

La France et la question chypriote, ou les zigzags de la politique chypriote de la France de 1965 à 2005 *

Jean Catsiapis*

ABSTRACT

The author analyzes how French policy regarding Cyprus from 1965 to 2005 zigzagged according to Franco-Turkish relations, French domestic policy, and Paris' attitude towards the UN. Hostile to the treaties of Zurich and London which created the Cypriot Republic, the French Government denied the Cypriot state sovereignty both internally and externally from 1965 to 1969. In fact, France even refused accreditation to a Cypriot ambassador in Paris. In 1969, France received its first Cypriot ambassador and upheld the Greek policy on Cyprus, notably in 1974 when the Turkish army invaded Cypriot territory. In 1992, François Mitterrand's visit to Turkey initiated a rebalancing of the French policy on Cyprus. This development may be explained by the desire of French businesses to gain access to the Turkish market. The author concludes by reviewing the pro-Turkish stance of Jacques Chirac, who did, nonetheless, plead for the diplomatic recognition of Cyprus by Ankara.

RÉSUMÉ

L'auteur analyse la politique chypriote de la France de 1965 à 2005, qui a zigzagué en fonction de la position de Paris à l'égard de l'ONU, de l'état des relations franco-turques et de facteurs de politique intérieure française. De 1965 à 1969 le gouvernement français, hostile aux accords de Zurich et de Londres, qui ont donné naissance à la République de Chypre, a nié la souveraineté interne et externe de cet Etat au point de refuser l'accréditation à Paris d'un ambassadeur chypriote. A partir de 1969, la France, qui accueille le premier ambassadeur de Chypre soutient la politique chypriote de la Grèce, en particulier en 1974, lorsque l'armée turque envahit le territoire chypriote. Puis en 1992 avec la visite de François Mitterrand en Turquie s'amorce un rééquilibrage de la politique chypriote de la France, qui s'explique par l'objectif de procurer aux entreprises françaises des débouchés sur le marché turc. L'auteur termine son étude en analysant la politique pro-turque de Jacques Chirac, qui, toutefois, en 2005, plaide pour la reconnaissance diplomatique de Chypre par Ankara.

«Au fait comment va Mgr Makarios». Cette question posée par Jacques Chirac, le 12 mai 1986, alors Premier ministre, à Christos Sartzetakis, chef

* Université de Paris X

de l'Etat hellénique en visite officielle à Paris, sur l'état de santé du président de la République de Chypre, pourtant mort neuf années plus tôt donne bien la mesure de l'ignorance de la classe politique française de la question chypriote¹. De 1965, année au cours de laquelle le Conseil de sécurité de l'ONU adopte quatre résolutions relatives à la question chypriote² au 3 octobre 2005, date de l'ouverture des négociations d'adhésion de la Turquie à l'Union européenne, alors même que l'armée de ce pays continue à occuper le nord de Chypre, Etat membre de cette Union, la politique chypriote de la France a zigzagué en fonction de la position de Paris à l'égard de l'ONU, des relations franco-turques mais aussi des aléas de la politique intérieure française.

La négation de la souveraineté de Chypre 1965-1969

En 1965, la France dans la continuité de la position arrêtée par le général de Gaulle lors de ses entretiens du 29 juin 1964 avec Georges Papandréou et du 1^{er} juillet avec Ismet Inonu³ considère que Mgr Makarios est responsable de la détérioration de la question chypriote tout en estimant comme lui que les traités de Londres et de Zurich de 1959, qui ont donné naissance à la République de Chypre, sont contestables. Ainsi s'expliquent les instructions données à la délégation française avant l'adoption de la résolution 207 du Conseil de sécurité de l'ONU «de ne pas mentionner les traités de Londres et de Zurich»⁴. L'hostilité de de Gaulle à l'égard de l'ONU dominée par les Américains et les Anglais va encore s'exprimer en novembre 1965 lorsque Roger Seydoux le représentant permanent de la France aux Nations Unies fait savoir qu'il utilisera son droit de veto si un projet de résolution anglo – américain condamnant le gouvernement de Mgr Makarios venait à être présenté.

Cette position de la France, note l'Ambassadeur français à Nicosie, M.Sainte Marie, provoque la préoccupation et la peine du Dr Kutchuk, le vice-président turc de Chypre⁵.

