seul pays à négocier son adhésion, on peut supposer que les États membres qui ne voulaient pas d'une île divisée auraient avancé des préalables. Mais dans le processus qui s'est engagé avec six pays à partir de 1998, puis dans la « régates » qui a mis les douze candidats en compétition à partir de 2000, cela s'est avéré plus difficile, le candidat chypriote arrivant constamment en tête par le nombre des chapitres clôturés. Enfin, le traité d'adhésion étant unique, était-il possible de soumettre à la ratification du Parlement grec un accord qui n'aurait pas inclus le candidat le mieux préparé ? C'est pourquoi, en décembre 1999, le sommet d'Helsinki a décidé que Chypre entrerait dans l'UE, même en l'absence de règlement politique⁶.

L'immobilisme du camp turc et les exigences démesurées du « président » de Chypre Nord⁷, qui a refusé le contact avec l'UE en réclamant la reconnaissance préalable de son pseudo-État, ont aussi pesé. Non seulement la Turquie n'a pas voulu d'une négociation équilibrée sur Chypre, mais elle n'a pas compris ce que la « méthode de l'adhésion » issue des critères de Copenhague impliquait pour elle. Le résultat final, l'entrée dans l'UE d'une île dirigée par un gouvernement qu'elle est seule à refuser de reconnaître et l'ajournement de sa candidature, est en partie son œuvre.

6. *Conclusions du Conseil européen d'Helsinki*, Point 9(b) : « Le Conseil européen souligne qu'un règlement politique facilitera l'adhésion de Chypre à l'Union européenne. Si aucun règlement n'est intervenu au moment de l'achèvement des négociations d'adhésion, la décision du Conseil relative à l'adhésion sera prise sans que ce qui précède constitue une condition préalable... ».

7. Rauf Denktaş : « simply did not particularly want a settlement of the Cyprus problem or at least one short of a wholesale capitulation by the Greek Cypriots. » (cité par David Hannay, p. 18 in *Cyprus, The Search for a Solution*, I.B. Tauris, Londres & New York, 2007, 256 p.)

1.2. L'échec du plan Annan

Par ailleurs, l'espoir de parvenir à une solution politique s'est maintenu jusqu'aux derniers jours précédant l'adhésion.

Au début des années 2000, les Nations Unies relancent la négociation entre les deux communautés chypriotes, avec le soutien de Londres et de Washington : les deux capitales souhaitent une solution à la partition de Chypre qui ouvre une voie vers l'adhésion à la Turquie, dont ils ont besoin pour envahir l'Irak.

Dans un monde idéal, le mandat onusien aurait découlé directement des résolutions de l'Assemblée générale et du Conseil de sécurité, en exigeant le rétablissement de l'ordre international à Chypre. Compte tenu du rapport de forces existant sur le terrain, il est évident que la Turquie (ou ses protégés chypriotes turcs) n'est pas prête à discuter sur cette base. Si elle accepte une négociation, c'est, autant que possible, en vue d'une légalisation du fait accompli. Ne pouvant imposer le respect du droit international, les Nations Unies doivent s'orienter vers une solution acceptable par les « faucons » (« *hardliners* ») du camp turc. Les versions successives du plan Annan sont donc modifiées afin de satisfaire un nombre croissant de leurs exigences. Mais en allant trop loin dans les concessions à la Turquie, il est devenu inacceptable pour les Grecs.

L'UE, qui n'a pas de compétence à juger des aspects internes d'un accord politique, avait indiqué à l'avance qu'un accord entre les deux communautés devait être réalisé « *conformément aux principes qui sous-tendent l'Union européenne* »⁸, ce qui impliquait la mise en œuvre de l'acquis communautaire, déjà accepté par le gouvernement légal dans les négociations

8. *Conclusions du Conseil européen de Séville*, juin 2002 : « L'Union européenne prendrait en considération les conditions d'un règlement global dans le traité d'adhésion, conformément aux principes qui sous-tendent l'Union européenne : en qualité d'État membre, Chypre devra parler d'une seule voix et veiller à l'application correcte du droit de l'Union européenne... ».

d'adhésion. En fait, des dérogations à l'acquis sont possibles. D'après les juristes du ministère britannique des Affaires étrangères, si elles sont antérieures à l'adhésion, elles feront partie du droit primaire de l'UE, ce qui les rendra inattaquables. La Commission en accepte le principe, car elle veut éviter qu'un objectif majeur de l'UE, son élargissement à une douzaine de nouveaux membres, soit affecté négativement par le problème de Chypre.

En contradiction avec les principes européens de libre établissement et de non-discrimination, les négociateurs des Nations Unies estiment indispensable de limiter la capacité des Chypriotes grecs à disposer de leurs biens dans le Nord⁹, ainsi que de leur droit de résidence (afin qu'ils ne puissent y redevenir majoritaires). Au pire, n'importe quel citoyen de l'UE serait autorisé à s'y établir, sauf les Chypriotes grecs, y compris ceux qui y sont toujours légalement propriétaires.

En outre, la fragilité du schéma de réunification politique et économique pose problème. Selon le rapport des experts indépendants¹⁰, les entraves aux quatre libertés auraient diminué la croissance de l'île et la capacité de rattrapage du Nord, pourtant élevée au rang de priorité. Le rapport cite les entraves aux migrations pendulaires de main-d'œuvre et une clause générale de dérogation aux règles du marché unique en faveur du Nord, comme des facteurs susceptibles d'affecter négativement son développement économique. Plus grave, aucun mécanisme fiable n'a été prévu pour gérer d'éventuelles infractions à la législation communautaire¹¹ : le gouvernement fédéral de Chypre, qui devrait en répondre devant la Commission et éventuellement la Cour de justice de l'UE, n'a pas reçu les pouvoirs nécessaires pour contraindre les États constitutants¹² à respecter l'acquis.

9. Avant l'invasion turque de 1974, 80 % des propriétés privées du Nord appartenaient aux Grecs.

10. *Economic Aspects of the Annan Plan for the Solution of the Cyprus Problem*, Rapport au gouvernement de Chypre par Barry Eichengreen, Riccardo Faini, Jürgen von Hagen et Charles Wyplosz, 17 février 2004, 73 p.

11. « *Federal enforcement of EU rules will be weak at best.* », *ibid.*

12. Les États fédérés chypriote, grec et turc.

D'une manière plus globale, les experts estiment que le niveau fédéral ne disposera pas des compétences et des moyens nécessaires pour fonctionner : on lui assigne des responsabilités budgétaires énormes (les compensations de perte de propriétés, le financement de la force des Nations Unies) sans lui fournir de budget à la hauteur de ses responsabilités : pas de programmation budgétaire, des ressources aléatoires et des risques de concurrence fiscale.

Pour Claire Palley¹³, le plan Annan est « *un extraordinaire abandon de principes fondamentaux par le Commissaire le plus responsable* » et une violation des conclusions de Séville. En ne tenant pas compte des enseignements du passé, notamment de la faillite de la Constitution de 1960, les rédacteurs du plan ont fait un cadeau empoisonné à l'UE : il n'était pas nécessaire d'avoir une grande expérience institutionnelle pour prévoir des divergences insurmontables entre les deux parties de l'île, qui auraient perturbé le fonctionnement de l'UE, où la voix de chaque pays compte.

