

**Conseil de sécurité**

Distr. générale
1er avril 2003
Français
Original: anglais

**Rapport du Secrétaire général sur sa mission
de bons offices à Chypre***Résumé*

Des efforts soutenus ont été déployés sous mes auspices entre 1999 et le début de 2003 pour aider les deux parties à Chypre à parvenir à un règlement global du problème de Chypre. Cette action a été menée dans le cadre d'une occasion unique qui, eût-elle été saisie, aurait permis à une Chypre réunifiée de signer le Traité d'adhésion à l'Union européenne le 16 avril 2003.

Des pourparlers indirects ont eu lieu entre décembre 1999 et novembre 2000, et des pourparlers directs entre janvier 2002 et février 2003. Au cours de ces pourparlers, les parties n'ont pas été en mesure de parvenir à un accord sans l'aide d'une tierce partie, de sorte que j'ai présenté une proposition de règlement global le 11 novembre 2002, une première révision le 10 décembre 2002 et une seconde, le 26 février 2003. Pour que ce plan soit approuvé et que Chypre soit réunifiée, un référendum devait être organisé avant le 16 avril 2003.

Les 10 et 11 mars 2003, à La Haye, il a fallu se rendre à l'évidence : il ne serait pas possible de parvenir à un accord pour organiser ce référendum, et la procédure en est restée là. Mon plan est toujours proposé. Je n'ai pas l'intention de prendre une nouvelle initiative sans avoir de bonnes raisons de croire que la volonté politique nécessaire à une issue heureuse existe bien.



Introduction

1. Mon dernier rapport sur ma mission de bons offices à Chypre (S/1999/707) a été présenté au Conseil de sécurité le 22 juin 1999. Le présent rapport porte sur la période qui s'est écoulée depuis et au cours de laquelle ont eu lieu les négociations les plus intensives jamais tenues sous les auspices de l'ONU pour parvenir à un règlement global du problème de Chypre. Ces démarches ont été entamées à la fin de 1999 et se sont terminées le 11 mars 2003.

2. Pendant la période considérée, je me suis abstenu de faire rapport par écrit au Conseil, si ce n'est par de brèves mentions dans des rapports sur la Force des Nations Unies chargée du maintien de la paix à Chypre (UNFICYP). Au lieu de cela, mon Conseiller spécial, et moi-même à une occasion, avons tenu régulièrement les membres du Conseil informés par des exposés oraux. J'ai apprécié la retenue dont le Conseil a fait preuve en l'occurrence, retenue qui était nécessaire compte tenu du caractère délicat du processus.

3. Je ferai état des principaux développements dans le présent rapport sans en faire un récit détaillé linéaire, préférant aborder la question de manière plus thématique et analytique. À ce stade, je crois qu'il me faut analyser clairement le processus qui vient de s'achever, expliquer dans le détail les concepts qui sous-tendent les propositions que j'ai soumises aux parties, et regarder vers l'avenir.

Une occasion unique

4. Le problème de Chypre retient l'attention du Conseil de sécurité depuis près de 40 ans. C'est la question qui est restée inscrite le plus longtemps à l'ordre du jour du Secrétaire général pour ce qui est du maintien de la paix. Étant donné la ténacité des questions à géométrie variable qui sont en jeu, il n'est pas exagéré de décrire le problème comme étant un « cube de Rubik » diplomatique. Le Conseil ne s'est pas étonné que je me sois donné plusieurs mois de réflexion avant de répondre à l'appel contenu dans sa résolution 1250 (1999) et d'entreprendre une nouvelle démarche de bons offices à la fin de 1999.

5. Le bilan des tentatives de l'Organisation des Nations Unies pour résoudre le problème de Chypre n'est pas encourageant. C'est pourquoi j'avais à l'esprit le conseil de Jean Monnet : « Si l'on veut résoudre des problèmes insolubles, il faut parfois changer le contexte ». Je me suis donc demandé, ainsi qu'avec plusieurs interlocuteurs, s'il n'y avait pas de changement qui justifierait une nouvelle impulsion. J'ai conclu, non sans hésitation, qu'une situation sans précédent se dégageait et qu'il était peut-être possible de peser sur les attitudes des protagonistes et de provoquer les changements qualificatifs voulus dans les positions.

6. Je n'ignorais pas que les faux espoirs avaient été nombreux. Mais, parmi les faits nouveaux, il y avait l'adoption par le Conseil de sécurité de la résolution 1250 (1999) dont les quatre principes constituaient un cadre de négociations précis et réaliste, l'évolution du rapprochement gréco-turc, la décision prise par le Conseil de l'Europe en décembre 1999 à Helsinki ouvrant la porte à la candidature de la Turquie à l'adhésion, ainsi que la perspective de l'élargissement de l'Union européenne à un maximum de 10 nouveaux membres, dont Chypre. L'élément Union européenne, en particulier, présentait un cadre encourageant à parvenir à un règlement ainsi que des délais pour ce faire.

7. J'ai donc décidé, à la fin de 1999, que le moment était venu d'entreprendre une nouvelle démarche et de l'appuyer sans réserve, convaincu que j'étais que toutes les parties intéressées – Chypriotes grecs, Chypriotes turcs, Grèce et Turquie – avaient globalement intérêt à parvenir à un règlement qui autorise une Chypre réunifiée à signer le Traité d'adhésion à l'Union européenne. J'ai nommé M. Alvaro de Soto mon Conseiller spécial pour Chypre, et ai invité M. Glafcos Clerides, le dirigeant chypriote grec, et M. Rauf Denktash, le dirigeant chypriote turc, à participer à des pourparlers indirects.

Aperçu des démarches

8. Les points forts de ces démarches sont décrits dans le calendrier annexé au présent rapport. Entre décembre 1999 et novembre 2000, les dirigeants ont participé, sur mon invitation, à cinq sessions de pourparlers indirects, en alternance à Genève et à New York, afin de préparer le terrain à des négociations concrètes devant aboutir à un règlement global. J'étais présent à chacune des sessions de pourparlers, qui étaient accueillies par mon Conseiller spécial. Tout s'est arrêté lorsque M. Denktash a décliné mon invitation à assister à la sixième session de pourparlers en janvier 2001.

9. Je me suis employé à relancer le processus, notamment en rencontrant M. Denktash à Salzbourg, à la fin d'août 2001, ce qui m'a amené le 5 septembre 2001 à inviter les deux dirigeants à entamer une nouvelle phase de négociations renforcées. M. Clerides a accepté cette invitation, mais M. Denktash l'a déclinée.

10. En novembre 2001, M. Denktash a écrit à M. Clerides pour lui proposer une rencontre en tête-à-tête. À l'issue de l'échange de lettres qui a suivi, ils se sont rencontrés pour la première fois depuis plus de quatre ans le 4 décembre 2001, en présence de mon Conseiller spécial, et sont convenus d'engager sous mes auspices, le mois suivant, des pourparlers directs à Chypre. Après cette rencontre, les deux dirigeants se sont invités à dîner à leurs résidences respectives.

11. Les pourparlers directs ont commencé le 16 janvier 2002 en présence de mon Conseiller spécial, dans un ancien bâtiment délabré se trouvant dans la zone protégée des Nations Unies à Nicosie, qui avait été restauré en l'espace d'un mois pour offrir une salle de conférence et des bureaux. Les pourparlers se sont poursuivis jusqu'en février 2003, les dirigeants se rencontrant en général deux ou trois fois par semaine. Ils n'ont été ponctués que de brèves interruptions. Je me suis rendu à Chypre entre le 14 et le 16 mai 2002 pour encourager les dirigeants et je les ai retrouvés à Paris le 6 septembre, puis à New York, les 3 et 4 octobre 2002, après quoi M. Denktash a subi une opération chirurgicale à New York. En plus de ses activités sur l'île, mon Conseiller spécial a tenu des consultations régulières avec la Grèce et la Turquie.

12. Mon Conseiller spécial a aidé à orienter les discussions et, au milieu de 2002, il formulait des suggestions concrètes pour aider les parties à se rapprocher. Je me suis toutefois abstenu de présenter un document de fond jusqu'au 11 novembre 2002, date à laquelle, voyant qu'aucune percée n'avait été réalisée et estimant que je n'avais d'autre choix si l'on voulait saisir l'occasion, j'ai avancé une proposition qui, à mon avis, constituait une bonne base d'accord sur un règlement global. À l'issue de consultations intensives, j'ai présenté une proposition révisée le

10 décembre 2002, dans l'espoir d'aider les parties à parvenir à un accord à temps pour le Conseil européen de Copenhague des 12 et 13 décembre 2002.

13. Malheureusement, il n'y a pas eu d'accord à ce moment, mais les négociations ont repris sur l'île à la mi-janvier 2003. Parallèlement, des commissions techniques, convenues par les deux dirigeants en ma présence le 4 octobre 2002, à New York, ont commencé leurs travaux, après un retard de trois mois, temps qu'il a fallu à M. Denktash pour nommer les représentants chypriotes turcs. La Grèce et la Turquie ont eu une rencontre le 21 février pour examiner les questions de sécurité liées au plan.

14. Au cours de la dernière semaine de février 2003, je me suis rendu en Turquie, en Grèce et à Chypre, j'ai présenté officiellement une troisième version de mon plan le 26 février et j'ai invité les dirigeants à La Haye le 10 mars pour qu'ils me fassent savoir s'ils étaient disposés à s'engager par écrit à soumettre le plan à référendum au cours de deux référendums distincts organisés simultanément le 30 mars 2003. Le 11 mars à 5 h 30, à l'issue de plus de 19 heures de négociations avec les deux dirigeants et les Puissances garantes, j'ai annoncé qu'il n'y avait pas eu d'accord et que la procédure engagée en décembre 1999 avait vécu. Le bureau de mon Représentant spécial à Chypre, qui avait été ouvert en prévision des pourparlers directs, doit fermer dans le courant d'avril.

L'ampleur des efforts

15. Quelques chiffres permettent de mesurer l'ampleur des efforts déployés pour aider les parties à parvenir à un règlement global. Au cours des négociations, j'ai rencontré les dirigeants 11 fois, y compris lors de ma visite à Chypre de mai 2002 et de mon voyage en Turquie, en Grèce et à Chypre de février 2003. Mon Conseiller spécial a accueilli 54 réunions différentes au cours de la phase des pourparlers indirects, 72 réunions directes, et a rendu visite une bonne centaine de fois à chaque dirigeant. Il a effectué une trentaine de voyages en Grèce et en Turquie. Il s'est rendu des dizaines de fois dans les capitales d'États membres du Conseil de sécurité, à la Commission européenne à Bruxelles, et dans les États membres de l'Union européenne (en particulier dans les États assurant la Présidence de six mois). Il a également informé les membres du Conseil de sécurité à plusieurs reprises pendant toute la période.

16. Le budget de mes démarches au cours de la période considérée s'est chiffré à 3 148 500 dollars. Mon Représentant spécial a constitué un noyau de deux à quatre administrateurs et d'un ou deux agents des services généraux. Cette équipe a bénéficié de concours dans l'ensemble du système des Nations Unies, dont le Département des affaires politiques, le Département des opérations de maintien de la paix (dont l'UNFICYP), le Bureau des affaires juridiques, le Département de l'information, le PNUD, le Bureau des Nations Unies pour les services d'appui aux projets (UNOPS), dont le Bureau du PNUD et de l'UNOPS à Chypre, ainsi que de plusieurs consultants qui ont étoffé l'équipe de mon Conseiller spécial au cours des deux derniers mois afin de superviser les travaux des comités techniques, dont un expert détaché par la Commission européenne. Plusieurs pays, dont l'Allemagne, le Canada, le Royaume-Uni et la Suisse, étaient prêts à détacher à tout instant des spécialistes pour mettre au point les détails techniques de la préparation d'un référendum pour le 30 mars 2003. Des dizaines de juges du plus haut niveau

international avaient accepté d'être pressentis pour être nommés à une cour suprême de transition, au cas où il serait décidé de soumettre le plan à référendum.

17. Le corps du texte de ma proposition fait 192 pages, auxquelles s'ajoutent 250 pages de textes de loi. Le 11 mars 2003, des projets de loi totalisant 6 000 pages, nécessaires à la mise au point définitive du plan, avaient été soumis à l'examen de ces comités, de même que les listes de 1 954 traités et instruments. Des concurrents de près de 50 pays avaient envoyé 1 506 projets de drapeau et 111 projets d'hymne national dans le cadre d'un concours organisé par l'ONU, avec l'accord des deux dirigeants.

Préférences des parties

18. Les positions ou les idées de départ des parties sur l'ensemble des questions clefs durant les pourparlers indirects et les pourparlers directs ont été fort éloignées les unes des autres. M. Clerides, invoquant les résolutions du Conseil de sécurité, privilégiait une solution fondée sur un État chypriote doté d'une souveraineté, d'une personnalité internationale et d'une citoyenneté uniques, et composé de deux communautés politiquement égales, telles qu'elles étaient décrites dans les résolutions pertinentes du Conseil, au sein d'une fédération bicommunautaire et bizonale. La préférence de M. Denktash allait à une solution qui correspondait selon lui aux réalités, c'est-à-dire une confédération chypriote fondée par deux États souverains préexistants. Cette confédération aurait une seule personnalité internationale mais ne serait souveraine que dans la mesure où la souveraineté lui était accordée par les États fondateurs. Au moment des pourparlers directs, M. Denktash avait écarté le terme de « confédération » et préférait parler d'un nouvel État chypriote fondé sur le partenariat, le concept global restant le même. L'alternative était claire : la solution serait-elle, d'une part, un seul État préexistant qui continuerait d'exister et se fédéraliserait au titre d'une nouvelle Constitution ou, d'autre part, deux États préexistants qui constitueraient une nouvelle structure confédérale ou de partenariat? Il s'agissait d'un véritable noeud gordien sur le plan conceptuel et terminologique, et j'y reviendrai par la suite.

19. Cette divergence de vues globale se répercutait au niveau de chaque question fondamentale. En ce qui concerne la marche de l'État, les Chypriotes grecs mettaient l'accent sur le besoin de viabilité et d'unité et proposaient un gouvernement fédéral autonome où la représentation serait essentiellement fondée sur des critères démographiques mais où les deux communautés participeraient effectivement à la prise de décisions. L'assise en serait une constitution fédérale. De leur côté, les Chypriotes turcs, soulignant la nécessité d'empêcher la domination et de maintenir leur statut et leur identité séparés, repoussaient toute institution centrale autonome et proposaient des mécanismes de coopération et de coordination entre les institutions de deux États séparés mais juxtaposés, dotés de l'égalité numérique et d'un processus décisionnel fondé sur le consensus. La base serait dans ce cas un traité international prévoyant un régime d'arbitrage international en cas de différend.