A vrai dire le gouvernement français s'interroge dès la fin de la guerre d'indépendance de Chypre sur la réalité de l'existence d'un Etat chypriote et l'opportunité pour Paris d'accepter de nouer avec lui des relations au niveau d'ambassadeurs. C'est ainsi que lorsque Chypre devient un Etat indépendant

en 1960 la France y possédait un consulat général, qui se transformera tout naturellement en Ambassade⁶. Et dès le 19 décembre 1959, le consul général de France reçoit pour instruction de présenter ses félicitations personnelles à Mgr Makarios et au Dr Kutchuk, à l'occasion de leur élection comme président et vice-président de la République, leur désignation ne devant prendre effet qu'au jour de l'indépendance. En revanche, Paris, pour différentes raisons, refuse d'accueillir un ambassadeur de la République de Chypre. Pour comprendre ce refus il faut d'abord noter que le Chargé d'affaires français Baudoy demande le 20 septembre 1960⁷ au ministre des affaires étrangères Kyprianou pourquoi Mgr Makarios avait décidé de se faire représenter en Allemagne plutôt qu'en France. Il lui fut alors répondu que le chef de l'Etat chypriote avait voulu donner satisfaction immédiate à la communauté turque de l'île mais que l'intention de celui-ci était de nommer un ambassadeur à Paris « parmi les membres de la communauté de langue grecque ». Ensuite on doit supposer que la décision de Mgr Makarios de maintenir Chypre au sein du Commonwealth⁸ n'a pas du être appréciée par de Gaulle, dont l'anglophobie était certaine. Mais l'explication la plus probable du refus français d'accueillir un ambassadeur de Chypre tient au fait que Paris n'a pas été consulté au moment de l'indépendance de ce pays alors même que la France était signataire du traité de Lausanne du 24 juillet 1923 qui avait établi le statut juridique de l'île. Ainsi que de Gaulle l'a affirmé le 29 juin 1964 au Premier ministre grec Georges Papandréou « le statut actuel de Chypre, nous ne l'avons jamais approuvé, il est artificiel »; puis le 1^{er} juillet 1964 au président turc Ismet Inonu: « Chypre n'existe pas en tant qu'Etat »⁹. La France ignore donc Chypre et ne veut prendre en compte que la Grèce et la Turquie.

L'étude juridique du Quai d'Orsay de 1967

La position de la France à l'égard du statut de Chypre a été précisée par une étude du service des affaires juridiques du Quai d'Orsay en date du 27 novembre 1967¹⁰. Dans cette étude il est dit très clairement que la souveraineté de Chypre n'existe ni sur le plan interne ni sur le plan externe. Ce texte souligne que « Chypre n'a pu choisir sa Constitution » et que ses compétences externes sont limitées « en ce qui concerne le droit de traiter, le libre exercice de la compétence de guerre et l'organisation des forces armées et des forces de police ». Cette étude, en outre, conteste le fait que « l'article

3 du traité de garantie autorise la Turquie à effectuer un débarquement, même pacifique, à Chypre pour rétablir la situation». Le service juridique du Quai d'Orsay rappelle que la France n'a pas voté le paragraphe 4 de la résolution 186 du 4 mars 1964 du Conseil de sécurité de l'ONU sur l'envoi d'une force à Chypre et conclut son analyse du statut de Chypre en se demandant si Grecs et Turcs à la suite de l'adoption de cette résolution «n'ont pas admis implicitement qu'il ne leur appartenait plus d'intervenir dans le maintien de l'ordre à Chypre par les moyens du traité de garantie». Il ressort de cette analyse des juristes du Quai d'Orsay que les puissances garantes de l'indépendance de l'île, incapables d'assumer leurs obligations ont internationalisé le problème de Chypre en le portant devant les Nations Unies. La méfiance des Français envers l'ONU conduit Roger Seydoux en juin 1966, qui se résigne à rendre hommage aux opérations du maintien de la paix, à émettre l'opinion que celles-ci pourraient retarder la solution du problème chypriote dans la mesure où «ces opérations dispensent les parties intéressées d'entreprendre les efforts nécessaires»¹¹.