Enfin, plusieurs dispositions introduites à la demande de la Turquie dans la version finale du plan aggravent les limitations de souveraineté des traités de 1960. En s'engageant par avance à soutenir la candidature turque, en subordonnant la mise en exploitation des ressources pétrolières du plateau continental à l'accord d'Ankara et en renonçant à utiliser le territoire de l'île pour des opérations militaires sans le consentement des puissances garantes, Chypre aurait été un État membre de seconde classe, une sorte de « cheval de Troie »¹⁴ de la Turquie dans l'UE.

À l'évidence, ces limitations, qui n'ont rien à voir avec la résolution du problème de l'île, en sont aussi pour les politiques communautaires. Elles apportent des avantages, éventuellement au détriment de l'UE, à de soi-

13. Claire Palley, *An International Relations Debacle: the UN Secretary General's Mission of Good Offices in Cyprus 1999-2004*, Hart Publishing, Oxford & Portland Oregon 2005, 395 p.

14. Andreas D. Mavroyiannis, « Cyprus and Europe hostages to Turkey », publié dans le quotidien *Kathimerini*, à Athènes, le 18 avril 2004, 8 p.

disant « intérêts vitaux » de la Turquie, de nature à affecter durablement la politique extérieure de l'UE dans le bassin oriental de la Méditerranée.

LES RÉSULTATS DU RÉFÉRENDUM DU 24 AVRIL 2004 SUR LE PLAN ANNAN

EN POURCENTAGE	INSCRITS	VOTANTS	SUFFRAGES EXPRIMÉS	OUI	NON
SUD	77,0	89,3	77,6	24,2	75,8
NORD	23,0	84,4	22,4	64,9	35,1
CHYPRE	100,0	88,1	100,0	33,3	66,7

SOURCE : CLAIRE PALLEY, *OP. CIT.*

Le suffrage universel a tranché. Comme prévu, l'île a adhéré à l'UE : tous les Chypriotes sont devenus citoyens européens (y compris les Chypriotes turcs), mais la mise en œuvre de l'acquis communautaire est « suspendue » dans le Nord, ce qui a fait dire que les Grecs avaient été injustement récompensés, en dépit de leur rejet du plan Annan et les Turcs, qui l'avaient accepté, injustement pénalisés. Entre ceux qui estiment qu'un mauvais accord aurait été préférable à pas d'accord du tout et ceux qui pensent qu'il était possible de faire beaucoup mieux, le débat se poursuit.

Sans entrer dans les raisons qui ont conduit les deux-tiers des Chypriotes à rejeter le plan Annan, celui-ci n'était pas une bonne affaire du point de vue du respect du droit communautaire. C'est pourquoi un certain nombre d'experts européens, initialement favorables au plan, ont changé d'avis après en avoir pris connaissance et sont aujourd'hui soulagés qu'il ait été repoussé.

Cependant, beaucoup d'observateurs estiment qu'en l'absence d'accord, tous les Chypriotes sont perdants : avoir rejeté celui-ci parce qu'il est mauvais ne protège pas d'un autre, qui pourrait être pire, ce dont l'histoire de Chypre au XX^e siècle apporte plusieurs exemples. La recherche d'une solution doit donc demeurer une priorité.

2. L'avenir : faisabilité d'une réunification dans le cadre européen

Depuis 2008, un processus de négociation inter-chypriote s'est engagé, toujours animé par les Nations Unies, qui conservent un rôle important, à la fois dans les discussions, dans la gestion de près de 1000 Casques bleus et dans la mise en œuvre d'un programme d'aide (en partie financé par l'UE). Mais les pourparlers n'ont pas donné de résultat tangible.

La réunification de l'île reste l'objectif explicite de la communauté internationale. Faire de Chypre un État membre de plein droit implique la mise en place d'une nouvelle Constitution, mettant fin à une séparation *de facto* qui remonte à 1964¹⁵ et une révision des accords internationaux imposés à l'île lors de son indépendance. En effet, les Chypriotes n'ont pas participé aux accords de Zurich¹⁶, qui ont établi les grandes lignes de leur cadre constitutionnel (sous la forme d'un accord en 27 points fixant la structure

15. Suite au retrait des Chypriotes turcs de l'administration bi-communautaire établie par la Constitution de 1960.

16. Signés en février 1959 par le Royaume-Uni, la Grèce et la Turquie.

de base de la République) et les bases des traités de garantie et d'alliance qui limitent fortement sa souveraineté internationale.

2.1. Les limitations de souveraineté

Contrairement aux autres membres de l'UE, la République de Chypre est affectée par trois limitations : les traités de 1960, l'occupation d'une partie de l'île depuis près de 40 ans par une puissance étrangère et l'existence de deux bases militaires (*Sovereign Base Areas*, SBA) détenues en pleine souveraineté par le Royaume-Uni.

2.1.1. Les traités inégaux

L'indépendance accordée par le colonisateur britannique a été restreinte par l'obligation faite à la nouvelle République de souscrire à des Traités de garantie et d'alliance avec le Royaume-Uni, la Grèce et la Turquie, comportant un droit d'intervention de ces puissances et le stationnement permanent de forces armées en nombre explicitement limité.

Il n'existe pas d'exemple d'une indépendance aussi fortement garantie sur le papier et si peu respectée sur le terrain. En 1974, chacune des puissances a violé le traité. Avec la bénédiction de Washington¹⁷, les colonels grecs ont fomenté un coup d'État pour rattacher l'île à la Grèce. Ensuite, l'invasion turque est à l'origine des faits accomplis de l'occupation militaire et du nettoyage ethnique. En s'abstenant d'empêcher Athènes, puis Ankara d'agir, la garantie n'a pas été non plus respectée par les Britanniques¹⁸.

17. Voir Michael Attalides, *Cyprus, Nationalism and International Politics*, Q Press Ltd, Edimbourg, 1979, 226 p.

18. « *Britain had a legal right, a moral obligation and the military capacity to intervene in Cyprus during July, August 1974. She did not intervene for reasons which the Government refuses to give.* » (Rapport du Parliamentary Select Committee on Foreign Affairs on Cyprus, publié le 8 avril 1976).

Aucune des trois puissances ne s'est souciée de « *rétablir l'ordre établi par le traité* »¹⁹ qui aurait dû être leur seul objectif.

En fait, Chypre est soumise à une sorte de *néo-doctrine Brejnev de souveraineté limitée*, qui n'a pas de justification dans l'ordre européen, où les États membres sont juridiquement souverains, donc égaux. En bonne logique, indépendamment des violations qu'il a subies, le Traité de garantie n'a pas de raison d'être dans une Union fondée sur l'État de droit, où la solidarité entre les États membres est inscrite dans les traités.

L'abrogation de ces « traités inégaux » n'est pas pour autant nécessaire : le traité d'État de 1955, qui a assuré le rétablissement de l'indépendance de l'Autriche contient aussi des limitations qui restent théoriquement en vigueur, mais qu'il n'est plus question d'invoquer. Une déclaration des puissances garantes indiquant qu'elles n'utiliseront leurs prérogatives que dans le cadre de la Charte des Nations Unies pourrait exclure de nouveaux abus.