20. En ce qui concerne la sécurité, la partie chypriote grecque, se rappelant amèrement l'expérience de 1974, préférait en principe une île complètement démilitarisée, d'où se retireraient toutes les troupes étrangères (et les « colons ») et où une force internationale mandatée par l'ONU maintiendrait la paix. La partie

chypriote turque, au souvenir tout aussi amer des années écoulées entre 1963 et 1974, se montrait méfiante à l'égard de l'ONU et préconisait l'extension des droits des Puissances garantes et le stationnement de forts contingents de soldats de ces puissances dans les deux États constitutifs. Chaque partie se sentait vulnérable face à un ennemi potentiel plus grand – les Chypriotes grecs craignant le Goliath turc et les Chypriotes turcs le Goliath chypriote grec.

21. Du point de vue du territoire, la partie chypriote grecque partait du principe qu'un ajustement territorial substantiel était nécessaire et justifié étant donné la part disproportionnée de territoire et de littoral actuellement sous le contrôle des Chypriotes turcs et de la Turquie, et le désir des Chypriotes grecs de voir les personnes déplacées regagner leurs foyers placés sous l'administration chypriote grecque. La partie chypriote turque n'envisageait que des modifications mineures le long de la zone tampon, citant en particulier le fait qu'il s'était écoulé 30 ans, durant lesquels les habitants s'étaient installés, et énumérant de nombreux critères qui écartent effectivement tout transfert important.

22. Les Chypriotes grecs, invoquant le droit international humanitaire, les principes de l'acquis communautaire européen, les réalités du monde moderne et la nécessité d'une réinstallation qui devait être juste pour pouvoir être durable, tenaient à ce que la réinstallation soit fondée sur la liberté de mouvement et d'installation et sur le droit au retour des personnes déplacées. Pour les Chypriotes turcs, la méfiance entre les deux parties, les impératifs de sécurité, les réalités de l'île, les disparités numériques et économiques entre les deux parties et le principe de la bizonalité signifiaient que les réclamations en matière de droits de propriété devraient être réglées par un système global d'échange et d'indemnisation et que la liberté de mouvement et de résidence devrait être strictement limitée.

Pourparlers indirects

23. Durant les trois ans écoulés de novembre 1999 à novembre 2002, les deux dirigeants n'ont pas pu surmonter leurs divergences sur des points d'ensemble ou particuliers. À mon avis, la raison de ce désaccord n'était pas l'absence de solutions viables. En fait, il n'y a presque jamais eu de véritables négociations, dans le sens de compromis réciproques. La scène a été accaparée par des querelles de procédure, des contorsions, des feintes et des mini-crisis, avec quelques brèves échappées dans le fond de la question. Mon Conseiller spécial et moi-même avons cherché à trouver le moyen d'aider les parties à dépasser ce stade et à entrer dans le vif des négociations, mais nos efforts n'ont guère été récompensés.

24. L'obstacle fondamental à la négociation a peut-être été la question du statut. M. Denktash a souligné que la partie chypriote turque était défavorisée par le fait que la République de Chypre était reconnue, contrairement à la « République turque de Chypre-Nord ». Il a rendu responsables de cette situation les résolutions du Conseil de sécurité et a déclaré que celles-ci nous liaient, mon Conseiller spécial et moi-même, à une démarche qui, quels que soient nos efforts, ne pouvait pas être véritablement impartiale et qui méconnaissait les « réalités ». Le fait que les deux dirigeants participant aux pourparlers sous mes auspices étaient scrupuleusement traités de la même manière n'a pas réussi à dissiper les craintes de M. Denktash quant à l'inégalité de statut en dehors de la salle de négociation. Malgré tous mes efforts, je n'ai pas pu convaincre M. Denktash que les « réalités » du problème de

Chypre n'étaient pas uniquement celles du terrain, mais aussi celles du droit international et de la politique mondiale, que chaque partie se trouvait en position de force ou de faiblesse suivant le problème examiné, et que la seule voie de sortie était un règlement négocié qui déboucherait sur une solution créative à toutes les questions, y compris celle du statut, d'une manière acceptable pour les deux parties.

25. La formule des pourparlers indirects a été rendue nécessaire par l'attitude de M. Denktash qui se refusait à rencontrer M. Clerides en face-à-face tant que celui-ci ne reconnaîtrait pas l'existence de la « République turque de Chypre-Nord ». Durant ces pourparlers, qui devaient préparer le terrain à des négociations de fond aboutissant à un règlement global, il a souligné qu'il fallait niveler le terrain, c'est-à-dire reconnaître l'existence de deux États souverains sur l'île. Ce préalable à l'examen des questions m'a conduit, le 12 septembre 2000 au début de la quatrième série de pourparlers indirects, à tenir aux deux dirigeants le discours suivant :

« La partie chypriote grecque et la partie chypriote turque participent, depuis décembre 1999, à des pourparlers indirects visant à préparer le terrain à des négociations de fond aboutissant à un règlement global. Je crois que le moment est maintenant venu d'aller de l'avant.

Au cours de ces pourparlers, j'ai constaté que les parties avaient le désir commun de parvenir, au moyen de négociations dans lesquelles chacune ne représenterait qu'elle-même, et personne d'autre, sur un pied d'égalité politique, à un règlement global comportant un nouveau partenariat permettant de bâtir un avenir meilleur dans des conditions de paix, de sécurité et de prospérité sur une île unifiée.

Dans cet esprit, et afin d'accélérer des négociations de bonne foi et sans conditions préalables sur toutes les questions à l'examen, j'ai conclu que l'égalité de statut des parties devait être explicitement reconnue dans le règlement global, qui incorporerait les résultats des négociations détaillées nécessaires pour traduire ce concept en dispositions claires et concrètes. »

26. Cette déclaration, diffusée sous forme de communiqué de presse, répondait à deux objectifs. En premier lieu, il s'agissait de préciser clairement que la question du statut serait examinée dans le cadre et au moment d'un règlement global, élaboré par les parties participant aux négociations sur un pied d'égalité. En deuxième lieu, il fallait bien préciser qu'il n'était pas justifié d'insister sur la question du statut en tant que condition préalable à des négociations de fond et que, par conséquent, le terrain était prêt pour que ces négociations démarrent sérieusement. M. Clerides s'est vivement élevé contre cette déclaration (position qui a été appuyée par la suite par sa législature), mais à la suite d'éclaircissements ultérieurs il ne s'est pas retiré du processus.

27. Après la déclaration du 12 septembre, M. Denktash a quelque peu rehaussé son niveau d'engagement. S'appuyant sur des vues préliminaires qu'il avait présentées aux parties le 12 juillet 2000, mon Conseiller spécial a suggéré aux parties un ensemble d'idées sur les questions clefs – idées qui devaient germer, réapparaître dans les pourparlers directs et devenir des éléments importants de la proposition que j'ai faite en 2002. Tout en hésitant à s'engager sur le terrain des hypothèses, M. Clerides s'est montré disposé à s'écarter dans une certaine mesure de ses positions de départ. M. Denktash, quant à lui, n'a pas admis que le moment était maintenant venu d'entamer des négociations de fond, invoquant en particulier la

réaction de M. Clerides à la déclaration du 12 septembre; tout en étant prêt à considérer certaines idées avancées par mon Conseiller spécial sur certaines questions, il n'a pas fait preuve de grande souplesse et s'est montré de plus en plus embarrassé par l'orientation que prenait le processus.

28. Le 8 novembre 2000, vers la fin de la cinquième série de pourparlers indirects à Genève, je me suis entretenu avec les deux dirigeants et ai fait en privé quelques observations sur les questions de procédure et de fond, qui, notamment, réaffirmaient ma déclaration du 12 septembre 2000¹. Après ces observations, qui ne constituaient pas une proposition, M. Denktash a déclaré que les pourparlers indirects étaient « morts » et qu'il n'acceptait pas mon invitation à participer à une nouvelle série de pourparlers indirects en janvier 2001. Il a été conforté dans son opinion par le fait que mes propos ont été considérablement déformés en étant publiés, et malgré les rectifications apportées par mon Conseiller spécial. Les pourparlers n'ayant pas pu reprendre, aucune négociation de fond sur le problème de Chypre ne s'est déroulée en 2001.

29. Malgré des signes encourageants du Gouvernement turc durant l'été de 2001, et bien que je me sois entretenu avec M. Denktash le 28 août 2001 à Salzbourg, celui-ci a rejeté mon invitation du 5 septembre 2001 à participer à de nouvelles négociations renforcées, en insistant sur le fait que je devais me dédire de mes observations du 8 novembre pour que les pourparlers puissent reprendre et que la déclaration du 12 septembre devait constituer la seule base de ces pourparlers.

Question de l'Union européenne

30. Tout au long de 2000 et 2001, un élément important de la position de M. Denktash, appuyé par la Turquie, a été que l'adhésion de Chypre à l'Union européenne était illégale tant que la Turquie ne serait pas membre de l'Union et que les Chypriotes turcs ne l'auraient pas acceptée. La base juridique de cette position a été dénoncée par la partie chypriote grecque et rejetée par l'Union européenne. M. Denktash est resté hostile à l'adhésion de Chypre à l'Union européenne et a mis en doute l'opportunité de résoudre le problème de Chypre avant que l'Union européenne ne prenne de décisions concernant son élargissement.

31. En 2000 et 2001, mon Conseiller spécial a eu de nombreux contacts avec des fonctionnaires de la Commission européenne, essentiellement en ce qui concerne le moyen de répondre aux préoccupations des Chypriotes turcs dans le contexte de l'adhésion à l'Union européenne de l'île de Chypre réunifiée. Il m'est apparu clairement qu'en raison des disparités économiques et numériques, l'application sans restriction de l'acquis communautaire au nord de l'île serait problématique pour les Chypriotes turcs et que des arrangements spéciaux seraient nécessaires pour Chypre, seul pays candidat à l'Union européenne figurant en permanence à l'ordre du jour du Conseil de sécurité et sortant d'un conflit. J'ai personnellement souligné cet aspect dans un appel fait en mai 2001 aux Ministres des affaires étrangères des membres de l'Union européenne.

32. Je me suis félicité de la réaction de l'Union européenne à cet appel, en particulier de la politique énoncée par le Président de la Commission européenne en novembre 2001 durant une visite à Chypre, à savoir que l'Union européenne, avec

¹ Le texte de ces observations peut être obtenu sur demande auprès du Secrétariat.

son acquis communautaire, ne constituerait jamais un obstacle à la solution du problème de Chypre et qu'elle prendrait en considération tout arrangement convenu par les parties elles-mêmes dans le contexte d'un règlement politique².

Pourparlers directs

33. Lorsque les deux dirigeants se sont rencontrés le 4 décembre 2001 et sont convenus d'entamer des pourparlers directs, M. Denktash a marqué un important tournant dans sa position concernant l'Union européenne. Il a dit avoir pris note des déclarations de l'Union européenne selon lesquelles celle-ci prendrait en considération les conditions d'un règlement politique. Il a déclaré que la partie chypriote turque appuierait l'adhésion du « Partenariat chypriote » à l'Union européenne dans le cadre du règlement, à condition que soit maintenu l'« équilibre » entre la Turquie et la Grèce établi par les Traités de 1960 en ce qui concerne Chypre. Il a également souligné en public qu'il s'efforcera de parvenir à un accord pour juin 2002.

34. Les espoirs se sont légitimement accrus suite à la réunion du 4 décembre, aux déclarations de M. Denktash, au franchissement sans précédent de la zone tampon par les deux dirigeants – même s'il s'agissait uniquement d'un événement festif –, et au démarrage des pourparlers directs en janvier 2002. Les rapports personnels de longue date entre les deux dirigeants ont été un élément positif des pourparlers. Toutefois, les deux personnalités ont abordé les négociations dans un esprit entièrement différent.

35. Selon M. Clerides, les dirigeants, qui connaissaient leurs positions respectives sur les questions examinées, devaient s'abstenir de répéter et de juger leur vision globale de la situation. M. Clerides a proposé que l'un et l'autre indiquent les points sur lesquels ils pouvaient faire preuve de souplesse et ceux pour lesquels ils demeureraient intractables, et qu'ils s'engagent dans un processus de compromis sur toutes les questions clés en suspens et s'aident mutuellement à répondre à leurs principales préoccupations. À cette fin, M. Clerides s'est montré disposé à faire des ouvertures sur diverses questions et sa position est alors devenue considérablement plus souple que celle qu'il avait adoptée au départ et que j'ai déjà décrite.

36. Selon M. Denktash, les parties devaient d'abord s'entendre sur l'objectif général d'un règlement – et se concentrer sur le résultat essentiel – avant d'entrer dans le détail des questions clés. M. Clerides n'a absolument pas souscrit à cette démarche. En réalité, nombre de réunions se sont terminées par des débats de nature théorique et historique, sans guère contribuer à bâtir en commun l'avenir. M. Denktash était prêt à examiner les questions clés, généralement en répétant sa position à leur sujet, souvent à partir de textes préparés, sans procéder à des concessions mutuelles, mais il n'était pas disposé à examiner de près la question essentielle du territoire tant que celle de la souveraineté n'aurait pas été abordée.

² La politique de l'Union européenne a été énoncée le 22 juin 2002 dans les conclusions de la présidence du Conseil européen de Séville : « 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. L'Union européenne apporterait une contribution financière substantielle en vue de soutenir le développement de la partie septentrionale de l'île réunifiée ».

Pour sa part, M. Clerides, désireux que les négociations portent sur le territoire et les droits de propriété, a indiqué que si une majorité importante de Chypriotes grecs pouvaient regagner leurs foyers placés sous administration chypriote grecque, il serait prêt quant à lui à faire preuve de souplesse au sujet des biens.

37. Jusqu'à la date butoir initiale de juin, des progrès ont été accomplis dans certains domaines, notamment les attributions de l'autorité centrale et les questions de sécurité. Sur ce dernier point, les dirigeants se sont provisoirement entendus sur certains éléments clefs à la fin de mai, mais après avoir consulté la Turquie, M. Denktash a remis en question des aspects fondamentaux de cet accord, à la suite de quoi M. Clerides a insisté pour que tous les points provisoirement convenus soient mis entre crochets pour marquer l'absence d'accord. Une discussion importante s'est déroulée au sujet de la citoyenneté, notamment des personnes originaires de Turquie qui s'étaient installées à Chypre depuis 1974, mais M. Denktash n'a pas donné suite au débat.

38. Alors que l'aide de tiers était manifestement souhaitable, voire indispensable, afin d'aider les parties à aller de l'avant, M. Denktash, qui avait proposé au départ des pourparlers directs sans présence de tiers, s'est vivement opposé à ce que l'ONU joue un rôle important. Il a été pleinement soutenu à cet égard par la Turquie. Il est regrettable que, durant les pourparlers directs, M. Denktash n'ait pas adopté une position constante quant à la nécessité de parvenir à temps à un accord avant l'adhésion à l'Union européenne de l'île de Chypre unifiée, et il a souvent contredit sa propre déclaration du 4 décembre 2001 concernant cette adhésion.

39. S'efforçant de faire avancer le processus et de mettre l'accent sur l'urgence du problème, mon Conseiller spécial a cherché à aider les parties d'une manière qui n'empêche pas les deux dirigeants de négocier librement. Il a tenu un certain nombre de réunions où les deux dirigeants n'étaient pas accompagnés d'aides et où l'atmosphère de travail était moins solennelle et plus informelle. Ces réunions ont donné lieu à certaines lueurs d'espoir, mais il est regrettable que celle-ci aient rarement duré, les réunions ultérieures reprenant souvent le débat sur des questions de théorie ou d'histoire.