L'envoi en 1969 d'un ambassadeur en France

Le dégel des relations chypriotes en 1969 a toutefois été précédé d'une tension entre Paris et Nicosie lorsque le général de Gaulle dans une conférence de presse septembre 1968 croit devoir dire: «Je ne crois pas que le système de la Fédération soit toujours très bon et très pratique. Car en somme cela consiste à mettre ensemble des peuples très différents, voire opposés et qui par conséquent n'y tiennent pas du tout. On le voit au Canada. On le voit, en Rhodésie, en Malaisie, à Chypre»¹². Cette position du chef de l'Etat français, qui dit en substance que Grecs et Turcs ne peuvent vivre ensemble à Chypre et que la partition de l'île, qu'il avait déjà suggérée en 1964 lors de sa rencontre avec Inonu, doit être envisagée, ne manque pas d'inquiéter le gouvernement chypriote. Mais dès le 23 octobre 1968, Spyros Kyprianou, qui rencontre Michel Debré lui dit approuver les options politiques de la France¹³. Le rapprochement entre Nicosie et Paris, que souhaite Mgr Makarios, s'explique par sa volonté de s'appuyer sur la France pour faciliter l'Association de Chypre aux Communautés européennes, qui est devenu un des axes majeurs de la diplomatie chypriote. De fait l'embargo de Paris sur les ventes d'armes à Israël, après la guerre des six jours, est très appréciée des autorités chypriotes, qui, dans leur confrontation

avec la Turquie, se sont toujours appuyées sur les Etats arabes ainsi que le note *Le Monde* début 1969 dans un article dont le titre est «Les relations avec la France prennent un nouveau départ»¹⁴. Finalement le gouvernement français donne son agrément en février 1969 à la nomination de Polys Modinos comme premier ambassadeur de la République de Chypre à Paris¹⁵, qui, au demeurant, a été le dernier ambassadeur à avoir présenté ses lettres de créance au Général de Gaulle, qui démissionne le 28 avril 1969. De son côté le président Makarios en recevant début avril 1969 les lettres de créance de Jean de Garnier des Garets, nouvel ambassadeur de France à Nicosie exprime le souhait d'une consolidation des relations franco-chypriotes¹⁶. Il est certain que c'est grâce à l'appui de Paris que la République de Chypre parvient à signer un accord d'association avec les Communautés européennes, le 19 décembre 1972, qui entrera en vigueur le 1^{er} juin 1973.

Le soutien à la politique chypriote de la Grèce 1969-1992

La normalisation des relations franco-chypriotes, effective depuis les premiers mois de l'année 1969, va conduire le président Makarios à des confidences et à informer l'Ambassadeur de France, le 28 mars 1970, que l'attentat dont il avait fait l'objet le 8 mars, avait eu pour «cerveau» Polycarpos Georgadjis, son ancien ministre de l'intérieur¹⁷. Sur le plan de la question chypriote, le soutien de Paris va s'affirmer lors de l'invasion de la République de Chypre, le 20 juillet 1974, par l'armée turque. La France, à cette occasion, va devenir l'allié le plus efficace de la Grèce et de Chypre. C'est Valéry Giscard d'Estaing, le président de la République française, qui prend l'initiative d'appuyer les efforts de Constantin Caramanlis faisant face aux conséquences de l'agression turque à Chypre, condamnée sévèrement par Paris. D'une part, son gouvernement est le principal artisan des résolutions du Conseil de sécurité de l'ONU du 20 juillet 1974 (353) et du 14 août 1974 (357) exigeant un cessez le feu et le retrait des troupes étrangères de Chypre s'y trouvant en dehors des prévisions de traités internationaux. D'autre part, le chef de l'Etat français décide d'accélérer des livraisons d'armes à la Grèce, notamment des avions de chasse «Mirage», information que l'ambassade de France à Athènes croit cependant devoir démentir¹⁸. A la suite du retrait de la Grèce de l'OTAN, qui suit immédiatement la seconde invasion de Chypre par la Turquie, le 14 août 1974, les propos de Giscard d'Estaing - «la Grèce à laquelle nous devons une