2.1.2. L'occupation turque

Près de quarante années après son invasion, la prééminence de la Turquie à Chypre est maintenue par plusieurs moyens. En premier lieu, elle pèse de tout le poids de son occupation militaire. Ensuite, elle contrôle étroitement les autorités du Nord, que la Cour de Strasbourg considère comme une « *administration locale subordonnée à la Turquie* »²⁰. Enfin, à long terme, elle transforme l'identité insulaire en encourageant l'immigration anatolienne, également considérée comme illégale, qui tend à faire des Chypriotes turcs « *une minorité dans la minorité* »²¹.

19. Article 4 du Traité de garantie : « *En cas de violation des dispositions du présent Traité, la Grèce, le Royaume-Uni et la Turquie s'engagent à se concerter en vue des démarches ou mesures nécessaires pour en assurer l'observation. Dans la mesure où une action concertée ou commune ne serait pas possible, chacune des trois Puissances garantes se réserve le droit d'intervenir, dans le but exclusif du rétablissement de l'ordre créé par le présent Traité.* »

20. CEDH, *Affaire Chypre c. Turquie*, 25781/94, arrêt du 10 mai 2001.

21. Sur la base du recensement de 2006, Mete Hatay obtient un taux de 46 % de population immigrée (*Is the Turkish Cypriot population shrinking? An Overview of the Ethno-Demography of Cyprus in the Light of the Preliminary Results of the 2006 Turkish-Cypriot Census*, International Peace Research Institute (PRIO), Oslo, 2007, 65 p.).

Dans les cénacles internationaux, elle justifie sa présence par deux arguments : le besoin de protection de la communauté turque, qui ne pourrait être assurée que par une présence militaire permanente et la sécurité de l'Anatolie face à une possible menace étrangère.

Le gouvernement d'Ankara ne manque jamais de rappeler que l'existence même de la communauté turque à Chypre a été menacée, depuis le début des années 1950 jusqu'à son intervention de 1974, ainsi justifiée. Il estime qu'étant démographiquement et économiquement surclassée par les Grecs, la minorité turque ne peut se passer de sa protection, que la Turquie a le devoir sacré de lui accorder en tant que « mère-patrie » (*ana vatan*), dont les Chypriotes turcs seraient les « enfants-patrie » (*yavru vatan*).

En Europe, la défense des minorités nationales, notamment quand un grand pays fait pression sur un petit, éveille des souvenirs tragiques : personne n'a oublié comment l'Allemagne nazie a manipulé les minorités germaniques dans les pays d'Europe centrale et ce qu'il est advenu de l'État tchécoslovaque, au nom de la défense des Allemands des Sudètes.

Pour éviter ces problèmes ou en réduire l'importance, l'UE a exigé des nouveaux États membres la signature d'accords de reconnaissance mutuelle de leurs frontières et de respect des minorités, qui ont mis fin à une grande partie du contentieux hérité du passé. Par ailleurs, les droits des groupes minoritaires sont garantis par des conventions établies par le Conseil de l'Europe. Dans les faits, à quelques exceptions près, les minorités bénéficient en Europe de nombreux avantages : pratique des langues régionales, autonomie administrative, emplois garantis dans l'administration, etc.

D'une manière générale, les États membres s'abstiennent d'intervenir dans les problèmes de minorités des autres pays. La France, les Pays-Bas ou l'Allemagne demandent-elles le droit de se mêler des affaires des Belges qui parlent leur langue, comme la Turquie l'exige à Chypre ? En acceptant la juridiction de la Cour européenne des droits de l'homme, Ankara admet que ces problèmes sont à traiter dans le cadre de l'État de droit. Elle reconnaît implicitement que l'action des organisations internationales est en mesure de veiller aux droits spécifiques des Chypriotes turcs. Par ailleurs, l'appui de l'UE à une solution qui leur accordera vraisemblablement des droits bien plus importants que ceux des autres minorités européennes représentera une garantie supplémentaire.

La revendication turque d'un droit permanent d'intervention à Chypre est donc un anachronisme qui doit prendre fin. En ne se mêlant plus des affaires de l'île, Ankara échappera aussi au soupçon, après une éventuelle réunification, de vouloir maintenir son influence, afin de parvenir au but ultime qu'elle a longtemps proclamé, la division définitive de l'île et l'annexion de sa partie nord.

Depuis que la communauté chypriote turque a pris ses distances²², le gouvernement d'Ankara avance à nouveau l'argument géopolitique : il serait « de l'intérêt vital » de la Turquie de maintenir des troupes à Chypre, en tant que condition indispensable à sa sécurité²³, afin d'empêcher une puissance hostile de s'implanter aussi près de l'Anatolie. À l'appui de cette thèse, est invoqué l'exemple britannique : si l'île est jugée stratégiquement essentielle à la défense du Royaume-Uni, bien qu'il en soit éloigné de plus 5 000 km, comment ne le serait-elle pas à celle de la Turquie ?

22. Voir les manifestations de 2003 (qui ont abouti à l'éviction de Denktas) et de 2011.

23. « ... *Even if there was no Muslim Turks in Cyprus, Turkey is obliged to have a Cyprus issue. No country can remain indifferent towards such an island located in the heart of that vital area.* » (Ahmet Davutoğlu, *Strategic depth*, p. 179).

Là encore, la notion d'intérêt vital évoque des souvenirs tragiques : il a été de l'« intérêt vital » de l'Allemagne de conquérir le « corridor de Dantzig », de la France d'occuper la rive gauche du Rhin et de la Russie de contrôler les ports de la Baltique.

L'existence même de l'île serait-elle une menace mortelle pour la sécurité de l'Anatolie ? On aurait pu le croire à l'époque de la Guerre froide. Aujourd'hui, personne ne croit sérieusement que Chypre puisse constituer une menace pour la Turquie, *a fortiori* depuis qu'elle fait partie de l'UE. À moins de 100 km de la Floride, les Américains eux-mêmes s'accommodent depuis un demi-siècle d'un régime hostile et dictatorial, ce qui n'est pas le cas de Chypre.

Au nom d'un complexe d'encerclement²⁴ assez subjectif, la Turquie estime indispensable de maintenir des forces militaires sur un territoire qui ne lui appartient pas, mais fait partie d'un périmètre stratégique arbitrairement délimité. Sur cette base, la France devrait-elle installer une garnison dans les îles Anglo-Normandes et l'Italie en Corse ? La Russie, qui aurait des arguments plus solides (défense de Kaliningrad, minorités russophones plus importantes) pour stationner des troupes dans les pays baltes, y a renoncé : comme l'a déclaré en son temps Mikhaïl Gorbatchev, « *on n'achète pas sa sécurité au détriment de celle de ses voisins.* »

Suivant des standards européens, l'argumentation turque, aussi bien concernant la protection des Chypriotes turcs que le caractère vital de ses intérêts stratégiques, n'est pas recevable. S'agissant d'un candidat à l'UE, elle doit essayer de le comprendre et les États membres qui lui sont le plus favorables s'efforcer de l'en convaincre.

24. À l'Ouest, le rattachement de Rhodes et des autres îles du Dodécanèse à la Grèce (1947) puis au Sud l'éventualité d'une union de Chypre avec la Grèce (envisagée dans les années 1950 et 1960), qui s'ajoutait à la pression des pays du pacte de Varsovie au Nord ont donné aux militaires turcs l'impression d'être entourés de pays hostiles.

En résumé, un règlement politique à Chypre n'est pas séparable d'un engagement de la Turquie à évacuer ses troupes dans un délai convenable et de ne plus se mêler des affaires de l'île. Il n'y a pas d'autre direction possible, si Ankara veut se placer dans une perspective européenne.