40. Mon Conseiller spécial a également mené des séminaires avec chaque dirigeant et ses collaborateurs, au cours desquels l'ONU a examiné avec les parties des moyens novateurs permettant d'aborder les questions particulièrement difficiles sous un angle différent de celui qu'avaient à l'esprit les dirigeants.

41. La date butoir de juin est passée sans qu'aucun progrès n'ait été accompli, et mon Conseiller spécial a commencé durant les réunions, à suggérer des formules de compromis, a dressé la liste des travaux en suspens et a proposé aux deux dirigeants un programme de travail qui serait abordé lorsque les pourparlers reprendraient après la pause du mois d'août. Bien que les dirigeants ne soient parvenus à aucun accord lors de la reprise des pourparlers, des questions qui n'avaient généralement pas été abordées jusqu'ici ont commencé à être étudiées : comment une nouvelle situation pourrait être créée, quelles méthodes pourraient être utilisées afin d'assurer des éléments de continuité pour les deux parties, quelles devraient être les structures gouvernementales transitoires et comment il serait possible d'aborder dans leur ensemble les questions de territoire et de biens.

42. À ce stade, il était devenu manifeste que les deux dirigeants, livrés à eux-mêmes, ne seraient pas capables de s'entendre. Le processus avait toutefois permis à

l'ONU de bien comprendre leurs positions respectives et lui avait donné le temps de chercher des moyens susceptibles de jeter une passerelle et de répondre aux préoccupations, aux besoins, aux intérêts et aux aspirations légitimes de chaque partie d'une manière convenant aux deux. J'ai donc soigneusement examiné la question et envisagé de présenter une proposition écrite. En dehors de la question de principe, le moment n'était pas des plus opportuns en raison du calendrier : la convalescence de M. Denktash à la suite d'une opération à coeur ouvert qu'il avait subie au début d'octobre, les élections turques au début de novembre, le Conseil européen de Copenhague les 12 et 13 décembre et l'approche de la campagne concernant la succession de M. Clerides.

La présentation de mon plan

43. Le 11 novembre 2002, j'ai présenté aux parties et aux garants une base d'accord sur un règlement global du problème de Chypre. Cette proposition était construite de telle façon que les deux dirigeants puissent signer un « règlement global du problème de Chypre » de deux pages, par lequel, essentiellement, ils s'engageaient à terminer les négociations sur la base des éléments de fond du plan, avec l'assistance de l'ONU, au plus tard le 28 février 2003, et à organiser, le 30 mars 2003, des référendums simultanés en vue de l'approbation dudit plan. Cela aurait débouché sur une nouvelle donne et aurait permis à une Chypre réunifiée de signer le Traité d'adhésion à l'Union européenne le 16 avril 2003.

44. J'ai demandé aux parties de me faire part de leurs réactions initiales sous huitaine. Le 18 novembre 2002, M. Clerides m'a informé par courrier qu'il était prêt à négocier sur la base de ma proposition, mais qu'il souhaitait avoir un certain nombre de précisions. M. Denktash a demandé à avoir plus de temps pour mener des consultations et, le 27 novembre 2002, m'a fait savoir par courrier qu'il était également prêt à négocier sur la base de ma proposition, mais qu'il était fortement préoccupé par certains de ses éléments. Compte tenu de la date à laquelle M. Denktash a fait part de sa réaction, il ne restait guère de temps pour des négociations avant le sommet de Copenhague. Néanmoins, et à ma demande, les deux dirigeants m'ont communiqué par écrit leurs réactions sur le fond du document, et notamment sur les questions clefs sur lesquelles je leur avais demandé de se pencher tout particulièrement, puis M. Denktash est retourné à Chypre le 7 décembre 2002.

45. Au cours de la période précédant le sommet de Copenhague, mon Conseiller spécial était en permanence en consultation avec les deux dirigeants, ainsi qu'avec la Grèce et la Turquie. Des membres de l'équipe de l'ONU ont également eu de longs entretiens sur des points de détail avec les conseillers des deux dirigeants. L'un des aspects clefs de l'approche que j'avais adoptée était que si l'ONU présentait une proposition révisée (par opposition à des modifications précises convenues par les deux dirigeants), l'équilibre général du plan devait être préservé. Malheureusement, la contribution de la partie chypriote turque était extrêmement générale et dans une large mesure conceptuelle – ce qui laissait donc à l'ONU la tâche de rechercher des améliorations concrètes en réponse aux préoccupations manifestées par une large partie de la société civile chypriote turque.

46. Le 10 décembre 2002, j'ai présenté une deuxième version de mon plan destinée à combler les différences existant encore entre les parties. J'ai invité les

deux dirigeants à Copenhague les 12 et 13 décembre dans l'espoir de parvenir à un accord avant que le Conseil européen ne prenne de décision concernant l'élargissement de l'Union. J'ai également demandé aux garants d'être représentés à Copenhague.

47. M. Denktash n'a pas assisté au sommet de Copenhague et n'y a envoyé un représentant qu'à la suite de mon invitation personnelle. Ce représentant, M. Tahsin Ertuğruloğlu, a informé mon Conseiller spécial qu'il avait l'autorité nécessaire pour signer un accord au cas où M. Denktash le déciderait. Toutefois, il n'a cédé en rien quant au fond – position appuyée par des déclarations publiques faites au même moment par M. Denktash à Ankara. Pour sa part, la Turquie était venue au sommet pour essayer d'établir un lien entre le règlement de la question de Chypre et ses perspectives d'adhésion à l'Union européenne. Les consultations entre mon Conseiller spécial et les représentants turcs n'ont porté que sur la question territoriale, mais n'ont pas été poursuivies. M. Clerides n'a pris aucun engagement; compte tenu de l'attitude négative de M. Denktash, la question de savoir si la partie chypriote grecque signerait était devenue purement théorique. En fin de compte, même si l'accord semblait très proche, une fois devenu clair qu'il ne pourrait être conclu à Copenhague, j'ai décidé de ne pas m'y rendre en personne. J'ai toutefois eu l'occasion d'insister sur l'urgence de la situation auprès du dirigeant turc, M. Recep Tayyip Erdoğan, lorsqu'il m'a appelé à New York le 10 décembre.

48. L'occasion manquée de Copenhague ne signifiait toutefois pas la fin de l'effort engagé. Au contraire, aussi bien le Conseil de sécurité que l'Union européenne ont demandé aux parties d'essayer de parvenir à un accord au plus tard le 28 février, c'est-à-dire la date qui figurait dans mon plan pour le règlement définitif de tous les aspects de celui-ci. J'ai proposé d'engager une négociation sur trois fronts : les dirigeants chercheraient à parvenir à un accord sur les questions de fond qui, je l'espérais, se limitaient à un ou deux points importants; la Grèce et la Turquie chercheraient pour leur part à parvenir à un accord sur les aspects de sécurité du plan et à les finaliser; et enfin les comités techniques, dont la création avait été décidée le 4 octobre 2002, devaient être constitués et se réunir sans tarder pour régler les problèmes législatifs et arrêter la liste des traités sur la base de mon plan du 10 décembre.

49. Les dirigeants ont repris leurs négociations à la mi-janvier, se rencontrant trois fois par semaine. Au cours de ces négociations, M. Denktash a cherché à apporter plusieurs modifications au plan, certaines modifiant profondément des concepts clefs et d'autres ne concernant que des points de détail. Parmi ces modifications figuraient diverses conditions de base que les interlocuteurs turcs, à l'occasion de consultations longues et détaillées avec mon Conseiller spécial, ont également qualifiées d'importantes. M. Clerides a lui aussi cherché à apporter au plan diverses modifications mais qui, dans une large mesure, n'en remettaient pas en question les éléments essentiels. Ces négociations n'ont guère permis de progresser quant au fond, mais M. Clerides a fait savoir à M. Denktash qu'au cas où ils ne parviendraient pas à se mettre d'accord sur les changements à apporter avant la fin février, il serait pour sa part prêt à signer le plan en l'état.

50. Les négociations entre la Grèce et la Turquie ont été plus fructueuses. Le Gouvernement grec a pris contact deux fois avec le Gouvernement turc en vue d'engager des discussions sur les questions de sécurité, mais sans succès. Finalement, des représentants des deux pays se sont rencontrés à Ankara le

21 février mais sans aboutir à un accord ni faire de progrès. Comme convenu précédemment, mon Conseiller spécial a quitté Chypre afin d'être tenu informé du déroulement des négociations. Toutefois, le représentant turc s'est opposé à une réunion d'information commune et mon Conseiller spécial a par conséquent rencontré chaque délégation séparément.

51. Les réunions des comités techniques ont permis de réaliser des progrès raisonnables et de parvenir à un accord sur certaines questions importantes. En particulier, la partie chypriote grecque a présenté une quantité considérable de projets de loi pour examen et mise au point définitive. Le Comité s'occupant de la question des traités a quelque peu progressé, et a notamment établi une liste de traités et d'instruments pour examen, mais diverses questions de principe ont rendu tout véritable progrès plus difficile.

52. Au cours de cette période, les dirigeants ont convenu d'autoriser l'ONU à organiser un concours pour le choix d'un drapeau et d'un hymne national pour Chypre unifiée, drapeau et hymne qui seraient incorporés au plan soumis à référendum. Ils ont également accepté que l'ONU prenne contact avec des juges susceptibles de siéger à titre temporaire à la Cour suprême et établisse une liste de noms pour examen. Ils n'ont toutefois pas répondu aux demandes répétées de mon Conseiller spécial leur demandant de faire part de leurs observations au sujet de la liste qui leur avait été transmise, ni nommé les membres du comité chargé de choisir le drapeau et l'hymne (en dépit d'une participation massive de la population au concours).

53. Les négociations ont été brièvement interrompues par les élections présidentielles qui ont vu M. Tassos Papadopoulos succéder à M. Clerides. Après l'élection, mon Conseiller spécial a engagé d'intenses consultations avec M. Papadopoulos – comme il l'avait fait en janvier et février avec M. Denktash et avec la Turquie. M. Papadopoulos a insisté sur le fait qu'il poursuivrait la politique de M. Clerides, précisant qu'il ne souhaitait pas revenir sur les concepts clefs du plan ou sur des questions qui avaient déjà pour l'essentiel fait l'objet d'un accord. Il a fait part d'un certain nombre de préoccupations concernant l'aspect pratique et l'exécution du plan. M. Papadopoulos et M. Denktash n'ont eu leur première rencontre qu'à l'occasion de mon arrivée à Chypre.

54. Au cours de la dernière semaine de février, je me suis rendu en Turquie, en Grèce et à Chypre et le 26 février j'ai officiellement présenté une troisième version, que je pensais être définitive, de mon plan, qui était une base de règlement global du problème de Chypre. Avant ma visite, mon Conseiller spécial avait participé à la rédaction des principales modifications que j'envisageais d'apporter. Cette troisième version contenait plusieurs précisions, répondant en particulier aux demandes de base de la partie turque mais également à un certain nombre de préoccupation des Chypriotes grecs de façon à en préserver l'équilibre général. J'étais également parvenu à un moyen terme concernant certains aspects clefs du plan, en particulier ceux ayant trait à la sécurité, sur lesquels la Grèce et la Turquie n'avaient pu parvenir à un accord.

55. J'ai rencontré MM. Clerides, Denktash et Papadopoulos ensemble le 27 février. Étant donné qu'il ne restait plus de temps si on devait effectivement organiser un référendum le 30 mars 2003, et compte tenu des chances infimes que les dirigeants parviennent à l'issue de nouvelles négociations à convenir des modifications à apporter au plan, j'ai proposé qu'ils conviennent de soumettre

simultanément celui-ci à référendum le 30 mars 2003, comme prévu dans le plan. Pour ce faire, ils signeraient un engagement de deux pages, en vertu duquel ils soumettraient à référendum, séparément, l'Accord de fondation afin de parvenir à un règlement global du problème de Chypre. Cela ne les empêcherait toutefois pas de négocier et d'adopter par accord mutuel de nouvelles modifications de fond préalablement au référendum. J'ai également proposé que les comités techniques poursuivent leurs travaux jusqu'à la semaine précédant le référendum afin de régler les aspects techniques encore en suspens, avec mon assistance au cas où ils ne parviendraient pas à un accord. J'ai invité les deux dirigeants à venir à La Haye le 10 mars afin de me faire savoir s'ils étaient ou non prêts à signer un engagement à soumettre le plan à référendum. Le 28 février, tous deux ont accepté mon invitation.

56. À La Haye, M. Papadopoulos m'a informé qu'il était prêt à s'engager à soumettre le plan à référendum, à condition que la population sache sur quoi elle aurait à se prononcer. À cette fin, il voulait être sûr que les problèmes concernant la législation fédérale ainsi que les constitutions des États constitutifs seraient réglés. Il a insisté sur le fait que la Grèce et la Turquie devaient accepter les dispositions du plan en matière de sécurité et s'engager à les appliquer. En outre, il considérait qu'un délai beaucoup plus important était nécessaire pour pouvoir mener véritablement une campagne publique en faveur du référendum. Ces conditions devaient être remplies avant de pouvoir organiser un référendum, et il était prêt à ne pas rouvrir le débat sur les dispositions de fond si l'autre partie était prête à en faire de même.

57. M. Denktash m'a fait savoir qu'il ne pouvait soumettre le plan à référendum en raison d'objections fondamentales concernant certains points essentiels. Il considérait que de nouvelles négociations n'avaient de chances d'aboutir que si elles partaient d'une nouvelle base et qu'à la condition que les parties se mettent d'accord sur les principes de base. Il a ajouté qu'en tout état de cause la Turquie n'était pas en mesure de signer la déclaration demandée aux garants.

58. La Turquie a confirmé qu'elle ne pouvait, pour des motifs constitutionnels qu'elle n'avait pas invoqués précédemment, prendre l'engagement demandé aux garants conformément à mon plan. Pour sa part, M. Papadopoulos maintenait qu'un tel engagement était nécessaire avant de pouvoir organiser les référendums.

59. En dépit de cela, j'ai essayé de sauver le processus – avec la participation des garants – en proposant de reporter la date limite pour la fin des négociations au 28 mars et de décider alors d'organiser ou non simultanément des référendums séparés le 6 avril. Pour qu'un tel scénario puisse être réalisable, il fallait adopter un strict programme de travail, et notamment relancer immédiatement les travaux des comités techniques, et engager les préparatifs nécessaires au cas où des référendums seraient effectivement organisés. M. Denktash a rejeté l'ensemble de ces demandes, ce qui signifiait qu'il serait manifestement impossible de parvenir à un règlement global avant la signature du Traité d'adhésion de Chypre à l'Union européenne, le 16 avril 2003.