large part de notre civilisation, ce qui explique l'affection que la France porte à son peuple »¹⁹ - provoquent une grande émotion chez les Grecs donnant naissance au slogan «Grèce-France-Alliance». Ainsi que le relève Patrick Devedjian, dans son rapport d'une mission du Groupe d'amitié France Chypre de l'Assemblée nationale effectuée à Nicosie en 1997 «les partis politiques français de droite comme de gauche se sont prononcés dès 1974, en faveur de l'application des résolutions des Nations Unies concernant Chypre, qui prévoient le retrait des troupes turques de ce pays»²⁰. On observe, à l'évidence, une solidarité de Paris avec Athènes et Nicosie face à la violation du droit international par l'armée turque à Chypre. Mais ne pouvant faire évoluer les rapports de force en faveur de la Grèce dans le bras de fer qui oppose ce pays à la Turquie, même si Paris assure Caramanlis de son soutien diplomatique face à Ankara²¹, Giscard d'Estaing va faciliter le rapprochement entre Athènes et les Communautés. Il est indéniable que la Grèce est devenu, le 1^{er} janvier 1981, le dixième membre des Communautés européennes grâce à l'appui du président français, qui a dû combattre les objections notamment celles de Jacques Chirac à l'intégration des Grecs dans l'Europe communautaire.

La position française sur l'occupation de Chypre par la Turquie

A l'occasion d'une question écrite posée en 1977 par le député Pierre-Bernard Cousté sur l'indemnisation des biens perdus en 1974 par les Français de Chypre, le ministre français des affaires étrangères a été amené à définir la position de la France sur la nature juridique de l'intervention militaire de l'armée turque et du stationnement de celle-ci en territoire chypriote. Dans la réponse à cette question²² il est précisé que la Turquie est à Chypre «une puissance occupante» et que conformément au «règlement de La Haye de 1907» celle-ci doit indemniser les biens des ressortissants français. Il est donc clair que la France refuse d'admettre le point de vue d'Ankara, exprimé par le directeur des affaires politiques du ministère turc des affaires étrangères, Necdet Tezel, qui le 13 février 1975 avait fait savoir à l'Ambassade de France en Turquie que «l'armée turque n'est pas une armée occupante» et que la zone chypriote turque «n'est pas une zone occupée, mais une zone contrôlée» et que le gouvernement turc ne saurait interférer dans la gestion de «l'administration autonome chypriote turque»²³.

Le gouvernement français invité à présenter les demandes d'indemnisation de ses ressortissants auprès de cette administration a préféré s'abstenir de toute initiative de ce type, ne reconnaissant pas cette entité.

La position française sur la proclamation d'indépendance de «la République turque de Chypre nord»

La zone occupée de Chypre s'est transformée d'abord en Etat fédéré chypriote turc, le 13 février 1975, puis en «République turque de Chypre nord» le 15 novembre 1983. Ces décisions unilatérales ont été condamnées respectivement par les résolutions du Conseil de sécurité du 12 mars 1975 (367) et du 18 novembre 1983 (541) avec l'approbation du gouvernement français. La proclamation d'un Etat fédéré chypriote turc, selon une note de l'ambassadeur français à Nicosie, Alain Chaillous, s'explique tant par la volonté du gouvernement turc de sauver la face au moment de la suspension de l'aide américaine que par la nécessité de l'administration chypriote turque de Rauf Denktash de donner une base légale à ses activités²⁴. Mais comme le note justement ce diplomate le geste des Chypriotes turcs aura eu une conséquence au moins inattendue. En proclamant l'indépendance de leur Etat fédéré ceux-ci auront abouti à ce qu'à peu près le monde entier déclare que le seul gouvernement internationalement reconnu était celui de Mgr Makarios. Ainsi s'explique sans doute la position de R. Denktash, selon laquelle la déclaration unilatérale du 13 février 1975 n'était qu'une simple réorganisation de sa zone, qui n'appelait pas de reconnaissance internationale.

La proclamation de l'indépendance de «la République turque de Chypre nord» intervient le 15 novembre 1983 alors que la France et la Grèce sont dirigées toutes deux par des socialistes. Mais l'axe Paris-Athènes, au delà de la condamnation de la déclaration d'indépendance par François Mitterrand et Andréas Papandréou de cette entité, reconnue jusqu'à aujourd'hui sur le plan international par la seule Turquie, ne permettra pas de mettre en échec cette décision qui contribue à approfondir la séparation entre les deux communautés de l'île.

De fait, la France dans le but d'assurer à son économie des débouchés sur le marché turc va progressivement par petites touches procéder à un rééquilibrage de sa politique chypriote.