Depuis la fin de la Guerre froide, aucun pays européen n'est occupé par un autre ou n'abrite de bases étrangères sans son consentement. Il aurait été logique de demander à la Turquie, par exemple pour ouvrir ses négociations d'adhésion, d'accepter d'évacuer ses troupes en surnombre à Chypre (par exemple, dans les trois ans que la Russie a accepté pour quitter les pays baltes). En 2005, la présidence britannique a perdu une occasion de le faire en n'en faisant pas une condition préalable.

2.1.3. Les bases britanniques

Bien qu'il soit une autre forme de limitation de souveraineté, le statut des bases britanniques n'est pas officiellement lié au problème de l'île : leur territoire ne fait pas partie de l'UE et les Chypriotes n'ont pas demandé la révision des accords.

Leur avenir est cependant d'un intérêt primordial pour Chypre, pour les Britanniques et indirectement pour l'UE en raison de la situation géopolitique de l'île et du rôle que les bases peuvent jouer dans les systèmes de défense du présent (partenariat anglo-américain) ou du futur (en cas d'extension de l'OTAN ou de mise en place d'une politique de défense européenne *ad hoc*).

Depuis la fin de la Guerre froide, la valeur stratégique de Chypre n'a pas diminué, du fait de l'émergence de nouveaux facteurs d'instabilité au Moyen-Orient, suite aux deux guerres du Golfe et à l'engagement américain en Irak.

Les Britanniques ouvrent leurs bases aux États-Unis, dans le cadre du « partenariat spécial » développé avec Washington. Dans une relation marquée par une forte inégalité au détriment du Royaume-Uni, ils peuvent « avoir une influence au-dessus de leurs moyens » dans le système de défense conjoint.

Avec l'évolution technologique, plus que l'aéroport, c'est le système d'écoute qui est maintenant essentiel pour ECHELON²⁵. Bien qu'ils disposent de nombreuses autres facilités au Proche-Orient, les États-Unis sont très intéressés par les bases militaires (SBAs), où ils peuvent y faire ce qu'ils veulent, ce qui n'est pas possible sur la base voisine d'Incirlik près d'Adana, où les autorités turques décident en fonction de leurs intérêts propres, comme on a pu le constater lors de l'invasion de l'Irak en 2003. Dans de nombreux pays ce sont les concessionnaires des bases qui doivent s'adapter aux exigences des gouvernements locaux : à Chypre c'est l'inverse.

Car des considérations propres au Royaume-Uni ne suffisent pas à justifier leur maintien : s'il conserve des intérêts spécifiques au Moyen-Orient (et bien davantage que les autres pays européens, compte tenu de son passé colonial et de son rôle dans l'industrie pétrolière), le Royaume-Uni n'a pas plus besoin de bases militaires pour défendre ces intérêts que les autres États membres. Mais le Pentagone a fait connaître ses préférences et elles ont été suivies²⁶. Plus récemment, dans la révision de sa politique de défense, le gouvernement britannique n'a pas jugé bon de réduire ses troupes dans l'île²⁷.

Les Chypriotes n'ont pas beaucoup de raisons de se féliciter de l'importance stratégique accordée à leur île. Au XX^e siècle, ils auraient mieux vécu

25. Système mondial d'interception des communications privées et publiques (SIGINT), élaboré par les États-Unis, le Royaume-Uni, le Canada, l'Australie et la Nouvelle-Zélande.

26. Voir l'ouvrage de William Mallinson, *Cyprus, Diplomatic History and the Clash of Theory in International Relations*, I.B. Tauris, Londres & New York, 2009, 228 p.

27. *Securing Britain in an Age of Uncertainty: Strategic Defence and Security Review (SDSR)*, octobre 2010.

si elle avait été moins convoitée par les puissances. À la différence de Malte, en argent comme en emplois, l'apport économique des bases britanniques n'a jamais été important. Le développement de l'île s'est réalisé en dépit de leur présence et des complications internationales qui en ont résulté.

Leur impopularité a plusieurs causes : d'une part, ces bases n'ont pas protégé les Chypriotes en 1974 et peuvent encore présenter des risques pour l'île, quand elles sont utilisées contre un pays du Moyen-Orient comme cela a été le cas en Irak. D'autre part, leur fonctionnement perturbe occasionnellement la vie de la population. Dans le passé, des manifestations ont été organisées pour mettre fin aux exercices de bombardement dans la péninsule d'Akamas (avec succès) et à l'établissement des grandes antennes d'Akrotiri en 2001, jugées dommageables à sa santé par la population résidente (sans succès).

De nombreux Chypriotes font aussi une relation entre le maintien des bases et la persistance de l'occupation turque, qui créerait une solidarité objective entre Londres, Washington et Ankara conduisant les Anglo-Saxons à souhaiter le maintien de la division de l'île, allégation réfutée par les Britanniques.

Il serait logique que le souhait des habitants d'une évacuation des bases²⁸ finisse par se concrétiser, comme cela a été le cas dans de nombreux pays décolonisés, y compris à Panama où la zone du canal était sous la souveraineté des États-Unis.

Lors de son audition par le comité spécialisé de la Chambre des Communes²⁹, Claire Palley a qualifié d'incertain le statut des bases en

28. D'après le CEPS, 74 % des Chypriotes grecs sont opposés au maintien des bases et aussi 57 % des Chypriotes turcs (Alexandros Lordos, Erol Kaymak et Nathalie Tocci, *A people's peace in Cyprus: testing public opinion for a comprehensive settlement*, Centre for European Policy Studies, Bruxelles, 2003-2004.

29. House of Commons, Foreign Affairs, *Second report* (22 février 2005): *Written evidence submitted by Dr Claire Palley*.

droit international. Elle estime que le Royaume-Uni n'ayant pas respecté le traité de garantie en ne défendant pas l'intégrité de l'île en 1974, Chypre pourrait dénoncer le traité et demander l'évacuation des bases. De toute manière, celles-ci auraient des difficultés à fonctionner sans l'assentiment, sinon la coopération active des autorités chypriotes, qui pourraient se montrer plus restrictives, notamment en ce qui concerne les activités qui se déroulent en dehors de leur périmètre, comme les écoutes du radar du Troodos et des caps Kiti et Greco.

Sur le fond du problème, dans le bassin oriental de la Méditerranée comme au Moyen-Orient, les grandes puissances ont toujours fait passer leurs impératifs géopolitiques avant le respect du droit international et des valeurs démocratiques. Ce fut le cas pendant la Guerre froide, avec l'appui de la CIA au coup d'État militaire grec de 1967 et au renversement de Makarios en 1974. Cette politique s'est poursuivie après 1989 : dans leurs relations avec la Turquie comme avec les autres pays de la région, les États-Unis, en dépit des objectifs proclamés de construction d'un « grand Moyen-Orient » démocratique, ont conservé leur priorité géostratégique.

Bien que devenu un État membre de l'UE, Chypre est toujours victime de cette priorité. Dans l'attitude de Washington, le souci de ménager la Turquie et donc de tolérer son occupation, a le pas sur le respect du droit international, bien que la réorientation de la politique étrangère d'Ankara ait montré la naïveté de l'approche américaine.