60. En conséquence, j'ai tiré la seule conclusion possible de la situation et annoncé que le processus était dans une impasse. J'ai toutefois indiqué clairement que mon plan restait sur la table, et que les Chypriotes grecs et les Chypriotes turcs pouvaient à tout moment le reprendre et engager de nouvelles négociations s'ils en avaient la volonté.

Explication de mon plan

61. Mon plan a été largement diffusé et les membres du Conseil de sécurité pourront l'obtenir sur demande³. Ce plan n'est pas un cadre mais une véritable proposition détaillée, comprenant tous les instruments juridiques nécessaires et ne laissant rien à négocier ultérieurement. Il se présente sous la forme d'un document de couverture qui doit être signé par les dirigeants et porter la signature des représentants de la Grèce, de la Turquie et du Royaume-Uni, en appendice auquel figure un Accord de fondation comprenant des articles principaux et une série d'annexes détaillées (y compris une Constitution).

62. J'ai évoqué plus haut le noeud gordien des questions conceptuelles, de caractère tant psychologique que pratique, qui divisent les parties. Il est lié à l'interprétation juridique du passé et du présent, ainsi qu'à des visions de l'avenir, trouve sa source dans d'amères expériences historiques et des cauchemars chroniques, et apparaît dans les désaccords relatifs aux appellations. Il fallait donc trancher ce noeud gordien en réglant les questions relatives à la terminologie, à l'avènement de la nouvelle donne et à la souveraineté.

Terminologie

63. Déjà à l'époque des pourparlers indirects, j'avais demandé à chaque dirigeant de laisser de côté la question des appellations et de l'examiner à la fin du processus. La partie chypriote grecque préférait une terminologie fondée sur la notion de gouvernement fédéral composé d'États fédérés, de provinces ou de cantons. Au cours des pourparlers indirects, la partie chypriote turque avait parlé d'une confédération, position qu'elle avait affinée lors des pourparlers directs, où elle s'est référée à un État de partenariat, composé d'États partenaires ou constitutifs. Il était également essentiel pour la partie chypriote turque que le nom de l'État ne soit pas la « République de Chypre » – ce que la partie chypriote grecque était prête à accepter.

64. Pour aider les dirigeants à laisser de côté les appellations, mon Conseiller spécial a proposé, au cours des pourparlers indirects, d'employer les expressions <État commun> et <États composants>, les chevrons étant utilisés pour indiquer qu'à un stade ultérieur ces expressions devraient être remplacées par la terminologie retenue en fin de compte.

65. Plus tard, en janvier 2003, les dirigeants ont discuté de la terminologie, sans parvenir à un accord – M. Denktash ayant retiré une proposition qu'il avait faite après que M. Clerides l'eut acceptée. Dans le plan, j'ai proposé un compromis qui est reflété dans l'article premier de la Constitution : le nom de l'État serait la « République unie de Chypre » (l'appellation courte étant « Chypre »); il aurait un « gouvernement fédéral » (préférence de la partie chypriote grecque); et il serait composé de « deux États constitutifs, à savoir l'État chypriote grec et l'État chypriote turc » (préférence de la partie chypriote turque).

³ Le texte intégral du plan peut être consulté dans le bureau S-3380 (veuillez appeler le poste 4514 pour prendre rendez-vous) et sur le site <www.cyprus-un-plan.org>.

Avènement de la nouvelle donne

66. Il est apparu clairement au cours des pourparlers qu'aucune des parties n'accepterait le point de départ de l'autre en ce qui concerne l'avènement d'une nouvelle donne. M. Denktash n'accepterait pas qu'il s'agisse de la rédaction d'une nouvelle constitution pour la République de Chypre existante, reconnue sur le plan international, et qui continuerait d'exister, afin de la transformer en une fédération bicommunautaire et bizonale, la communauté chypriote turque étant pour l'essentiel réintégrée dans cet État. M. Clerides n'accepterait pas qu'il s'agisse de la fondation d'un nouvel État par deux États ou entités souverains préexistants, qui renonceraient à une partie de leur souveraineté en faveur de ce nouvel État, mais conserveraient par ailleurs leur souveraineté.

67. Ces approches différentes représentaient un débat concernant tout autant le passé que l'avenir. Il était évident que la seule façon pratique de se sortir de cette situation consistait à permettre aux deux parties de conserver pour l'essentiel leurs vues sur la situation avant l'entrée en vigueur de l'accord et sur la façon dont la nouvelle donne serait instaurée, sans laisser le moindre doute quant à la situation juridique future. Pour parvenir à ce résultat, il fallait que le règlement prévoie des éléments de continuité pour chacune des parties dans le nouvel état de choses. Il fallait également qu'il soit la source de la légitimité dans tous les domaines à l'avenir.

68. La République unie de Chypre aurait un drapeau et un hymne qui n'auraient pas été utilisés précédemment. Dès l'avènement de la nouvelle donne, des procédures détaillées concernant l'ONU, l'Union européenne et le Conseil de l'Europe seraient immédiatement engagées.

69. Me fondant sur le travail accompli par mon Conseiller spécial, j'ai cherché à établir ce concept avec les dirigeants lorsque je les ai rencontrés à Paris le 6 septembre 2002. Lors de la reprise des pourparlers après la réunion de Paris, d'importantes bases ont été jetées grâce aux accords techniques conclus entre le conseiller juridique de l'ONU et les conseillers juridiques des deux dirigeants à propos de la validité des lois antérieures, des traités ayant force obligatoire pour Chypre et des lois qui seraient appliquées. Lors de ma rencontre suivante avec les dirigeants à New York les 3 et 4 octobre, j'ai continué à développer ce concept et expliqué qu'un travail technique considérable devrait être accompli pour préparer les lois et établir la liste des traités qui devaient être incorporés dans tout règlement.

70. J'ai trouvé encourageant le fait que les deux dirigeants aient convenu à New York de créer deux comités techniques chargés de ces questions – ce qui représentait un pas important vers une entente concernant l'avènement de la nouvelle donne. La tâche confiée à ces comités serait monumentale – négociation d'une liste de traités (en fin de compte, plus de 1 900 traités ont été soumis à leur examen) et de lois fédérales (à la fin du compte, quelque 6 000 pages de projets de loi leur ont été soumises pour examen). Il était donc de la plus haute importance que les comités techniques commencent leurs travaux sans tarder, comme les dirigeants en étaient convenus en ma présence. Toutefois, malgré mes instances, M. Denktash n'a pas donné suite à l'accord conclu avant de subir une opération chirurgicale, et ne l'a pas fait non plus au cours de sa convalescence, en dépit de mes appels répétés. Rien n'a été fait jusqu'au début de 2003, ce qui veut dire que le démarrage de cet important travail technique a été retardé de trois mois – ce qui a réduit de 60 % le temps imparti pour le mener à bien.

71. Quand les comités se sont finalement réunis et ont commencé leurs travaux au début de janvier 2003, ils ont travaillé énergiquement et de bonne foi. À de rares exceptions près, ils se sont fondés sur ma proposition du 10 décembre, encore que la partie chypriote turque l'ait fait avec une certaine réticence et des réserves, en raison apparemment des instructions restrictives qu'elle avait reçues. De ce fait, il n'a pas été possible de tenir des réunions parallèles des comités, qui n'ont donc pas fait assez de progrès dans le peu de temps qui leur avait été imparti. Dans ma proposition révisée du 26 février, j'ai donc été contraint de suggérer des moyens de diviser la tâche des comités en éléments à achever avant les référendums et éléments qui pouvaient être examinés par la suite. Cependant, M. Denktash a arrêté les travaux des comités immédiatement après mon départ de l'île, à la fin du mois de février. Quand l'effort engagé a pris fin le 11 mars, les parties (principalement la partie chypriote grecque) avaient produit des projets sur lesquels les comités techniques pouvaient fonder leurs travaux⁴. Il aurait été possible d'achever ce travail au cours du temps qui restait, avec un apport considérablement accru de l'ONU, pour répondre aux conditions requises.

Tenue simultanée de référendums distincts en tant qu'acte constitutif

72. Un concept à la base des référendums était que l'acte de réunification de Chypre devait être un acte, non pas des dirigeants, mais de la population de chaque partie. Chypre serait réunie, mais non par la signature d'un règlement global par les deux dirigeants; ce seraient plutôt les deux dirigeants qui accepteraient de soumettre l'Accord de fondation à l'approbation des Chypriotes grecs et des Chypriotes turcs dans le cadre de référendums distincts tenus simultanément. Les Chypriotes grecs et les Chypriotes turcs exerceraient leur pouvoir constituant naturel, renouvelant leur partenariat. Ce nouveau partenariat serait fondé sur une relation, non pas de majorité et de minorité, mais d'égalité politique.

Souveraineté

73. La question conceptuelle la plus controversée était peut-être celle de la souveraineté. La partie chypriote turque a soulevé cette question à maintes reprises et a fréquemment bloqué toute discussion sur d'autres questions – en particulier celle du territoire – en attendant d'avoir satisfaction à ce sujet.

74. La partie chypriote grecque, se fondant sur les résolutions du Conseil de sécurité, a insisté sur le fait que l'État devrait explicitement avoir une souveraineté unique. M. Clerides s'est toutefois montré disposé à accepter un compromis aux termes duquel la souveraineté ne serait pas mentionnée. En revanche, il n'accepterait pas que la souveraineté soit divisée ou stratifiée. Il craignait que, si la souveraineté était d'une manière ou d'une autre conférée aux États constitutifs, les parties composantes ne puissent dissoudre l'État, faire sécession et partager l'île. Une désintégration de la nouvelle donne, suivie par la sécession d'un État chypriote turc souverain et le partage de Chypre qui en résulterait, pourrait être décrite comme le cauchemar de la partie chypriote grecque.

75. La partie chypriote turque, conformément à sa thèse selon laquelle deux États souverains fonderaient un nouvel État, souhaitait que les parties composantes

⁴ Ces projets, représentant environ 6 000 pages, peuvent également être consultés dans le bureau S-3380.

« conservent » toute souveraineté qu'elles n'auraient pas « cédée » au nouvel État. Petit à petit, la position de M. Denktash sur la question fait apparaître des signes préliminaires d'évolution – ne reflétant pas d'engagement pour autant – et donne à entendre, par exemple, que les États constitutifs pourraient jouir de pouvoirs résiduels en tant que « puissances souveraines », et que toute sécession serait exclue. M. Denktash est toutefois resté intransigeant sur le caractère inacceptable de toute solution qui n'attribuerait pas une forme ou une autre de « souveraineté » aux parties composantes. Il a invoqué la Constitution suisse, dont l'article 3 dispose que les cantons sont souverains en tant que leur « souveraineté » n'est pas limitée par la Constitution fédérale. Une désintégration de la nouvelle donne, suivie par une situation dans laquelle la population chypriote grecque plus nombreuse exercerait à elle seule la souveraineté de l'État, pourrait être décrite comme le cauchemar de la partie chypriote turque.

76. Après avoir envisagé initialement de ne pas parler du tout de souveraineté dans ma proposition, j'en suis arrivé à considérer que cela laisserait des questions non réglées et ne mettrait pas fin aux cauchemars. En conséquence, mon plan propose que le statut et les relations entre la République unie de Chypre, son gouvernement fédéral et ses États constitutifs aient comme modèle le statut et les relations entre la Suisse, son gouvernement fédéral et ses cantons. En conséquence, le plan précise que la République unie de Chypre a une personnalité juridique internationale et une souveraineté uniques, et que le partage ou la sécession sont expressément interdits. Simultanément, le plan stipule que les États constitutifs exercent souverainement tous les pouvoirs qui ne sont pas conférés au gouvernement fédéral, s'organisent librement en vertu de leur propre constitution, conformément à l'accord global, sans établir de hiérarchie entre les lois fédérales et celles des États constitutifs (comme en Belgique).

77. La référence au modèle existant et bien établi de la Suisse pour cet aspect de ma proposition semblait être appropriée pour répondre aux préoccupations des deux parties. La partie chypriote grecque pouvait être rassurée par le fait que la Suisse était clairement un État souverain et que ses cantons n'avaient pas le droit de faire sécession, tandis que les Chypriotes turcs pouvaient être rassurés par le fait que le modèle suisse, qu'ils avaient régulièrement cité comme étant leur inspiration, était le modèle à appliquer⁵.

Garantie internationale des principes de l'accord

78. Le plan comprenait également des mécanismes par lesquels les principaux acteurs internationaux garantiraient, de différentes manières, les principes de l'accord, conformément aux décisions du Conseil de sécurité, de l'Union européenne, du Conseil de l'Europe et des Puissances garantes, les reconnaissant, les approuvant et/ou les garantissant. Ces divers mécanismes constituent une structure cohérente pour le soutien international de l'accord. Ils ont été conçus pour répondre à la crainte, fréquemment exprimée par M. Denktash, que cet accord ne reste un « accord de pure forme » pouvant être résilié par la suite.

⁵ La référence au modèle suisse pour les questions de statut, ainsi qu'en ce qui concerne le Conseil présidentiel, a conduit dans certains milieux à penser, à tort, que mon plan proposait le modèle suisse en général comme la solution au problème de Chypre. Il n'en est pas ainsi. Chypre a besoin d'une solution spécifique. Si certains aspects de divers modèles ont servi d'inspiration, aucun n'a été simplement transposé tel quel.

79. À mon avis, cette approche soigneusement équilibrée et originale des questions conceptuelles permettrait à chaque partie de s'engager avec dignité et confiance dans une nouvelle donne à Chypre.

Questions de fond

Conseil présidentiel

80. S'agissant du gouvernement, la question la plus difficile entre les parties tenait peut-être à la forme de l'exécutif central. La Constitution de 1960 et les précédentes propositions de l'ONU étaient fondées sur le principe d'un Président chypriote grec et d'un Vice-Président chypriote turc, chacun n'étant élu que par sa propre communauté, et le Vice-Président chypriote turc disposant d'un droit de veto sur des questions déterminées.

81. La partie chypriote grecque, soucieuse de l'efficacité du gouvernement, souhaitait supprimer le droit de veto (dans lequel elle voyait la cause essentielle des blocages et des conflits qui avaient caractérisé les premières années de la République) et la séparation des électors (qui, à son avis, risquait de nuire à l'efficacité et favorisait la division). Pour sa part, la partie chypriote turque, pour souligner l'égalité politique et prévenir toute domination, souhaitait remplacer le schéma Président/Vice-Président par un système de coprésidence, avec l'exercice à tour de rôle et pour une durée égale des fonctions de chef de l'État et une prise de décision par consensus (ce qui revenait à étendre le droit de veto à toutes les décisions). La partie chypriote grecque estimait qu'un tel système serait antidémocratique compte tenu des chiffres substantiellement différents des deux populations⁶. Elle souhaitait au contraire que la majorité numérique soit prise en considération et demandait l'élection du Président et du Vice-Président par l'ensemble des Chypriotes, encore qu'avec une pondération des voix en faveur des Chypriotes turcs. La partie chypriote turque était cependant résolument opposée à toute élection par l'ensemble des deux communautés, même si la pondération des voix conduisait à porter à 50 % la part des voix chypriotes turques, estimant que cela empêcherait l'élection de « véritables » représentants chypriotes turcs.