Le rééquilibrage de la politique chypriote de la France 1992-2005

Dés juillet 1984 on observe un début de retrouvailles franco-turques lorsque F.Mitterrand confie à l'ancien ambassadeur Etienne Mana'ch la mission d'examiner les moyens de réchauffer les relations entre Paris et Ankara. Celui-ci sera ainsi amené à critiquer ouvertement les propos de plusieurs ministres français sur le génocide des Arméniens en précisant que le chef de l'Etat « était opposé à la répétition de telles erreurs »²⁵.

Force est de constater que le réchauffement des rapports entre Paris et Ankara va intervenir malgré les excellentes relations à titre personnel que le président français va entretenir avec le chef de l'Etat chypriote, Georges Vassiliou pendant le mandat de celui-ci (1988-1993).

La réactivation des relations franco-turques de 1992

C'est la visite en Turquie que F.Mitterrand effectue en avril 1992, qui va marquer le dégel des relations franco-turques. Au demeurant cette visite répond à celle du Premier ministre turc Turgut Ozal effectuée en France en novembre 1988. Mais c'est sous la présidence de Jacques Chirac qui débute au printemps 1995 qu'un élan particulier sera donné aux relations franco-turques, malgré le vote le 18 janvier 2001 de la loi française sur la reconnaissance du génocide arménien. Ami de longue date de la Turquie, J.Chirac a eu à cœur de faciliter le rapprochement de ce pays avec l'Union européenne tout en évitant de s'impliquer dans un soutien appuyé à la candidature de Chypre à cette Union ou à un règlement de la question chypriote favorable aux intérêts de Nicosie. On doit noter ainsi qu'au Conseil des affaires générales du 5 octobre 1998, la France mais aussi l'Italie, autre pays dévoué à la Turquie, déclarent que l'adhésion de Chypre à l'UE ne doit pas être considérée comme automatique, attitude qui entraîne une vive réaction du ministre grec des affaires étrangères Théodore Pangalos, affirmant « qu'il est regrettable et immoral que la division de l'île soit considérée comme un obstacle à son adhésion ». S'agissant du règlement de la question chypriote, le président Chirac, en réponse à un questionnaire de l'Association des Amis de la République de Chypre au cours de la campagne présidentielle de 2002, évite de se prononcer clairement en faveur du départ des troupes turques de l'île²⁶. Il se borne en effet à dire « qu'il ne s'est jamais

résigné au statu quo qui dure dans l'île depuis trop longtemps» et qu'il continuera «d'encourager les deux parties à négocier et de les inciter à un règlement global juste et durable de la question chypriote dans le respect des résolutions des Nations unies». Plus surprenant est le manque d'intérêt du président Chirac pour le sort des vingt deux Français de Chypre, qui ont perdu leurs biens lors de l'invasion de 1974. Abandonnant la thèse de la France qui considère que la Turquie doit indemniser ses ressortissants celui-ci se contente de dire: «Les compensations des pertes du fait de la partition de l'île en 1974 sont un des points essentiels des négociations intercommunautaires actuellement en cours» et qu'il «continuera de veiller avec la plus grande attention aux suites réservées à la situation des vingt deux Français de Chypre». Finalement c'est en voulant favoriser la candidature de la Turquie à l'Union européenne que Paris devra se résigner à faciliter l'adhésion de la République à cette Union : au Conseil européen d'Helsinki des 10 et 11 décembre 1999 il est en effet décidé que «la Turquie est un pays candidat, qui a vocation à rejoindre l'Union» tout en admettant que pour l'adhésion de Chypre la décision sera prise par le Conseil sans que le règlement de la question chypriote puisse en constituer une condition préalable.

La position française après le referendum du 24 avril 2004

Après la signature le 16 avril 2003 du traité d'adhésion de Chypre à l'Union européenne, l'ONU sous la très forte pression des Etats Unis et de la Grande Bretagne a essayé d'obtenir la réunification de l'île avant l'entrée effective des Chypriotes dans la famille européenne prévue pour le 1^{er} mai 2004. Le plan Annan de réunification de Chypre, modifiée dans son ultime version pour satisfaire toutes les demandes d'Ankara a été soumis par referendum aux deux communautés de cet Etat. Comme on pouvait s'y attendre la communauté chypriote grecque a rejeté le plan Annan, approuvé, en revanche, par la population du nord de Chypre, qui, à vrai dire, souhaitait par son vote moins se réunifier avec les Chypriotes grecs qu'avoir la possibilité de rejoindre l'Union européenne²⁷. Pour «punir» les Chypriotes grecs de leur rejet du plan Annan le président Chirac a eu l'idée pour le moins choquante d'accueillir à Paris, le 20 juillet 2004, le Premier ministre turc Erdogan, soit 30 ans jour pour jour après l'invasion de Chypre par la Turquie. En outre, deux jours plus tard, le 22 juillet, Mehmet Ali Talat