La construction européenne a précisément pour objectif de réduire l'importance de ces considérations, sinon de les rendre inutiles, comme le montre le demi-siècle (1935-1985) écoulé entre la construction de la ligne Maginot et la signature des accords de Schengen.

En fait, la meilleure approche géostratégique est de construire une paix durable avec ses voisins. C'est ce qu'on est parvenu à faire dans une

grande partie de l'Europe. Pourquoi l'extension de la construction communautaire dans le bassin oriental de la Méditerranée ne conduirait-elle pas à un résultat similaire ? Cela devrait logiquement faire partie des objectifs des grandes puissances, notamment le Royaume-Uni en tant que membre de l'UE et la Turquie comme pays candidat.

Jusqu'à présent, les priorités géostratégiques des puissances ont été en contradiction à peu près totale avec les intérêts du million d'habitants qui réside aujourd'hui sur l'île. Si Chypre a été un producteur de sécurité pour d'autres pays, c'est à son détriment. Cependant, on ne peut faire abstraction de la situation de l'île au contact du Proche-Orient : est-il possible de réconcilier les préoccupations stratégiques, aujourd'hui des puissances, éventuellement demain de l'Union européenne, avec les intérêts des habitants de l'île ?

Au cours du XX^e siècle, le Moyen-Orient n'a pas cessé d'être un enjeu important, mais son rôle a varié. Au début, les grandes puissances ont cherché à s'y implanter pour assurer leur hégémonie, un peu plus tard pour sécuriser leurs importations pétrolières. Aujourd'hui, il s'agit de se protéger des gouvernements qui encouragent le terrorisme ou qui veulent se doter de l'arme nucléaire : les puissances sont passées d'une vision offensive de conquête ou de contrôle à une approche défensive de protection de leur territoire et de leurs ressortissants et le « printemps arabe » devrait encore accentuer cette tendance.

Est-il équitable qu'un État membre de l'UE soit indéfiniment placé dans cette situation subordonnée, à moins qu'il ne l'ait souhaitée, ce qui n'est pas le cas de Chypre ? Les pays qui bénéficient de cet avantage et en premier lieu le Royaume-Uni sont-ils prêts à négocier leurs facilités au lieu de les imposer ?

Au lieu de s'accrocher au maintien du *statu quo*, politique à courte vue qui consolide l'occupation turque et rend le problème de Chypre insoluble, les Britanniques sont en mesure de négocier des facilités compatibles avec l'indépendance de l'île et son statut d'État membre de l'UE. Cette opportunité peut devenir une nécessité avec l'émergence d'une politique commune de défense et de sécurité : le fait qu'elle ne soit pas actuellement en bonne forme ne veut pas dire qu'elle n'existera pas et ne sera pas utile à la stabilité de la région.

Ce problème, soigneusement contourné pendant la négociation du plan Annan, reviendra un jour au premier plan et impliquera une coopération entre les parties en présence : en tant que membres de l'OTAN, de l'UE et titulaires des bases, les Britanniques sont les plus concernés. Comme les États-Unis l'ont fait à Panama, il serait logique qu'ils renégocient leur présence à Chypre, en conciliant leurs besoins stratégiques, que personne n'a la naïveté de méconnaître, avec les souhaits des habitants de l'île.

2.2. Les questions internes : quel nouvel État fédéral ?

2.2.1. Le compromis politique

Comme dans n'importe quel État membre, il appartient aux Chypriotes de se doter de l'organisation politique qui leur convient. Cependant, l'UE ne peut y rester indifférente, dans la mesure où la configuration ainsi créée aura des effets importants sur son fonctionnement.

En 2004, le plan Annan a voulu réintégrer Chypre Nord dans le droit international, en juxtaposant les administrations du Nord et du Sud dans une fédération très lâche, sans trop se soucier du bon fonctionnement des institutions ainsi créées.

Pour l'UE, l'île réunifiée ne doit pas devenir un État artificiel, voire fictif, comme en Bosnie-Herzégovine, incapable d'assumer ses obligations d'État membre, alors qu'il y parvient très bien aujourd'hui. Il faut que le gouvernement fédéral exerce sa juridiction sur la totalité de son territoire et participe pleinement au processus de décision communautaire, sans exporter vers Bruxelles d'éventuelles querelles internes. Le nouveau cadre institutionnel ne doit pas non plus entraîner de nouvelle sécession, qui découlerait d'une répétition de la rupture de 1963³⁰, cette fois à froid, où la partie chypriote turque emporterait avec elle la moitié de la souveraineté.

Dans une île de 9 250 km² et d'un peu plus d'un million d'habitants, la création d'une fédération à deux entités ne va pas de soi. Elle implique des mécanismes complexes et des risques de prolifération administrative qu'un petit État ne peut pas nécessairement se permettre.

Ailleurs, un tel choix a été la conséquence de la géographie ou de l'histoire : dans les pays du nouveau monde, « trop de géographie » (comme on disait au Canada), donc la difficulté d'administrer des régions très étendues et éloignées du centre, a conduit à des organisations politiques laissant beaucoup d'autonomie aux États constituants. En Europe, c'est le poids de l'histoire, c'est-à-dire l'existence de particularismes séculaires, notamment dans les pays germaniques, qui est à l'origine des fédérations helvétique, allemande et autrichienne. Le problème de Chypre est un peu différent, mais il est généralement admis que le fédéralisme apporterait la réponse la plus adéquate, à condition de l'organiser d'une manière fonctionnelle.

Tous les systèmes fédéraux assurent une surreprésentation d'une catégorie de population, en principe destinée à compenser une situation défavorisée ou un particularisme ethnique, linguistique ou religieux : aux États-

30. Les incidents de décembre 1963 ont entraîné la fin du régime bi-communautaire établi par la Constitution de 1960.

Unis et en Allemagne, chacun des États/*Länder* a la même représentation à la chambre haute (Sénat/*Bundesrat*), indépendamment de sa population. Il faut seulement que ce déséquilibre institutionnel ne nuise pas à l'efficacité de l'ensemble. Car il est reconnu qu'une fédération à plusieurs (des 9 *Länder* autrichiens jusqu'aux 50 États américains) amortit mieux les conflits éventuels qu'un système bilatéral, surtout si l'une des régions est à la fois la plus peuplée et la plus riche, ce qui est aujourd'hui le cas en Belgique et le sera demain à Chypre.

La volonté de coopération des participants est un ciment essentiel : beaucoup de fédérations reposent sur des bases incertaines ou évolutives et ne fonctionnent pas du fait de l'excellence de leur cadre juridique, mais en raison du désir des uns et des autres de maintenir une existence commune. Comme l'a bien analysé Clerides dans sa « déposition »³¹, si la Constitution de 1960 avait beaucoup de défauts, c'est surtout la volonté de ne pas la faire fonctionner qui a abouti à l'impasse de 1963. De nombreux observateurs estiment que cette volonté de la faire fonctionner manque encore aujourd'hui.

Il est donc primordial qu'un nouvel arrangement institutionnel assure une combinaison fonctionnelle des deux principes de base du fédéralisme : l'équilibre entre les parties (« *equal partnership* » à Chypre) et la coopération. Celle-ci doit être fortement stimulée : c'est ce qui a manqué à la Constitution de 1960 et au plan Annan, qui ont tous deux prévu beaucoup d'équilibre et pas assez de coopération.