82. Pour trouver une issue à cet ensemble de problèmes, j'ai élaboré une proposition fondée sur la nécessité de trouver une forme de gouvernement qui : a) reflète et garantisse l'égalité politique des Chypriotes grecs et des Chypriotes turcs, tout en tenant compte aussi et de manière démocratique du nombre sensiblement plus élevé des citoyens chypriotes grecs; et b) comporte de solides garanties contre toute domination tout en assurant le fonctionnement efficace du gouvernement.

83. L'opposition des Chypriotes turcs à toute élection par l'ensemble des Chypriotes limitait les options offertes à l'ONU. Celle-ci a examiné une série de modèles de cohabitation assortis d'un système de rotation à la tête de l'État. En définitive, j'ai proposé un système de Conseil présidentiel collégial doté d'une présidence tournante, inspiré mais néanmoins différent du modèle suisse⁷. Ce

⁶ Selon le système envisagé par la partie chypriote turque, une personne élue uniquement par la majorité des Chypriotes turcs (c'est-à-dire par environ 10 % des électeurs chypriotes) serait chef de l'État pendant la moitié du mandat.

⁷ Cette forme de gouvernement, d'origine séculaire (par exemple les triumvirats romains), a été

concept fondamental de Conseil présidentiel a, au départ, suscité la perplexité des deux parties, mais il a progressivement bénéficié d'une large acceptation. Cette question a été l'une des moins controversées dans les débats qui ont suivi la présentation du plan.

84. Suivant ma proposition, la fonction de chef de l'État serait confiée collectivement à un Conseil présidentiel de six membres égaux – quatre Chypriotes grecs, deux Chypriotes turcs. La présidence du conseil serait exercée à tour de rôle par les six membres, c'est-à-dire que ce serait un Chypriote turc qui représenterait le Conseil présidentiel en qualité de chef de l'État pendant un tiers du mandat – ce qui soulignerait l'égalité politique, tout en tenant compte de manière démocratique de la majorité numérique des citoyens chypriotes grecs. Les membres du Conseil seraient élus sur une liste unique (à la différence du système suisse), qui devrait avoir l'appui d'au moins deux cinquièmes des Sénateurs de chaque État constitutif. Cela permettrait d'assurer que les personnes élues disposent d'un appui incontestable tant de leur propre État constitutif (préoccupation des Chypriotes turcs) que des deux États constitutifs (préoccupation des Chypriotes grecs).

85. Il est proposé dans le plan que les décisions du Conseil présidentiel soient prises si possible par voie de consensus et, sinon, à la majorité simple sous réserve que cette majorité comprenne au moins un membre chypriote grec et un membre chypriote turc. Les corollaires, selon lesquels aucune décision ne pourrait être prise par des membres issus d'un seul État constitutif et aucun membre ne pourrait à lui seul s'opposer aux décisions ou faire obstacle au fonctionnement de l'État, servent de fil conducteur à l'ensemble du plan.

Bicaméralisme

86. S'agissant du Parlement fédéral, le plan prévoit un Sénat paritaire reflétant l'égalité politique des États constitutifs et une Chambre des représentants reflétant dans sa composition la population de l'île, sous réserve d'une légère pondération de sièges en faveur de la population chypriote turque moins nombreuse (minimum de 25 % de sièges par État constitutif). Les procédures de prise de décision du Sénat visent à assurer que toute décision bénéficie d'un appui substantiel des deux États constitutifs. L'adoption des décisions ordinaires exigerait la majorité des voix des Sénateurs, y compris au moins un quart des voix des Sénateurs de chaque État constitutif. Sur un éventail de sujets censés toucher aux intérêts vitaux des États constitutifs, une majorité qualifiée des deux cinquièmes des Sénateurs de chaque État constitutif serait exigée.

Répartition des compétences

87. Bien qu'ayant des positions très éloignées au départ, les parties ont fait des progrès sur la question de la répartition des compétences, si bien qu'il ne subsiste qu'un faible écart à combler. Le plan dote le gouvernement fédéral de pouvoirs spécifiques, notamment ceux nécessaires pour que Chypre puisse parler et agir d'une seule voix à l'échelon international et au sein de l'Union européenne, remplir

remise en vigueur par les révolutions tant française que russe. Dans tous ces exemples historiques, l'objectif principal était d'empêcher la tyrannie d'un seul dirigeant. Transposé à la Suisse par Napoléon, ce régime a visé un autre objet, à savoir régler la question délicate de savoir qui doit être à la barre d'un pays pluriethnique et pluriculturel.

ses obligations en tant qu'État membre de l'Union européenne et protéger son intégrité, ses frontières, ses ressources⁸ et son patrimoine historique.

88. Toutes les compétences restantes – qui constituent l'essentiel des pouvoirs et incluent la plupart des domaines affectant la vie quotidienne des citoyens ou pour lesquels d'importants crédits budgétaires seraient nécessaires – relèveraient de la sphère de compétence des États constitutifs, lesquels jouiraient ainsi de pouvoirs résiduels. Le plan prévoit aussi l'application de la législation fédérale par les États constitutifs le cas échéant. Ce principe a été traduit en dispositions pratiques par les comités techniques.

Coopération et coordination

89. Le plan prévoit des mécanismes visant à favoriser la coopération et la coordination entre les États constitutifs, et entre ceux-ci et le gouvernement fédéral. Il s'agit notamment des Lois constitutionnelles, des Accords de coopération, et des dispositifs de coopération et de coordination financés par le gouvernement fédéral.

90. La notion de Lois constitutionnelles a été élaborée en vue de réglementer de manière uniforme l'exercice des compétences des États constitutifs (et du gouvernement fédéral) à un degré de détail inadapté à la Constitution, ce qui ne pouvait être fait par une loi fédérale vu le principe d'absence de hiérarchie. De telles lois sont des vecteurs de coopération puisqu'elles doivent être adoptées par le Parlement fédéral et par les corps législatifs des deux États constitutifs.

91. Les Accords de coopération entre le gouvernement fédéral et les États constitutifs, inspirés du modèle belge (qui a été régulièrement invoqué par la partie chypriote turque durant les négociations) ont été le moyen de garantir une coopération en matière de relations étrangères et dans l'Union européenne, ainsi qu'en matière de police.

Le rôle clef de la Cour suprême

92. Dans un système dépourvu de hiérarchie juridique entre le gouvernement fédéral et celui des États constitutifs, la Cour suprême est la seule institution qui peut en définitive garantir le fonctionnement harmonieux de l'État. Le bon fonctionnement de cette institution est d'autant plus fondamental⁹.

93. Les parties sont convenues d'emblée qu'un nombre égal de juges chypriotes grecs et chypriotes turcs devraient siéger à la Cour suprême. Toutefois, le seul moyen d'empêcher un blocage de la Cour sur des questions litigieuses entre les deux communautés ou les deux États constitutifs a consisté à prévoir la présence de juges

⁸ Il a été initialement proposé que les ressources naturelles relèvent de la compétence de chaque État constitutif. Les Chypriotes turcs s'étant inquiétés de la part disproportionnée des ressources en eau qui se trouverait sur le territoire de l'État chypriote grec (dès lors que tout ajustement territorial réaliste affecterait les nappes aquifères des régions de Famagouste et de Morphou), cette question a été intégrée dans les compétences fédérales dans la deuxième version du plan, étant expressément précisé que la question des ressources en eau serait réglementée par une loi adoptée à la majorité qualifiée et que ces ressources seraient équitablement réparties entre les États constitutifs.

⁹ Vu la manière dont les nouvelles institutions devraient être mises en place, il a été nécessaire de procéder au choix des juges préalablement au référendum, afin que ceux-ci soient immédiatement en fonctions. C'est pourquoi les deux dirigeants ont autorisé l'ONU à rechercher et à proposer à leur examen des candidats à ces postes.

non chypriotes. Tirant les leçons de l'expérience ratée de 1960 et dans le but de répartir la charge d'un éventuel recours régulier à une voix prépondérante, mon plan propose de faire siéger trois juges non chypriotes. Dès lors que la Cour suprême serait la seule institution fédérale qui ne serait pas exposée à un risque de blocage de ses décisions, elle offrirait aussi une issue à toute impasse grave au sein d'autres institutions fédérales, en exerçant cette compétence de façon mesurée.

94. Chypre ne serait pas le seul pays dans lequel des juges étrangers siègeraient à la Cour suprême et cela ne diminuerait en rien sa souveraineté, dès lors que ces juges seraient nommés par les autorités chypriotes¹⁰. En janvier 2003, M. Clerides et M. Denktash sont convenus, malgré leurs réticences, que la présence de juges étrangers et le rôle de la Cour suprême pour débloquer les situations seraient nécessaires.

Chypre en tant que membre de l'Union européenne

95. Le plan comporte un protocole qu'il a été proposé d'inclure dans le Traité d'adhésion de Chypre à l'Union européenne, prévoyant d'importantes dérogations et une longue période transitoire quant à l'application de l'acquis communautaire, principalement en faveur des Chypriotes turcs. Ces dispositions de grande portée sont résultées d'une concertation minutieuse entre la Commission européenne et l'ONU, faisant fond sur la politique de conciliation adoptée par l'Union européenne compte tenu de la situation unique de Chypre.

96. Afin de préserver l'équilibre entre la Grèce et la Turquie¹¹, le protocole prévoit expressément que les ressortissants grecs et turcs jouiraient de droits égaux d'entrée et d'établissement sur le territoire (les droits d'établissement étant soumis proportionnellement aux mêmes restrictions pour les populations chypriote grecque et chypriote turque, respectivement). Le plan prévoit en outre l'octroi par Chypre du traitement de la nation la plus favorisée à la Grèce et à la Turquie dans la mesure compatible avec son appartenance à l'Union européenne.

97. S'agissant du fonctionnement de Chypre en tant qu'État membre de l'Union européenne, le plan prévoit, entre autres, une coopération extensive entre le gouvernement fédéral et les États constitutifs sur la base d'accords de coopération inspirés du modèle belge. Ainsi, Chypre pourrait être représentée au Conseil de l'Union européenne par des membres d'institutions des États constitutifs si la question à l'examen relevait de la compétence desdits États.

Droits d'établissement

98. La question de la liberté d'établissement a été extrêmement litigieuse. Dans sa volonté d'éviter de mêler Chypriotes grecs et Chypriotes turcs, la partie chypriote turque voulait que les États constitutifs aient le droit absolu de déterminer qui pourrait s'établir sur leur territoire – c'était sa conception de la « bizonalité ». Les

¹⁰ Il faut noter que le plan prévoit à cet égard une certaine souplesse, permettant au Parlement fédéral de ne plus recourir à des juges étrangers une fois que la confiance aurait été établie entre les deux parties. Il faut aussi noter que dans la troisième version de mon plan, il a été précisé que les juges étrangers ne participeraient pas aux décisions si les juges chypriotes étaient à même de les prendre sans leur participation.

¹¹ La partie chypriote turque accordait une importance considérable au maintien de l'équilibre entre la Grèce et la Turquie mais, en dépit de nombreuses demandes, elle n'a pas précisé davantage ce qui serait nécessaire pour parvenir à ce résultat.

Chypriotes grecs ont fait valoir que la position chypriote turque équivalait à une défense de la pureté ethnique et que les droits fondamentaux de l'homme et les principes de l'acquis communautaire de l'Union européenne devaient autoriser tout citoyen chypriote à s'établir en tout lieu de l'île, d'éventuelles limitations n'étant acceptables que pendant les quelques premières années – pour eux, la « bizonalité » ne signifiait que l'existence de deux zones distinctes administrées respectivement par les Chypriotes turcs et les Chypriotes grecs.

99. Le plan propose une approche très progressive de l'établissement d'anciens habitants et d'autres Chypriotes grecs dans l'État chypriote turc (et inversement). Initialement, il y aurait un moratoire total, bien qu'il soit prévu que pour les personnes de plus de 65 ans et leur conjoint (ou un frère ou une sœur), ainsi que pour d'anciens habitants (et leurs descendants) de quatre villages à l'extrémité de la presqu'île du Karpas où certains Chypriotes grecs sont restés depuis 1974, les restrictions soient levées au bout de deux ans¹². Au bout de six ans, le moratoire serait levé, mais les États constitutifs seraient autorisés à imposer des restrictions si le nombre de résidents provenant de l'autre État constitutif dans un village donné (y compris les personnes de plus de 65 ans) atteignait 7 %, et 14 % après 11 années. Au bout de la quinzième année et jusqu'à ce que la Turquie adhère à l'Union européenne, des limitations pourraient être imposées si 21 % des résidents (y compris toute personne de plus de 65 ans ou même dans les villages du Karpas) venaient de l'autre État constitutif. La faculté d'imposer ces restrictions aurait été expressément autorisée par l'Union européenne dans le protocole au Traité d'adhésion.

100. Je suis convaincu que le différend sur cette question est peut-être né d'hypothèses irréalistes des deux parties. Je crois que le nombre de Chypriotes grecs désireux, en définitive, de s'établir dans l'État chypriote turc sera inférieur aux pourcentages indiqués plus haut, ce qui signifie que ces limitations auraient peu d'effet pratique sur les Chypriotes grecs, et également que les Chypriotes turcs ne devraient pas considérer ces chiffres comme des « objectifs » de retour mais comme des garanties ultimes qui ne seront vraisemblablement jamais nécessaires. Il reste que ces chiffres ont été des causes majeures de controverse et de litige de part et d'autre et, dans chaque version de mon plan, je les ai révisés pour tenter d'améliorer celui-ci pour les deux parties. L'approche initiale prévoyait une plus grande progressivité mais un moratoire plus court et une limite de 33 % au bout de 20 ans. Mon deuxième plan étendait le moratoire mais accélérât légèrement le rythme pour aboutir à une limite de 28 % au bout de 15 ans. Dans mon troisième plan, j'ai introduit l'idée d'une levée de ces restrictions lorsque la Turquie aurait adhéré à l'Union européenne en contrepartie d'un abaissement des limites auparavant, ainsi que l'exonération de restrictions en faveur des personnes âgées en contrepartie d'un allongement du moratoire général. Les villages du Karpas sont un cas particulier – j'y reviendrai dans la section relative au territoire.

101. Il convient de souligner que mon plan dissocie largement les droits d'établissement de la question de la réintégration des biens – deux aspects qui ont souvent été confondus dans le débat public.

¹² La population de ces villages s'est également vu accorder des droits particuliers en vertu du troisième Accord de Vienne conclu entre M. Clerides et M. Denktash en 1975.

Nationalité et exercice des droits politiques

102. La partie chypriote grecque était d'avis qu'il devrait y avoir une seule nationalité chypriote et qu'elle devrait revenir non seulement aux personnes qui étaient des citoyens de la République de Chypre en 1960 et à leurs descendants, mais aussi à ceux qui avaient acquis cette nationalité conformément aux lois de la République. En particulier, la partie chypriote grecque estimait que les Turcs qui avaient émigré dans le nord de Chypre depuis 1974 ne devraient pas se voir octroyer la nationalité, mais seulement, dans certains cas, une sorte de droit d'établissement pour raisons humanitaires, la plupart d'entre eux devant retourner dans leur localité d'origine. La partie chypriote grecque a fait valoir que ces personnes avaient été amenées à Chypre en violation du droit international, en particulier des Conventions de Genève.