«Premier ministre de la République turque de Chypre nord» a été reçu au Quai d'Orsay par Mme Claudie Haigneré, ministre déléguée aux affaires européennes. Celle-ci aura beau dire qu'elle a rencontré non pas le chef de gouvernement d'un Etat non reconnu par Paris mais un dirigeant de la communauté chypriote turque, le fait est que pour la première fois depuis 1974 un ministre français a cru devoir recevoir officiellement un officiel de la zone occupée de Chypre. Paris a donc rejoint le camp des Anglais et des Américains soucieux de rompre l'isolement diplomatique de l'entité située au nord de Chypre malgré les dispositions de la résolution 541 du Conseil de sécurité du 18 novembre 1983 invitant tous les Etats à ne pas reconnaître «la République turque de Chypre nord».

La position française du 2 août 2005 sur la reconnaissance de Chypre par la Turquie

La décision du président Chirac de soumettre au peuple français, le 29 mai 2005, l'approbation d'un projet de loi autorisant la ratification du traité instituant la Constitution européenne a provoqué de telles réactions hostiles, en particulier en raison des conclusions du Conseil européen du 17 décembre 2004, qui arrête la date du 3 décembre 2005 comme début des négociations d'adhésion de la Turquie à l'Union européenne. L'hostilité de l'opinion publique à ces négociations a tellement inquiété les autorités politiques françaises qu'a eu lieu préalablement au referendum une révision constitutionnelle, le 1^{er} mars 2005, prévoyant que, le moment venu, le peuple français serait obligatoirement consulté pour se prononcer sur l'entrée de la Turquie dans l'Union européenne. D'autre part, pour éviter que ne soit davantage mise en lumière l'occupation du nord de Chypre par l'armée turque, que les médias français ont subitement découverte, l'Elysée décide que la visite officielle du président Papadopoulos à Paris aura lieu en fin d'année²⁸ et non avant le referendum. Malgré ces précautions le peuple français, le 29 mai 2005, refuse d'approuver, une majorité de 54%, le traité constitutionnel. Au cours de l'été 2005, de nombreux hommes politiques français estiment qu'il ne sera pas possible d'ouvrir les négociations d'adhésion avec la Turquie, si cet Etat ne reconnaît pas préalablement la République de Chypre. Pour éviter d'avoir à subir la pression de ceux-ci, le Premier ministre Dominique de Villepin, le 2 août 2005, déclare qu'il est impensable qu'un Etat puisse entamer des négociations avec l'Union

européenne tout en refusant de reconnaître diplomatiquement la République de Chypre, membre de cette Union. Cette prise de position a beaucoup surpris compte tenu de l'attitude pro-turque de la France, exprimée en particulier par son ambassade à Nicosie. Il est certain que cette prise de position n'a pas eu d'effet puisque les négociations d'adhésion de la Turquie avec l'UE ont bien commencé le 3 octobre 2005 sans la reconnaissance au préalable de Chypre par le gouvernement turc. Il faut toutefois souligner que c'est grâce à la France qu'a pu être évitée l'adoption, à l'automne 2005, d'une résolution du Conseil de sécurité de l'ONU proposée par les anglo-américains et qui visait à rompre l'isolement économique de la partie nord de Chypre.

En conclusion, force est de constater que l'opinion publique française autrefois très peu intéressée par les questions de politique étrangère et européenne est à l'heure actuelle sensible aux méfaits de la mondialisation et aux menaces de l'islamisme, qui proviennent, selon elle, non seulement des Etats arabes mais aussi de l'Iran et de la Turquie. Il semble évident que la campagne pour les élections présidentielles et parlementaires du printemps 2007 sera, pour la première fois depuis longtemps, une occasion privilégiée pour les Français de débattre des orientations diplomatiques de leur pays et donc en particulier de sa politique chypriote.