Le concept de partenariat d'égal à égal (« *equal partnership* ») doit être utilisé de manière réaliste : au Canada, s'il y a deux « peuples fondateurs », il ne vient pas à l'idée des Canadiens français (23 % de la population totale en 2001) de revendiquer pour cette raison un poids institutionnel équiva-

31. Glafkos Clerides, *Cyprus: My Deposition*, Volumes 1, 2, 3, 4, Alithia publishing Co. Ltd, Nicosie, 1989.

lent à celui du Canada anglophone, ce qu'ont réclamé les Chypriotes turcs jusqu'à maintenant.

Le concept de bi-zonalité offre de nouvelles opportunités, à condition d'être bien construit. Il rapproche Chypre des fédérations où il existe des majorités ethniques ou linguistiques au niveau d'une ou de plusieurs entités fédérées, comme en Inde. Chacune dispose d'une marge d'autonomie variable sur son territoire et peut en faire usage pour développer des politiques de défense de son identité ethnique ou culturelle. Si cette autonomie est bien articulée avec le niveau fédéral, elle peut atteindre ses objectifs, en compensant le handicap démographique ou économique de la communauté défavorisée.

Les Chypriotes grecs auraient préféré un État unitaire qui aurait garanti les droits de la minorité par des dispositions particulières, éventuellement consolidées par un accord international, mais ils ont accepté l'option fédérale.

Depuis les manifestations du premier semestre 2011, on ne peut plus prendre les positions avancées par l'administration du Nord comme l'expression des véritables objectifs politiques des Chypriotes turcs. S'il est clair que la Turquie veut un système aussi séparatiste que possible, on ne sait pas jusqu'à quel point les autochtones y sont favorables.

Ont-ils pris conscience des avantages d'un pouvoir fédéral fonctionnel ? Leur expérience de l'auto-isollement (« *self isolation* », depuis 1963) devrait les avoir convaincus que la taille du ghetto ne fait rien à l'affaire. Ceux qui sont minoritaires (démographiquement) et défavorisés (économiquement et socialement) ont plus que les autres besoin de transferts. Il leur faut donc accepter un pouvoir fédéral en mesure de les pratiquer.

La Constitution de 1960 avait créé un exécutif fort, mais ce n'était pas une bonne idée de donner au vice-président (turc) un droit de veto. Il n'est

pas sûr que cet inconvénient soit surmonté par une présidence rotative. Ce système fonctionne en Suisse et a été accepté par les deux parties. Il serait approprié d'avoir un gouvernement fédéral choisi par une majorité de parlementaires appartenant aux deux communautés sur base des compétences des ministres, avec un président « asexué »³².

Pour le pouvoir législatif, le plan Annan et les négociations en cours ont fait mieux que la Constitution de 1960 en prévoyant un système de type allemand : une chambre haute (Sénat) où les deux communautés sont à égalité et une chambre basse élue au prorata de la population, où les Grecs seraient donc majoritaires. Par contre, il est dangereux d'exiger des majorités spéciales pour voter sur des affaires ordinaires (notamment le budget, la gestion des ressources en eau et l'immigration) en donnant une minorité de blocage aux deux cinquièmes des sénateurs de chaque communauté. C'est clairement un encouragement aux manœuvres d'obstruction comme Chypre en a déjà connu entre 1960 et 1963. Cette possibilité ne devrait être maintenue que pour des affaires extraordinaires ou la révision de la Constitution.

Dans de nombreux pays, la pratique du fédéralisme a démontré l'importance d'une Cour suprême indépendante. Le plan Annan y souscrit en partie, notamment en donnant à la Cour la faculté d'imposer ses décisions en cas de carence de l'exécutif. Mais il ne lui donne pas les moyens de fonctionner valablement : ce n'est pas la parité communautaire entre les juges qui pose problème (encore qu'un nombre impair de juges soit préférable), mais le refus d'accorder la prédominance à la loi fédérale. L'exemple de la Belgique, où cela a plusieurs fois paralysé la Cour constitutionnelle, milite en faveur d'une stricte hiérarchisation entre les législations des différents niveaux de gouvernement. À défaut, la Cour ne peut arbitrer et l'exécutif est paralysé.

32. En Belgique, le Premier Ministre est réputé « asexué linguistique » pour préserver sa capacité d'arbitrage.

Dans la répartition des postes dans l'administration, la recherche souhaitable de l'équilibre communautaire ne doit pas avoir la priorité sur la création d'une fonction publique fédérale recrutée sur concours, de manière à être complètement indépendante, afin de lui permettre d'exercer ses prérogatives dans l'intérêt général.

2.2.2. Faisabilité économique de la réunification

Entre les deux communautés, il existe une disparité de revenu ancienne, liée au retard de développement économique de la communauté turque. En 1960, le revenu par habitant des Chypriotes turcs était estimé à 86 % de celui des Chypriotes grecs. Cet écart s'est accru au cours des années 1960. En 1973, on estimait que le revenu par habitant des zones administrées par la communauté turque était à 50 % de celui des Chypriotes grecs. Contre toute attente, en 1974, alors qu'ils disposaient d'un potentiel très important, non seulement les Chypriotes turcs n'ont pas réduit leur retard, mais ils l'ont accru : au début des années 2000 leur PIB/tête était à moins du tiers, sinon au quart de celui des Grecs. Si le boom immobilier qui a suivi a permis de réduire l'écart, il s'est à nouveau accru depuis 2008.

Dans une économie de petite taille, mais bien insérée dans le marché unique européen, la réintégration du Nord, qui ne représente que 10 % du PIB de l'île, ne devrait pas être une tâche insurmontable. En fait, la réunification apparaît comme une échéance difficile, pour au moins deux raisons. D'une part, l'économie du Nord est très dépendante des subsides de la Turquie et les mécanismes de marché y fonctionnent de manière très incomplète. D'autre part, le schéma politique de réunification étant encore très incertain, le processus de rapprochement des deux économies l'est également.

Par rapport à l'unification allemande, les deux opérations semblent relativement comparables : pour la RFA, il s'agissait aussi d'intégrer un quart de

la population et 10 % du PIB. Bien qu'il soit de nature différente, le retard de développement du Nord est aussi évident que celui de la RDA en 1989. Dans les deux cas, il s'agit d'une économie artificielle, qui doit affronter à nouveau les contraintes du marché. Mais le gouvernement allemand disposait en 1990 d'une marge d'action incomparable, en interne comme en externe, qu'on ne va pas trouver à Chypre.

À l'évidence, la situation de Chypre présente des difficultés politiques que l'Allemagne n'a pas connues. Il n'y aura pas d'accord pour dissoudre les institutions du Nord. Le pilotage de la réunification sera donc une opération en double commande de l'État constituant chypriote turc et du gouvernement fédéral, où la communauté turque devrait bénéficier d'une représentation supérieure à son poids démographique et hors de proportion avec son poids économique.

L'évolution divergente des deux économies crée pourtant des complémentarités potentielles. Le Sud aurait bien besoin de la main-d'œuvre du Nord et celle-ci pourrait ainsi améliorer ses conditions de vie. Le Nord a grand besoin d'être tiré de sa léthargie par son intégration dans une économie ouverte, où il pourrait développer ses potentialités. Cependant, la prospérité du Sud autant que le marasme du Nord contribuent au blocage. En rendant les Chypriotes grecs assez forts pour ne pas avoir à reconnaître le fait accompli et les Chypriotes turcs trop faibles pour supporter le choc de la réunification, l'évolution économique met les deux communautés en position de formuler des exigences inacceptables pour l'autre partie.