103. La partie chypriote turque, dont la position est fondée sur la prémisse de l'union de deux États préexistants, exigeait la reconnaissance des registres de population existants et l'adoption d'un régime de double nationalité à l'avenir, l'octroi de la nationalité par les autorités des États constitutifs devant donner automatiquement droit à la nationalité de la République unie de Chypre.

104. Les pourparlers directs ont permis certains progrès sur cette question. Les parties sont convenues que l'octroi de la nationalité serait décidé par une commission paritaire. Après que M. Denktash lui eut assuré lors d'une réunion privée que le nombre de Turcs auxquels les autorités chypriotes turques avaient octroyé la « nationalité » ne dépassait pas « 30 à 35 000 personnes », M. Clerides lui a dit que si ces chiffres étaient exacts et que la liste des intéressés lui était fournie, il accepterait de revenir sur sa position initiale et toutes ces personnes pourraient obtenir la nationalité chypriote. M. Denktash, qui avait accepté de communiquer la liste à mon Conseiller spécial, ne l'a pas fait et a peu à peu modifié sa première estimation pour en arriver au chiffre de 60 000 personnes, tout en prétendant que la partie chypriote turque n'avait pas à offrir de garanties à ce sujet, l'octroi de la nationalité relevant « de l'exercice de sa souveraineté ».

105. Au départ, j'avais proposé l'idée d'une nationalité chypriote unique, qui se conjuguerait avec le statut national interne de l'État constitutif, notamment aux fins du droit de vote au niveau fédéral. Cette proposition a ensuite évolué progressivement, en particulier concernant la question de savoir si les nationaux chypriotes pouvaient changer leur statut interne. Je suis passé d'une proposition très ouverte autorisant un double statut, à une proposition qui prévoyait l'abandon de la nationalité d'un des États constitutifs avant l'acquisition de la nationalité de l'autre, puis à la proposition selon laquelle le changement de statut ne serait pas prévu, la question étant laissée à la discrétion des États constitutifs. Cette évolution s'explique par la nécessité d'apaiser les craintes chypriotes turques de voir les changements de statut affaiblir la représentation des Chypriotes turcs dans les institutions fédérales, ce qui pourrait se traduire, à terme, par une majorité chypriote grecque dans l'État chypriote turc. Pour assouplir cette approche plus statique du statut national interne octroyé par les États constitutifs, la troisième version de mon plan prévoit d'assujettir l'exercice du droit de vote au niveau des États constitutifs et au niveau local au critère de la résidence permanente plutôt qu'à celui du statut national interne, de manière à satisfaire aux normes internationales et européennes relatives aux droits de l'homme. Cette approche équilibrée n'a pas suscité de critiques trop vives chez les parties et a permis d'apaiser en grande partie les

craintes chypriotes turques de voir des Chypriotes grecs s'installer dans l'État chypriote turc.

106. Quant à savoir qui devrait être considéré comme un national de la République unie de Chypre au moment de l'entrée en vigueur de l'accord, mon plan initial proposait d'octroyer la nationalité, outre à ceux qui avaient la nationalité chypriote en 1963 et à leurs descendants, à certaines catégories de personnes, comme celles qui avaient grandi à Chypre ou qui étaient mariées à des Chypriotes, ainsi qu'à un nombre limité de personnes, dont le nom figurerait sur une liste et qui pourraient prétendre à la nationalité du fait de la durée de leur résidence. Selon la deuxième version du plan, cette liste ne pourrait contenir plus de 33 000 noms. Les deux parties n'étaient pas convaincues par cette approche qu'elles jugeaient trop ouverte et ont demandé que le nombre de personnes soit fixé, pour toutes les catégories, dans un souci de certitude. C'est pourquoi la troisième version de mon plan prévoit une liste de 45 000, issues des deux parties, la priorité étant donnée à ceux qui ont grandi à Chypre et à ceux qui y résident depuis longtemps, les personnes mariées à des Chypriotes se voyant automatiquement octroyer la nationalité¹³.

Biens dont la propriété a été affectée par les événements qui se sont déroulés depuis 1963

107. Près de la moitié des habitants de Chypre a perdu des biens à la suite des troubles intercommunautaires et des actions militaires qui ont eu lieu en 1963 et en 1974 et de la partition controversée de l'île à laquelle ils ont donné lieu. La partie chypriote grecque a plaidé en faveur d'une solution respectant intégralement les droits de propriété de manière que tous les déplacés, quelle que soit leur communauté d'origine, aient le droit de récupérer leurs biens. La partie chypriote turque a fait valoir que les réclamations en la matière devraient être réglées à la faveur d'une liquidation, moyennant un système global d'échange et d'indemnisation, ce qui signifierait que les déplacés, quelle que soit la communauté à laquelle ils appartiennent, n'auraient pas le droit de récupérer leurs biens.

108. L'évolution des relations internationales depuis la Deuxième Guerre mondiale, tant en ce qui concerne Chypre que d'une façon plus générale, plaide en faveur d'un règlement fondé sur le respect des droits de propriété individuels. Ces dernières années, la Cour européenne des droits de l'homme a rendu des décisions dans lesquelles elle reconnaissait les droits de propriété de Chypriotes grecs sur des biens situés dans le nord de l'île et leur octroyait des dommages-intérêts aux dépens de la Turquie. Des centaines d'affaires similaires sont en instance devant la Cour. Dans mes propositions, j'ai tenu compte de cette évolution et des positions que l'ONU et la communauté internationale ont adoptées récemment concernant l'ex-Yougoslavie, mais aussi du fait que les événements de Chypre remontent à 30 à 40 ans et qu'entre-temps les déplacés (environ la moitié des Chypriotes turcs et un tiers des Chypriotes grecs) ont dû refaire leur vie et relever leur économie.

109. Pour sortir de ce dilemme né du conflit entre les réclamations légitimes des propriétaires et des occupants, il faut nécessairement passer par un compromis. Le dispositif que je propose, qui serait administré par une commission des biens

¹³ De plus, chaque État constitutif pourrait accorder un droit d'établissement permanent à des nationaux grecs ou turcs, jusqu'à atteindre 10 % du nombre de personnes ayant la nationalité interne de l'État constitutif. Ces personnes pourraient, après un certain temps, acquérir la nationalité chypriote.

fonciers, accorde la priorité aux réclamations des occupants qui ont eux-mêmes été déplacés et dépossédés, et leur permet d'obtenir le titre de propriété du bien qu'ils occupent en échange des biens qu'ils ont laissés dans l'autre partie de l'île (la même chose vaudrait pour leurs ayants droit). Ceux qui ont considérablement amélioré le bien qu'ils occupent pourraient obtenir le titre de propriété correspondant, pour autant qu'ils paient la valeur du bien dans son état d'origine. Certains biens seraient rendus à leurs propriétaires, grâce à toute une série d'incitations qui encourageraient les propriétaires dépossédés à vendre, louer ou échanger leurs biens ou à demander réparation. En fait, la restitution ne serait possible que pour 20 % au plus des résidences et des terres dans les villes et les villages (à quelques exceptions près) et pour 10 % des résidences et des terres dans chacun des États constitutifs. Selon les estimations de l'ONU, le nombre des occupants dans la partie chypriote turque qui pourraient avoir à déménager à la suite du règlement des litiges fonciers ne dépasserait en aucun cas 15 000 à 18 000 personnes.

110. Les propriétaires qui n'auraient pas récupéré leurs biens seraient indemnisés par des bons garantis par le gouvernement fédéral et remboursables après 10 ou 15 ans sur une caisse d'indemnisation qui serait alimentée par les ventes réalisées par la commission des biens fonciers (le principe étant que nul ne pourrait obtenir un titre de propriété sans avoir payé le bien en espèces ou avoir accepté un échange). Les propositions relatives aux biens fonciers comprennent des dispositions détaillées sur des logements de substitution et sur des programmes de prêt à des taux préférentiels en faveur des occupants.

111. Si elle peut encore faire l'objet de modifications mineures, cette approche, en particulier lorsqu'elle est couplée au réaménagement territorial décrit plus haut, concilie les intérêts légitimes et contradictoires des propriétaires et des occupants, respecte les droits de la personne tout en étant conforme au principe de la bizonalité et au droit international (en particulier aux instruments internationaux relatifs aux droits de l'homme et à la quatrième Convention de Genève).

Territoire

112. La zone qui se trouve actuellement sous contrôle chypriote turc représente un peu plus de 36 % du territoire de 1960 de la République de Chypre, y compris 57 % des côtes. Pendant au moins le siècle qui a précédé la division de l'île, la part de la population chypriote turque a toujours été de l'ordre de 18 %, et celle de la population chypriote grecque de plus de 80 %. La propriété foncière se répartissait grosso modo dans des proportions similaires, mais fluctuait un peu plus. Le nombre de Chypriotes grecs vivant dans la zone au nord de la ligne de séparation actuelle représente plus du triple du nombre de Chypriotes turcs vivant au sud de cette ligne, tant d'après le recensement britannique de 1960 que celui de 1973.

113. La conclusion à tirer de ces statistiques est qu'une solution équitable qui serait acceptable aux deux parties requerrait un ajustement territorial considérable. En outre, comme j'ai décidé qu'il fallait adopter une approche restrictive à la question de la propriété, j'ai conclu que tout ajustement territorial devait permettre à une majorité des Chypriotes grecs déplacés de revenir chez eux, sous administration chypriote grecque. Dans le même temps, je voulais éviter que cet ajustement ne touche les villages qui ont traditionnellement une forte population chypriote turque (étant donné en particulier le fait que près de la moitié des Chypriotes turcs avaient déjà été déplacés par le passé) et je souhaitais qu'il affecte le plus petit nombre

possible d'habitants. Ma préoccupation principale était l'impact humain de cet ajustement tant sur les Chypriotes grecs que sur les Chypriotes turcs¹⁴.

114. Malheureusement, l'Organisation des Nations Unies n'a pas pu discuter concrètement de certaines options territoriales avec la partie chypriote turque, malgré ses efforts et exhortations répétés pour encourager cette dernière à se pencher sur la question. Tout au long du processus, M. Denktash a refusé d'avancer une proposition concrète sur la question territoriale, mais a insisté pour que ses revendications sur la souveraineté soient satisfaites ou pour que la question soit examinée sur la base de critères plutôt que de manière concrète. M. Denktash a aussi justifié sa position en arguant de l'effet déstabilisateur que cela aurait si le public savait que l'on discutait de la question du territoire.

115. J'ai initialement proposé le choix entre deux cartes puis, dans ma deuxième proposition, j'ai choisi celle qui respectait le mieux les critères susmentionnés. Je l'ai fait après avoir attendu en vain que le dirigeant chypriote turc indique une quelconque préférence pour l'une ou l'autre carte; sa position, et celle de la Turquie, était qu'aucune des deux cartes n'était acceptable pour une série de raisons. Lorsque j'ai avancé ma deuxième proposition, M. Denktash et la Turquie se sont vigoureusement opposés au passage sous administration chypriote grecque de la pointe de la presqu'île du Karpas.

116. Dans ma troisième proposition, j'ai présenté une nouvelle carte, où l'ensemble de la presqu'île du Karpas resterait sous administration chypriote turque (mais avec d'importants droits et protections pour les Chypriotes grecs de ces villages, comme il avait été envisagé dans ma première proposition si le Karpas ne passait pas sous administration chypriote grecque). En compensation, des villages d'autres régions devaient être rendus aux Chypriotes grecs, ce qui leur donnait un nombre légèrement plus élevé de retours de population mais un peu moins de territoire et de côte que sur la carte précédente. Par rapport à la précédente, la carte figurant dans une troisième proposition affecte davantage les habitants actuels de quelques petits villages qui sont traditionnellement des villages chypriotes turcs¹⁵, mais autrement il n'aurait pas été possible de préserver l'équilibre général de la proposition touchant le territoire. Pour dresser une autre carte équilibrée, j'ai été aidé par un geste fort apprécié du Royaume-Uni, qui a offert de renoncer à un peu moins de la moitié de ses Zones de souveraineté (pour la plus grande partie en faveur de l'État chypriote grec) en cas de règlement.

117. Sur la carte de ma troisième proposition, un peu plus de 29 %¹⁶ du territoire et plus de la moitié des côtes de la République de Chypre de 1960 reviendraient à

¹⁴ Cette approche repose sur un certain nombre de critères, notamment le nombre de Chypriotes grecs en mesure de revenir, le nombre de Chypriotes turcs vivant dans leurs régions traditionnelles qui seraient touchés, le nombre d'utilisateurs actuels affectés, la propriété foncière et la viabilité ou la productivité économique. Étant donné la répartition géographique de la population, tracer une carte en ligne droite, solution que préfère la partie turque, ne permettrait pas de respecter ces critères. En outre, des lignes droites ne semblent pas nécessaires dans la mesure où il doit s'agir d'une délimitation administrative à l'intérieur d'un État membre de l'Union européenne, et où il a été répondu aux préoccupations stratégiques turques puisqu'il a été décidé de ne pas stationner de troupes dans les zones touchées par l'ajustement territorial.

¹⁵ Ces villages jouiraient du même statut spécial au sein de l'État chypriote grec que les quatre villages du Karpas au sein de l'État chypriote turc.

¹⁶ Lors de négociations tenues antérieurement sous les auspices de l'ONU, M. Denktash, dans le cadre d'un ensemble de mesures global, avait accepté que la superficie de l'État chypriote turc

l'État chypriote turc. Ces parts seraient réduites d'environ 1 % chacune après le transfert d'une partie des Zones de souveraineté du Royaume-Uni.

118. La zone d'ajustement territorial, qui représente environ 7 % du territoire de Chypre, abrite 54 % des Chypriotes grecs déplacés en 1974¹⁷. D'après le recensement chypriote turc de 1996, le nombre d'habitants qu'il faudrait réinstaller représenterait moins d'un quart de la population actuelle au nord de la ligne de séparation¹⁸. La moitié des personnes touchées se trouvent à Famagouste et à Morphou. Le premier groupe pourrait probablement déménager à l'intérieur de Famagouste. Le deuxième groupe aurait la possibilité de se réinstaller en tant que communauté dans un nouveau site proche de l'endroit où il se trouve actuellement, où il pourrait continuer d'exploiter ses orangeries actuelles, dont la plus grande partie serait située dans l'État chypriote turc¹⁹. Cela laisserait environ 24 000 personnes qu'il faudrait réinstaller dans des endroits entièrement différents. D'après les estimations de l'ONU, à peu près la moitié des personnes à réinstaller seraient des Chypriotes turcs qui avaient été déplacés en 1974 ou après (et leurs descendants), et le reste seraient des personnes ayant émigré de Turquie à Chypre depuis cette date.