Si les négociations entre Chypriotes de 2008-2010 ont abouti à des résultats appréciables, le compromis final sera difficile à mettre au point. Comme avec le plan Annan, le risque qu'un accord conclu s'avère impraticable est important³³.

33. « *The price for badly designed policies will be high* » (« Le prix à payer pour des politiques mal conçues sera élevé »), Ministère des Finances du Gouvernement de Chypre, septembre 2008.

La réunification s'effectuera dans le cadre européen. Il suffira aux autorités fédérales de notifier à Bruxelles la fin de la suspension de l'acquis communautaire dans le Nord. Ce cadre apporte des solutions à des problèmes controversés : la mise en œuvre de la législation européenne évite la recherche délicate, sinon pénible de compromis introuvables ou ingérables. En Europe centrale, les pays candidats se sont prononcés en faveur de son adoption sans délai et s'en sont généralement félicités. À Chypre, la petite taille du pays exclut des dérogations permanentes ou même de longues périodes de transition, mais cela n'a pas été compris par les Chypriotes turcs, qui invoquent les faiblesses de leur économie.

En effet, l'économie du Nord vit bien au-dessus de ses moyens. L'incurie et le clientélisme l'ont placée dans un marasme profond³⁴. C'est pourquoi Denktaş, le « président » de la République turque de Chypre Nord, ne voyait pas d'alternative au maintien indéfini du statu quo : comme Erich Honecker qui dirigeait la République démocratique allemande dans les années 1980, il avait besoin de son « Mur » pour conserver le pouvoir.

Depuis 1960, à l'instigation de la Turquie, la communauté turque s'est placée dans une logique séparatiste qui la conduit à exiger et souvent à obtenir des prérogatives qu'elle n'a pas les moyens d'exercer. Cette logique, qui a conduit à des échecs politiques répétés, est aussi contreproductive en économie. La réunification offre l'opportunité de changer cela dans un contexte positif, mais la partie turque imagine une autre négociation d'adhésion, dans laquelle elle pourrait obtenir des dérogations aux règles du marché unique et des avantages particuliers, en grande partie dépourvus de rationalité économique.

Ainsi ont été avancées des revendications visant à cloisonner le système bancaire (alors que la Banque mondiale a de sérieux doutes sur son

34. World Bank, *World Development Report 2006*.

équilibre) ou à laisser circuler la livre turque en concurrence avec l'euro, alors qu'une politique cohérente de maîtrise des déficits est plus que jamais nécessaire et requise par les autorités européennes. L'administration du Nord voudrait aussi maintenir un système statistique indépendant, ce qui est incompatible avec la mise en place d'un mécanisme de transferts à son avantage.

En fait, une réflexion réaliste sur une stratégie de développement efficace fait encore défaut dans le Nord. Dans les négociations en cours, les Chypriotes turcs exigent que la politique de développement reste de la compétence des États constitutants, alors que l'importance de leur retard implique qu'elle soit une priorité fédérale. De même, l'adoption rapide des règles du marché unique ne devrait pas être une option, mais un des moyens de parvenir au rattrapage économique. La tentation du moins disant fiscal ne tient pas non plus la route, face à l'énormité du déficit courant. Il n'existe donc pas d'alternative à la coopération, sinon à l'intégration, mais l'administration du Nord n'en veut pas pour des raisons politiques.

Le rapport de la Banque mondiale a bien montré ce qui était nécessaire pour transformer une économie arriérée et dépendante en partenaire économique fiable. Une partie importante de la population chypriote turque, notamment ceux qui vivent dans la sphère administrative, prend conscience que ce processus sera douloureux, comme l'ont été les transitions économiques dans les pays d'Europe centrale. Mais ceux-ci n'avaient pas de « question nationale » à résoudre.

Au Sud, les experts du ministère des Finances sont en faveur d'un pouvoir fédéral fort assurant une intégration aussi complète que possible des deux moitiés de l'île sous une administration fédérale puissante, dynamique et compétente, disposant d'un budget suffisamment important pour réduire les disparités entre les deux parties de l'île. Ils estiment que cette

stratégie est la plus appropriée pour réaliser une véritable unification des économies, gage de consolidation de l'union politique, qui prendra un peu plus de temps.

Mais ils ont compris qu'en raison des volontés séparatistes du Nord, le schéma de réunification serait réalisé *a minima*. Leur tendance est donc de sauvegarder leur liberté d'action et leur budget : puisque le Nord veut se débrouiller seul, cela aura l'avantage de coûter moins cher aux contribuables du Sud. L'unification des économies se fera spontanément par le développement des mécanismes du marché, qui mettront fin aux rentes de situation dont bénéficient actuellement les entreprises du Nord. Le secteur privé du Sud étant compétitif au niveau européen, il peut continuer à se développer sans avoir besoin du Nord, alors que l'inverse n'est pas possible.

La réunification devrait être facilitée par l'exploitation d'un important gisement de gaz naturel dans la ZEE de 51 000 km² reconnue à Chypre, conformément à la convention des Nations Unies sur le droit de la mer. D'après le service géologique des États-Unis, il y aurait jusqu'à 3 500 milliards de m³ de gaz récupérables dans le bassin du Levant, à partager entre Israël, le Liban, l'Égypte et Chypre. En ce qui concerne cette dernière, une estimation de février 2011 table sur 283 milliards de m³ de réserves exploitables à partir de 2016, à comparer avec les deux gisements israéliens déjà identifiés de Leviathan (453 milliards de m³) et de Tamar (244 milliards de m³). La firme américaine Noble Energy est impliquée des deux côtés de la limite Israël-Chypre et a démarré les forages du côté chypriote à la fin de 2011.

Chypre a signé des accords de délimitation de ses zones maritimes avec Israël, l'Égypte et le Liban. On ne sera pas surpris d'apprendre qu'il n'y a pas d'accord avec la Turquie, qui n'est pas signataire de la convention sur le droit de la mer. Elle dénie au gouvernement de Chypre le droit de conclure des accords dans ce domaine et a promis de s'opposer aux forages chy-

priotes, bien que la géographie du gisement le place sans ambiguïté du côté sud, ce qui le rend exploitable, indépendamment de l'attitude de la Turquie.

La perspective gazière introduit un élément politique nouveau : non seulement Chypre satisferait ses besoins énergétiques, mais pourrait aussi exporter et justifier la construction d'une usine de liquéfaction, qui servirait aussi aux Israéliens. Chypre aurait alors une fonction de transit utile à toute la région et valoriserait, pour une fois à son profit, sa situation géopolitique.

Non seulement l'île aura ainsi acquis son indépendance énergétique, mais les ressources financières dégagées par les exportations représenteront un appoint budgétaire déterminant. En principe, elles seront allouées au budget fédéral, ce qui permettra aux Chypriotes turcs d'en bénéficier. Elles pourraient aussi apporter un appoint décisif au financement de la réunification et à la solution des problèmes de propriété.

2.2.3. Les problèmes des droits de résidence et de propriété

Au lieu d'utiliser l'opportunité de son intervention militaire de juillet 1974 pour obtenir un statut avantageux pour ses protégés chypriotes (elle aurait été dans son droit si elle avait exigé le rétablissement de la Constitution de 1960), la Turquie a procédé à un bouleversement démographique, affectant 40 à 50 % de la population de l'île. Pour assurer la réinstallation d'environ 50 000 Chypriotes turcs, elle a expulsé plus de 150 000 Chypriotes grecs. Non seulement elle a créé un écart considérable entre le fait et le droit, mais elle a donné au problème une dimension énorme en regard de la taille de l'île.

Les propriétés en litige représentent près de 200 000 ha dans le Nord, estimés à 28,5 milliards d'euros en 2002 et environ 55 000 ha dans le Sud, pour une valeur estimée à 2,7 milliards d'euros en 2002. On voit ici la

disproportion : l'administration du Nord a saisi une surface près de quatre fois supérieure à celle que les Chypriotes turcs avaient abandonnée dans le Sud. Le déséquilibre est encore plus important en valeur : les propriétés chypriotes turques dans le Sud ne représentent que le dixième de ce qui a été perdu par les Grecs dans le Nord.

Du point de vue juridique, les exigences de la partie turque, qui visent à légaliser le fait accompli de 1974 (sauf dans les territoires qu'elle accepterait de restituer à l'État constituant grec) se heurtent au double obstacle du respect du droit de propriété et de la liberté d'établissement.

Depuis la fin de la Deuxième guerre mondiale, le droit international garantit la propriété, ce qui a été confirmé par la Cour européenne des droits de l'homme (CEDH) dans l'arrêt *Loizidou*. La Cour européenne de justice (CJUE) de Luxembourg a été plus loin encore en déclarant applicable dans toute l'UE (au nom du principe de reconnaissance mutuelle), les arrêts en ce sens de la justice chypriote grecque (arrêt *Apostolides*).

Les dispositions communautaires en matière de liberté d'établissement figurent dans le traité de Rome, en tant qu'élément essentiel de non-discrimination entre les citoyens européens, qui doivent avoir les mêmes droits, quel que soit leur lieu de résidence. Au cours du dernier demi-siècle, elles ont été approfondies par de nombreuses directives et consolidées par la jurisprudence de la Cour de justice, qui a souvent condamné les États membres, même sur des infractions mineures.

En effet, il n'est pas rare que des gouvernements ou des collectivités territoriales cherchent à s'affranchir des règles communautaires, afin d'empêcher l'installation de populations qui ne sont pas les bienvenues. En Belgique, avec le « *wooncode* »³⁵, l'administration flamande cherche à

35. Code du logement : un décret adopté par le gouvernement régional flamand en décembre 2006 subordonne l'achat ou l'attribution d'un logement social à la connaissance du néerlandais.

décourager l'arrivée des non-néerlandophones sur son territoire. Dans d'autres pays, des collectivités territoriales développent des législations restrictives, sous couvert d'urbanisme, pour empêcher l'acquisition de résidences secondaires par des étrangers à la commune ou à la région.

Le droit communautaire ne prévoyant pas de disposition pour la défense de l'identité régionale ou même nationale, il n'y a pas de base juridique pour établir des dérogations permanentes³⁶, qui feraient des Chypriotes grecs des citoyens de deuxième catégorie, admis à s'établir n'importe où dans l'UE, sauf dans le Nord du territoire de leur pays où ils sont toujours légalement propriétaires.

En Turquie, on a longtemps pensé que le problème se réglerait par une légalisation du fait accompli, assortie de compensations d'une importance variable, ce qui serait impossible à mettre en œuvre sans d'importants financements extérieurs, compte tenu de la disproportion entre ce qui a été perdu par les Grecs et par les Turcs. En outre, les Chypriotes turcs exigent une dérogation permanente au droit d'établissement (ou de réinstallation) dans le Nord, afin d'empêcher les Grecs de revenir et éventuellement de reconquérir la majorité, même au niveau de quelques villages.

Forts de leur avantage juridique, les Grecs demandent la restitution des propriétés spoliées à leurs ayants droit, à charge pour eux de choisir ce qu'ils voudront en faire. Ensuite, beaucoup de solutions sont possibles en fonction de la situation *de facto* : restitution pour ceux qui voudront vivre au Nord, signature de baux de longue durée pour ceux qui resteront propriétaires ou indemnisation, en fonction des intérêts des ayants droit et des occupants. Ils estiment que l'acquis communautaire en matière de libre circulation et de libre établissement doit s'appliquer pleinement à Chypre comme dans le reste de l'UE.

36. Il n'est pas démontré que le cas des îles d'Aaland, souvent soulevé par les Chypriotes turcs, leur serait applicable.

À l'exception significative des résidents de Varosha, les Chypriotes grecs expulsés en 1974 étaient en grande partie des ruraux. Près de quatre décennies plus tard, les survivants et leurs descendants se sont urbanisés ; ils vivent dans une société moderne, avec des moyens d'existence et des services qu'ils ne retrouveront pas dans leurs villages d'origine. La perspective de se réinstaller dans un environnement complètement turquifié ne présente pas beaucoup d'intérêt pour une grande partie d'entre eux. Avoir un « droit de retour » ne signifie pas qu'ils en feront usage, même en traversant quotidiennement la ligne pour garder leur emploi au Sud. Il est donc très probable que la population qui voudra le faire est destinée à rester durablement minoritaire. Mais les Chypriotes turcs sont persuadés du contraire, ce qui a bloqué les négociations.

Conclusion

En dépit de la gravité des événements de 1974, le problème de Chypre est depuis cette date un « conflit gelé », qui n’a pratiquement pas fait de victime. L’ouverture de la ligne verte, initialement présentée du côté turc comme impraticable, n’a donné lieu à aucun incident depuis presque dix ans. Il paraît donc possible de s’orienter vers une solution et de prévoir les étapes nécessaires afin de la mettre en pratique.

Pour y parvenir, les Chypriotes doivent retrouver le minimum de confiance mutuelle qui leur permette de travailler ensemble à la construction d’un État fédéral fonctionnel et capable de gérer le lourd contentieux issu du passé. Cela implique pour les Grecs, qui sont les plus riches, les plus nombreux et jouissent de la reconnaissance internationale, de résister à la « tentation hégémonique ». Pour les Chypriotes turcs, il s’agit de se détourner de la « tentation séparatiste » qui les a maintenus si longtemps dans un isolement appauvrissant.

Avant comme après le plan Annan, la Turquie apparaît toujours comme le facteur de blocage principal. Son refus de reconnaître le gouvernement de Chypre, sa prétention à dicter à l'UE le choix de sa présidence tournante, montrent qu'elle n'a pas renoncé à la politique du fait accompli. Il faudrait pourtant qu'Ankara mette fin à son occupation militaire et ne se mêle pas davantage des affaires de l'île que les voisins de la Belgique des problèmes intérieurs du Royaume.

Londres et Washington doivent se convaincre que le droit international est applicable à Chypre et qu'il peut avoir le pas sur leurs préoccupations géopolitiques. Ou du moins que ces préoccupations peuvent être rencontrées d'une autre manière qu'en se résignant à la division et à l'occupation de l'île, à travers un nouvel accord de défense, négocié avec les Chypriotes.

Enfin, la perspective de la découverte du gaz naturel ouvre la voie à une réévaluation de la position géopolitique de Chypre et à des financements plus importants pour assurer sa réunification.