119. J'ai proposé que la zone d'ajustement territorial fasse juridiquement partie de l'État chypriote grec dès l'entrée en vigueur de l'Accord de fondation, mais que son administration soit déléguée à l'État chypriote turc au plus tard jusqu'à la date du transfert convenu. En outre, le plan prévoit la création d'un conseil de réinstallation, avec la participation de l'ONU, qui serait chargé d'aider au processus de réinstallation, et donne à l'ONU un rôle de supervision en ce qui concerne l'ajustement territorial. En outre, la convocation d'une conférence internationale de donateurs pour assurer le financement du processus de réinstallation était en bonne voie lorsque j'ai dû suspendre l'effort actuel le 11 mars.

Sécurité

120. La question de la sécurité est l'une des rares sur lesquelles les dirigeants, au cours de négociations directes, aient trouvé des points d'accord, aussi éphémère que cela ait été, avant que M. Denktash ne revienne sur son accord provisoire. Ces points se trouvaient toutefois encore à l'état embryonnaire. Pour établir ma proposition, je me suis fondé sur ces points d'accord et j'ai ajouté d'autres aspects cruciaux. Sur certaines questions – nécessité d'un embargo sur les armes, création d'un comité de contrôle – il y avait peu de divergences de vues. De même, après une ouverture de la part de M. Clerides, il est devenu possible de proposer que le Traité de garantie non seulement demeure en vigueur, mais aussi qu'en s'appliquant mutatis mutandis à la nouvelle situation instaurée par l'Accord de fondation et la Constitution de la République unie de Chypre, en plus de porter sur l'indépendance, l'intégrité territoriale, la sécurité et l'ordre constitutionnel de la République unie de

se situe dans cette gamme.

¹⁷ Ils étaient alors plus de 86 000 et, avec leur progéniture, ils sont environ 120 000 aujourd'hui (la croissance démographique des Chypriotes grecs depuis 1974 étant d'environ 40 %).

¹⁸ Le recensement fait état de 47 000 habitants, bien que l'ONU pense que le chiffre réel est probablement plus bas. Il convient de noter que si l'on ajoute ce chiffre au maximum de 15 000 à 18 000 personnes qui seraient affectées par le rétablissement des droits de propriété dans l'État chypriote turc, cela donnerait un nombre maximum de 62 000 à 67 000 personnes déplacées au titre du plan.

¹⁹ L'ONU a développé des idées sur un nouveau site qu'elle a communiquées aux parties.

Chypre, il couvre également l'intégrité territoriale, la sécurité et l'ordre constitutionnel de ses États constitutifs.

121. Quant au stationnement de troupes aux termes du Traité d'alliance, je proposais dans la première version de mon plan que les troupes grecques et turques, jusqu'à un nombre maximum égal à convenir, soient autorisées à stationner respectivement dans les États constitutifs, l'État chypriote grec et l'État chypriote turc. L'accord sur ce nombre était crucial pour l'ensemble du plan. Je suggérais dans la première version de mon plan que ce chiffre se situe entre 1 000 et 9 999. Aucun progrès n'ayant été réalisé sur cette question, dans la deuxième version du plan j'ai proposé un chiffre se situant entre 2 500 et 7 500. Avant la présentation de la troisième version, la Grèce et la Turquie se sont réunies pour examiner cette question et d'autres questions de sécurité mais ne sont pas parvenues à un accord. Finalement, j'ai proposé le chiffre de 6 000, qui se situait en haut de la fourchette que j'avais proposée, tout en suggérant également une révision des effectifs en 2010 et le retrait de toutes les troupes stationnées en vertu du Traité d'alliance lorsque la Turquie deviendrait membre de l'Union européenne.

122. L'autre élément crucial de la proposition en matière de sécurité était une opération de maintien de la paix des Nations Unies dotée d'un mandat qui pourrait être résumé comme étant un mandat de contrôle de l'application de l'accord, qui s'efforceraient d'en promouvoir le respect et contribuerait à maintenir un environnement sûr, et resterait en place tant que le gouvernement fédéral, avec l'accord des deux États constitutifs, n'en déciderait pas autrement.

Aspects économiques

123. Après 40 ans de conflit, un règlement à Chypre serait coûteux et devrait donc recevoir le soutien de la communauté internationale. Cependant, mon plan prévoit une solution essentiellement autofinancée du problème foncier (contrairement au dispositif d'échange global proposé par la partie chypriote turque). La réintégration dans leurs droits de propriété ou l'indemnisation offrirait aussi aux nombreuses personnes amenées à se réinstaller du fait des ajustements territoriaux des ressources qui leur permettraient de subvenir à leurs besoins. Néanmoins, cet aspect du règlement dépendrait nécessairement d'un financement international substantiel. La Commission européenne s'employait précisément à organiser une conférence internationale de donateurs à cet effet quand, à La Haye, le processus a abouti à une fin regrettable.

124. Le plan prévoit que la livre chypriote sera la monnaie de la République de Chypre, mais permet aux Chypriotes turcs de conserver des comptes bancaires dans d'autres monnaies et de tenir leur comptabilité en euros. Le système de répartition des recettes de la fiscalité indirecte entre les deux États constitutifs aboutirait à un transfert net de ressources de l'État chypriote grec à l'État chypriote turc jusqu'à ce que les disparités économiques entre les deux États aient disparu²⁰. Les fonds et programmes structurels de l'Union européenne ainsi qu'un fonds spécial de 200 millions d'euros pour l'État chypriote turc faciliteraient ce processus d'harmonisation économique. La Constitution fait de cette harmonisation une

²⁰ Selon les calculs des Chypriotes turcs, il s'agirait d'environ 25 millions de livres chypriotes (soit au taux actuel, près de 50 millions de dollars) durant la première année faisant suite à un règlement.

priorité de la politique économique fédérale et le protocole de l'Union européenne comprend une clause de sauvegarde économique favorable à l'État chypriote turc.

Réconciliation

125. Pour satisfaire ce qui, à mon avis, est un besoin criant, le plan propose l'établissement d'une Commission de réconciliation indépendante et impartiale afin de favoriser la compréhension, la tolérance et le respect mutuel entre les Chypriotes grecs et turcs. La commission s'attacherait à promouvoir le dialogue et à établir un rapport concernant l'histoire du problème de Chypre tel qu'il a été vécu et compris par les Chypriotes grecs et les Chypriotes turcs.

Application

126. Après des dizaines d'années de conflit et de séparation des deux communautés, il existe des obstacles à la fois psychologiques et structurels (l'existence de facto de deux structures administratives; les disparités économiques; les formes de réinstallation et de répartition de la propriété foncière) qui contrecarrent l'application rapide de tout règlement. En revanche, conformément au principe, auquel je souscris, selon lequel le règlement devrait être complet, il a été nécessaire de prévoir des calendriers d'exécution contraignants pendant la période de transition.

127. Le plan prévoit qu'après l'entrée en vigueur de l'Accord de fondation, les dirigeants des deux parties deviendraient les coprésidents d'une République unie de Chypre et que, dans un délai de 40 jours, les Chypriotes grecs et les Chypriotes turcs éliraient les assemblées de leurs États respectifs. Ces assemblées à leur tour délégueraient 24 de leurs membres à un parlement fédéral monocaméral de transition. Les institutions ordinaires décrites plus haut seraient progressivement mises en place sur une période de deux ans et demi.

128. La solution des problèmes territoriaux et fonciers qui affecterait un nombre important d'habitants des zones qui seraient visées par l'ajustement territorial ou dans des maisons à restituer à leur propriétaire serait appliquée très progressivement. L'administration de la plupart des villages et des villes habités changerait après deux ans et demi ou trois ans seulement, et les maisons habitées en dehors de la zone visée par l'ajustement territorial seraient restituées après cinq ans seulement aux demandeurs dont les droits auraient été établis avec succès.

Observations

Une occasion manquée

129. Dans le corps de ce rapport, j'ai décrit ce que j'ai fait pour persuader les parties directement concernées de saisir l'occasion qui s'était offerte à eux en 1999, et la funeste trajectoire qui a abouti à l'échec final, le mois dernier à La Haye. Dans les paragraphes qui suivent, j'examinerai comment et pourquoi on en est arrivé là, et quelles sont les perspectives pour l'avenir.

130. Il y a eu au fil des ans de nombreuses occasions manquées de mettre à profit les bons offices offerts par les Nations Unies sur la question de Chypre. Les deux parties sont en partie responsables de ces échecs. Mais j'estime que c'est M. Denktash, le dirigeant chypriote turc, qui porte la responsabilité première de

l'échec final. Quand il a abordé la question de fond, M. Denktash a évoqué de grandes théories et a privilégié sa propre interprétation légale de l'état passé et actuel du problème de Chypre – ce sur quoi les deux parties ont des positions pratiquement inconciliables – alors que la recherche d'un règlement suppose que les parties s'efforcent de contourner les obstacles et de trouver des solutions pratiques pour l'avenir. À de rares exceptions près, M. Denktash a très généralement refusé de s'engager dans la négociation d'un compromis. Cela a considérablement compliqué mes efforts pour faire place non seulement à de légitimes questions de principe, mais également aux intérêts concrets et pratiques des Chypriotes turcs.

131. Quand j'ai rencontré M. Denktash à Chypre en mai 2002 et de nouveau quand je l'ai vu à Paris en septembre 2002, j'ai tenté de lui faire comprendre l'urgence de trouver une solution étant donné la signature imminente par une Chypre divisée du Traité d'adhésion à l'Union européenne. Je lui ai présenté mon appréciation de ce que la partie chypriote turque pourrait espérer obtenir dans une négociation sur les principaux points qui le préoccupent, s'il était lui-même disposé à trouver un compromis sur les questions qui préoccupent la partie chypriote grecque. Cependant, M. Denktash n'a pas voulu voir les avantages que présentaient mes propositions aux parties, et a présenté publiquement la lettre et l'esprit du plan d'une façon qui s'écartait considérablement de son vrai contenu. Il a semblé considérer la date, toute prochaine, de l'adhésion à l'Union européenne et la nette préférence de l'Union européenne pour l'idée d'admettre une Chypre réunifiée, non pas comme une possibilité de parvenir à un règlement favorable et de faciliter ainsi la réalisation des aspirations de la Turquie concernant l'Union européenne, mais au contraire comme un piège et comme une menace.

132. J'ai déjà dit qu'on avait perdu plus d'un an quand M. Denktash avait rompu, par son départ, les pourparlers indirects le 8 novembre 2000. Je regrette que, plus récemment, il n'ait pas rapidement nommé les membres chypriotes turcs des comités techniques chargés de proposer le texte des lois et des traités qui seraient joints à un règlement global, comme convenu le 4 octobre 2002, de façon qu'ils se mettent au travail immédiatement. Cela a entraîné un retard considérable dans le travail des comités, qui n'a réellement commencé qu'à la mi-janvier 2003 : plus de trois des cinq mois qui restaient ont ainsi été perdus. La décision de M. Denktash de faire cesser toute participation chypriote turque aux travaux des comités immédiatement après mon départ de l'île à la fin de février a porté un nouveau coup à la tentative de règlement.

133. En janvier-février 2003, M. Denktash a parlé de soumettre le plan au peuple chypriote turc par voie de référendum, et a déclaré que si les électeurs décidaient que ce plan devait être signé, lui-même démissionnerait de façon que quelqu'un d'autre puisse accomplir cette volonté populaire. Le consentement apparent de M. Denktash à laisser les électeurs décider – ce qui, m'a-t-on dit, avait l'appui de la Turquie – l'a poussé à lui proposer et à proposer à M. Papadopoulos, le 27 février 2003, au moment où le temps commençait rapidement à manquer, qu'ils s'engagent à soumettre le plan aux deux référendums simultanés et distincts que ce plan prévoit.

134. Bien que j'aie déployé des efforts considérables, décrits dans le présent rapport, pour faire droit aux intérêts des Chypriotes turcs, M. Denktash, à La Haye, a rejeté l'invitation que je lui adressais à soumettre le plan à référendum de façon que son peuple puisse se prononcer. Il a demandé que la négociation revienne au

point de départ, afin de procéder à une discussion générale des principes, et a refusé d'envisager un programme de travail – ainsi que la reprise des travaux des comités techniques – ce qui, seul, aurait permis de parvenir à un règlement avant la signature du Traité d'adhésion à l'Union européenne le 16 avril. Face au refus obstiné de M. Denktash d'étudier des moyens crédibles de respecter cette date butoir, je n'ai pas eu d'autre solution que de mettre un terme au processus engagé.

135. Les vues exprimées par M. Denktash depuis des décennies sur le fond du problème de Chypre sont d'une grande cohérence. Elles se caractérisent manifestement par la plus grande conviction. Il n'accepte pas que des changements profonds soient survenus entre la période des années 60 caractérisée par un climat conflictuel et l'Europe dont Chypre va devenir membre à l'aube du nouveau millénaire. Il semble aussi espérer que « les réalités sur le terrain » seront un jour légitimées. Malheureusement, on ne pourra parvenir à un règlement de la question que si les deux parties sont prêtes à accepter que cela exige un compromis et que le monde a évolué au cours des 40 dernières années.

136. En novembre 1999, M. Clerides avait accepté, avec beaucoup d'hésitation, mon invitation tendant à engager des pourparlers indirects car il considérait que les termes utilisés, à l'insistance de M. Denktash, lui imposaient une contrainte. Il était réticent à l'égard de ce cadre de négociation qui le plaçait dans une situation où il semblait négocier avec l'ONU et non pas avec son homologue chypriote turc, qui, à l'époque, n'était pas prêt à le rencontrer directement. M. Clerides hésitait à se lancer dans les travaux hypothétiques que le format des pourparlers indirects impliquait.

137. Il n'empêche que, dans le cadre des pourparlers directs, M. Clerides s'est efforcé de trouver les moyens de tenir compte des intérêts et des préoccupations de la partie chypriote turque si, en échange, cette dernière prenait en considération les objectifs fondamentaux des Chypriotes grecs. S'il y avait des points sur lesquels il n'était pas prêt à céder, M. Clerides s'est montré disposé à rechercher les moyens de surmonter les obstacles idéologiques et de régler les problèmes de manière concrète. Il ne se sentait pas lié par des formules éprouvées; il était tout à fait disposé à envisager des approches différentes de la sienne. Cela a notamment été le cas en ce qui concerne les questions épineuses relatives aux biens transférés à la suite des événements des années 60 et de 1974, le problème des personnes originaires de Turquie qui s'étaient installées à Chypre après 1974 et la question fondamentale de savoir comment la situation évoluerait à Chypre. Tout au long de ce processus, M. Clerides a montré qu'il était capable d'accepter que la partie chypriote grecque assumait sa part de responsabilité concernant les rudes épreuves du passé.

138. Toutefois, les dirigeants chypriotes turcs et de nombreux interlocuteurs turcs étaient et demeurent convaincus que, ayant été acceptés par la communauté internationale en tant que Gouvernement de Chypre, et compte tenu du fait que l'adhésion à l'Union européenne était pratiquement assurée, les Chypriotes grecs n'avaient aucune raison sérieuse de rechercher un règlement avec les Chypriotes turcs. Ils ont mentionné le faible appui en faveur d'un règlement ressortant des sondages d'opinion effectués dans le sud de l'île et la conviction largement répandue parmi les Chypriotes grecs que la réalisation d'un règlement signifiait simplement un retour au statu quo ante. De nombreux Chypriotes turcs sont convaincus que les Chypriotes grecs continuent de considérer Chypre comme une île grecque et ne sont pas prêts à accepter les Chypriotes turcs en tant que partenaires égaux, n'ayant pas été informés par leurs dirigeants des vastes

compromis qu'un règlement exigerait. Je regrette que des efforts plus importants n'aient pas été faits pour dissiper ces craintes et convaincre les Chypriotes turcs que les Chypriotes grecs sont réellement prêts à accepter une solution de compromis. Aucune des deux parties n'a fait beaucoup d'efforts au cours des années pour préparer sa population aux compromis qu'un règlement impliquerait. S'il existe, dans chaque camp, des personnes qui encouragent de façon admirable la réconciliation et le compromis, il demeure, notamment parmi les Chypriotes grecs, une réticence générale à accepter le fait que le choix ultime n'est pas entre un compromis suivant le plan que j'ai proposé et un plan meilleur, mais entre ce plan et une absence de règlement. J'ai constaté que les dirigeants chypriotes grecs n'avaient pratiquement pas fait d'efforts pour expliquer au public que c'était le cas (l'organisation d'une élection présidentielle dans les derniers mois dans le sud de l'île a clairement entravé le processus).

139. M. Papadopoulos, bien qu'arrivé à la direction de la partie chypriote grecque très tardivement, a accepté une continuité avec son prédécesseur. Tout en exprimant des réticences au sujet du plan que j'avais proposé, il s'est engagé à ne pas demander de modifications importantes; son objectif était d'obtenir des améliorations pour assurer l'application effective du plan. Il n'attachait pas beaucoup d'importance à l'idée qu'il fallait parvenir à un règlement à temps pour qu'une Chypre unifiée signe le Traité d'adhésion à l'Union européenne le 16 avril 2003, car, à son avis, un règlement demeurerait possible, sans changement, après cette date; il doutait qu'il soit possible, concrètement, de parvenir à un règlement pendant la période restant à courir. M. Papadopoulos a toutefois accepté de travailler rapidement et de bonne foi dans les délais fixés par le plan.

140. Comme je l'ai indiqué plus haut, le 10 mars 2003 à La Haye, M. Papadopoulos a accepté, à certaines conditions, d'accéder à ma demande tendant à soumettre le plan à référendum et s'est déclaré disposé à ne pas rouvrir la négociation sur le plan lui-même, si M. Denktash faisait de même. Les conditions qu'il a fixées pour soumettre le plan à référendum étaient rigoureuses. Comme indiqué plus haut, je pense qu'il aurait été possible, bien qu'extrêmement difficile, d'achever les lois et traités accompagnant le règlement. La Turquie a soulevé des problèmes d'ordre constitutionnel concernant l'insistance de M. Papadopoulos sur le fait que les Puissances garantes devraient signer l'engagement prévu dans le plan avant que ce dernier ne soit soumis à référendum. Il aurait fallu trouver un moyen de contourner ce problème. M. Papadopoulos a également affirmé qu'une période d'un ou deux mois était nécessaire entre la conclusion des négociations et le référendum; cela aurait dépassé les délais prévus et empêché la signature du Traité d'adhésion par une Chypre réunifiée. En l'occurrence, du fait du rejet de ma demande par M. Denktash concernant l'organisation d'un référendum sur le plan, il ne servait à rien d'exercer des pressions sur M. Papadopoulos au sujet de ces questions. Si l'initiative avait réussi, M. Papadopoulos aurait dû reconnaître qu'il était impossible de définir avec précision chaque aspect de l'application du plan, comme cela aurait été impossible dans toute entreprise publique, et qu'il aurait fallu organiser le référendum le 6 avril 2003 au plus tard.

141. La Grèce et la Turquie, en tant que Puissances garantes, ont un rôle crucial à jouer dans l'établissement d'un règlement, pour des raisons tant juridiques que politiques. Je me félicite d'avoir pu compter sur l'appui résolu de la Grèce tout au long de mon initiative.

142. Le Gouvernement turc qui a été battu aux élections du 3 novembre 2002 apportait un soutien inconditionnel à M. Denktash. De nouvelles perspectives sont apparues après les élections, avec l'arrivée au pouvoir de dirigeants qui ont exprimé la conviction que le non-règlement du problème chypriote n'était pas une solution, déclaré qu'ils souhaitaient vivement encourager un règlement sur la base de mon plan et dans les délais prescrits, et semblaient disposés à aborder les problèmes en suspens de façon pragmatique et constructive. Ce n'est donc que dans les derniers mois fiévreux d'un effort qui s'est poursuivi sur trois ans et demi que la partie turque, par l'intermédiaire de ses dirigeants, a examiné avec sérieux le fond du problème. J'espère vivement que le nouveau gouvernement, qui a dû faire face à une situation extrêmement difficile dès son entrée en fonctions, sera bientôt en mesure d'appuyer sans réserve la recherche d'un règlement car, sans son soutien, il est difficile de prévoir la réalisation de cet objectif.

143. L'un des obstacles au règlement du problème chypriote a été le fait que les deux parties considéraient qu'il s'agissait d'un jeu à somme nulle : le gain d'une partie était la perte de l'autre. Je suis fermement convaincu que, si elle avait été acceptée, ma proposition aurait créé une situation où chaque partie était gagnante. Je suis également, et malheureusement, convaincu que l'issue actuelle à court terme représentera peut-être pour certains un échec plus grave que pour d'autres, mais qu'en fin de compte toutes les parties sont perdantes dans l'échec de la récente initiative. Il est de l'intérêt de tous – Chypriotes grecs, Chypriotes turcs, Grèce et Turquie – que l'on parvienne à un règlement du problème chypriote.

Quel avenir?

144. Comme je l'ai indiqué clairement après l'échec de la réunion de La Haye, celle-ci a sonné le glas des démarches entamées à la fin de 1999. Les espoirs nés il y a quatre ans ont été brisés les 10 et 11 mars 2003. On ne peut que regretter profondément le refus des Chypriotes grecs et des Chypriotes turcs de saisir la chance qui leur était offerte de déterminer eux-mêmes un plan qui aurait permis la réunification de Chypre sur la base d'un accord honorable, équilibré et durable, protégé et garanti les intérêts fondamentaux des deux parties, et répondu à leurs aspirations respectives.

145. Le degré, l'intensité et la durée des efforts consentis par l'ONU durant cette période sont sans précédent. Pourtant, le résultat obtenu, à savoir le plan que j'ai présenté dans sa version révisée définitive le 26 février 2003, reste en suspens.

146. Lorsque j'ai rencontré les deux dirigeants à Chypre, le 27 février, je leur ai demandé de reconnaître que la poursuite des discussions politiques ne pourrait aboutir à un résultat plus probant. C'est sur cette base que je leur ai demandé de tirer la conclusion qui s'imposait et de laisser la population décider de son avenir. Les parties feraient bien d'adhérer au texte qui leur est proposé, car il traduit un équilibre soigneusement élaboré. À ce propos, je me réjouis que M. Papadopoulos ait réitéré qu'il souhaitait continuer de rechercher un accord sur la base de mon plan, même après l'adhésion à l'Union européenne.

147. Je n'ai pas l'intention de prendre de nouvelle initiative sans avoir de bonnes raisons de croire que la volonté politique nécessaire à une issue heureuse existe bien. J'ai déjà indiqué publiquement que cette éventualité ne me semblait pas vraisemblable dans un proche avenir. Je crois cependant que si le plan sous sa forme actuelle était enterré, cela constituerait un grand pas en arrière.

148. Selon moi, il ne sera possible de parvenir à un accord sur la base de ce plan que si les dirigeants des deux parties se déclarent prêts, sans équivoque, à s'y employer, s'ils reçoivent un soutien entier et déterminé au plus haut niveau politique dans leurs pays respectifs, et s'ils s'engagent à : a) mettre la dernière main au plan (sans revenir sur ses principes fondamentaux ni sur les compromis essentiels) dans un délai spécifié, avec l'assistance de l'ONU; b) le soumettre à des référendums distincts et tenus simultanément, ainsi qu'il est prévu dans le plan, peu de temps après et à une date précise.

149. J'adresse mes sincères remerciements aux nombreuses personnes qui ont prêté leur concours à cette entreprise. Le problème de Chypre a été fréquemment évoqué lors de mes consultations avec les dirigeants de nombreux Gouvernements favorables à ma démarche. En vérité, plusieurs d'entre eux se sont comportés comme des Amis du Secrétaire général, et m'ont donné des avis et apporté leur appui sur le plan diplomatique et pratique, tout en renonçant à la tentation d'empiéter sur mes démarches, voire de les éclipser – ce qui est la plaie de tant de missions de bons offices. Les membres du Conseil de sécurité m'ont accordé un soutien de tous les instants. Plusieurs Gouvernements ont nommé des envoyés spéciaux qui étaient en contact régulier avec mon Conseiller spécial. J'aimerais mentionner en particulier l'appui et les conseils que m'ont prodigués l'Envoyé spécial du Royaume-Uni de Grande-Bretagne et d'Irlande du Nord, Lord Hannay, et celui des États-Unis d'Amérique, Thomas Weston. L'excellente coopération avec la Commission européenne et les Présidences successives de l'Union européenne m'ont également facilité la tâche. Quant au Royaume-Uni, aux Pays-Bas, à la Finlande, à la Suède, au Danemark et à la Suisse, ils ont rendu possible, grâce à leur contribution financière, l'utilisation d'un avion particulier sans lequel les déplacements de mon Conseiller spécial dans la région – et ma propre mission à la fin de février – auraient été extrêmement complexes à gérer et nous auraient demandé beaucoup de temps.

150. Je tiens également à adresser à mon Conseiller spécial, Alvaro de Soto, mes remerciements chaleureux ainsi que mes sincères félicitations pour le plan de règlement qu'il a conçu, avec créativité et ingéniosité, car c'est un modèle du genre. Sa diplomatie a été tout aussi irréprochable. C'est ailleurs qu'il faut rechercher la responsabilité de l'échec des négociations menées en faveur d'un règlement.

151. Mon Conseiller spécial a réuni une équipe extrêmement talentueuse et très dynamique à l'appui de mes démarches. Sans elle, il ne m'aurait pas été possible d'offrir cette chance à la population de Chypre, qu'il s'agisse des Chypriotes grecs ou des Chypriotes turcs. L'occasion n'a pas été saisie, mais j'espère vivement que les efforts consentis à cette fin ne l'auront pas été en vain.

Annexe

Récapitulatif des principales étapes de la mission de bons offices du Secrétaire général à Chypre (juin 1999-avril 2003)

1999

- 22 juin Présentation par le Secrétaire général au Conseil de sécurité de son rapport sur sa mission de bons offices à Chypre (S/1999/707)
- 26 juin Résolution 1250 (1999) du Conseil de sécurité
- 1er novembre Alvaro de Soto est nommé Conseiller spécial du Secrétaire général sur Chypre
- 3-13 décembre Première session de pourparlers indirects , à New York, entre Glafcos Clerides, le dirigeant chypriote grec, et Rauf Denktash, le dirigeant chypriote turc
- 10 décembre Conseil européen d'Helsinki

2000

- 31 janvier-8 février Deuxième session de pourparlers indirects, à Genève
- 5-12 juillet Troisième session de pourparlers indirects, à Genève
- 24 juillet-4 août Poursuite de la troisième session de pourparlers indirects, à Genève
- 9-26 septembre Quatrième session de pourparlers indirects, à New York
- 12 septembre Déclaration du Secrétaire général adressée aux parties
- 1er-8 novembre Cinquième session de pourparlers indirects, à Genève
- 8 novembre Observations faites par oral aux parties par le Secrétaire général; M. Denktash décline une invitation à participer à d'autres pourparlers indirects.

2001

- 14 mai Discours du Secrétaire général prononcé devant des Ministres des affaires étrangères de l'Union européenne, à Bruxelles.
- 28 août Le Secrétaire général rencontre M. Denktash à Salzbourg.
- 5 septembre Le Secrétaire général invite les dirigeants à entamer une nouvelle phase des pourparlers, auxquels serait imprimée une nouvelle dynamique; M. Clerides accepte; M. Denktash refuse.
- Novembre Échange de lettres entre M. Clerides et M. Denktash, qui acceptent de se rencontrer face à face en présence d'un représentant de l'ONU.

- 4 décembre Rencontre entre M. Clerides et M. Denktash, dans la Zone protégée par les Nations Unies à Nicosie, en présence du Conseiller spécial; les dirigeants acceptent d'entamer des pourparlers directs.
- 5 décembre M. Clerides dîne à la résidence de M. Denktash, dans la partie nord de Nicosie.
- 29 décembre M. Denktash dîne à la résidence de M. Clerides, dans la partie sud de Nicosie.
- 2002**
- 14 janvier Le Bureau du Conseiller spécial ouvre ses portes à Chypre.
- 16 janvier Les pourparlers directs débutent, dans la Zone protégée par les Nations Unies, à Nicosie.
- 14-16 mai Le Secrétaire général se rend à Chypre.
- 6 septembre Le Secrétaire général rencontre les dirigeants à Paris.
- 3-4 octobre Le Secrétaire général rencontre les dirigeants à New York; ceux-ci acceptent la création de commissions techniques.
- 7 octobre M. Denktash subit une opération chirurgicale à New York; les pourparlers directs ne reprendront qu'en janvier 2003.
- 11 novembre Le Secrétaire général propose une base de règlement global du problème de Chypre.
- 18 novembre M. Clerides accepte de négocier sur la base du plan proposé par le Secrétaire général.
- 27 novembre M. Denktash accepte de négocier sur la base du plan proposé par le Secrétaire général.
- 7 décembre M. Denktash regagne Chypre depuis New York.
- 10 décembre Le Secrétaire général présente une version révisée de la base de règlement global du problème de Chypre.
- 12-13 décembre Conseil européen de Copenhague
- 2003**
- 7 janvier Les commissions techniques se réunissent pour la première fois.
- 15 janvier Les pourparlers directs reprennent.
- 16 février Tassos Papadopoulos est élu et succède à M. Clerides.
- 23-25 février Le Secrétaire général se rend en Turquie et en Grèce.
- 26 février Le Secrétaire général arrive à Chypre et présente officiellement la nouvelle version révisée de sa base de règlement global du problème de Chypre.
- 28 février M. Papadopoulos et M. Denktash acceptent de se réunir à La Haye à l'invitation du Secrétaire général.

- 10 mars Le Secrétaire général rencontre M. Papadopoulos et M. Denktash à La Haye, en présence de représentants des Puissances garantes.
- 11 mars Le Secrétaire général annonce à La Haye que le processus est parvenu à son terme et que son plan reste proposé.
- Avril Le Bureau du Conseiller spécial à Chypre ferme ses portes.
-