*Cette étude constitue la suite de notre article *La France et la question chypriote, de la guerre d'indépendance à la crise de 1964* –cette *Revue*, (printemps 1996)– complété par une série de documents publiés dans le numéro du printemps 2005)

NOTES

1. *Le Pli* n° 4 du 27 mai 1986.
2. Résolutions du 19 mars 1965 (201), du 15 juin 1965 (206), du 10 août 1965 (207) et du 17 décembre 1965 (219).
3. Le texte de ces entretiens a été publié dans cette *Revue* (printemps 1996).
4. Voir Annexe 1.

5. Archives du Quai d'Orsay, Service des Pactes, 1961-1970, dossier 372.
6. Le Consul de France en place devient Chargé d'affaires le 16 août 1960 et le premier ambassadeur de France a été nommé à Nicosie le 26 juin 1961.
7. Archives du Quai d'Orsay Note de la Sous Direction d'Europe méridionale du 20 décembre 1960, Europe 1960-1965, Série Chypre, dossier 1.
8. *Le Monde* du 19 août 1960.
9. Voir cette *Revue*, (printemps 1996 pages 28 et 32).
10. Voir Annexe 2.
11. *Le Monde* du 18 juin 1966.
12. *Le Monde* du 11 septembre 1968.
13. *Le Monde* du 25 octobre 1968.
14. *Le Monde* des 2-3 février 1969.
15. *Le Monde* 7 février 1969.
16. *Le Monde* 6-7 avril 1969.
17. Archives du Quai d'Orsay, Service des Pactes, dossier n° 372.
18. *Le Monde* du 22 août 1974.
19. *Le Monde* du 29 août 1974.
20. Assemblée nationale, *Mission du Groupe d'Amitié France Chypre*, Paris, 1997, p. 74.
21. Lettre de V. Giscard d'Estaing à C. Caramanlis du 31 mars 1976 (publiée par ailleurs dans le présent numéro de cette *Revue*).
22. Voir Annexe 3.
23. Archives du Quai d'Orsay, Europe 1971-1976, Chypre, dossier 3184.
24. Même référence que celle de la note 23.
25. *Le Monde* du 18 juillet 1984.
26. Voir Annexe 4.

27. Les Chypriotes grecs ont rejeté à la majorité de 76% le plan Annan approuvé en revanche par 65% des habitants de la zone occupée (Chypriotes turcs et colons turcs).

28. La visite à Paris du président Papadopoulos a eu lieu le 4 novembre 2005.

Annexe 1: Instructions à la délégation française à l'ONU du 4 août 1965(Archives du Quai d'Orsay, Service des Pactes, dossier no 372)

Dans les débats du Conseil de sécurité, la France s'est toujours efforcée de tenir compte à la fois des préoccupations des Grecs et de celles des Turcs. Aujourd'hui la situation se présente de façon particulière, puisque c'est le gouvernement chypriote qui est en cause directement. Profitant de la situation troublée qui règne à Athènes, il a pris l'initiative d'un certain nombre de mesures qui, modifiant le statut existant, ne peuvent, si elles étaient appliquées, qu'envenimer à nouveau la situation dans l'île.

Dans votre intervention, vous indiquerez que nous nous étions félicités de l'amélioration constatée depuis plusieurs mois. Nous avons noté que des contacts entre Grecs et Turcs s'étaient ouverts par la voie diplomatique ordinaire et qu'ainsi pourraient enfin être espérés quelques progrès vers une solution.

Vous n'aurez pas à mentionner les traités de Londres et de Zurich, auxquels est incorporée la Constitution présente de Chypre, mais vous pourrez dire que les récentes décisions de Nicosie ne répondent pas aux recommandations du Conseil de sécurité et à sa résolution du 4 mars 1964. Celle-ci en effet «invitait tous les Etats membres ... à s'abstenir de toute action ou de toute menace d'action qui risquerait d'aggraver la situation dans la République souveraine de Chypre». Elle recommandait d'autre part «la recherche d'une solution pacifique» et «un règlement concerté du problème qui se pose à Chypre».

Les décisions du gouvernement et du Parlement chypriotes sont de nature à entraver l'amélioration de la situation que l'on pouvait observer ces derniers temps et elles s'éloignent d'un règlement concerté. Considérer ceci ne saurait être considéré comme une intrusion dans les affaires intérieures d'un Etat. D'ailleurs comme le dit le rapport du Secrétaire général en date

du 29 juillet (S/6569): le représentant spécial du Secrétaire général et le commandant des troupes ont estimé dès l'origine pouvoir faire bénéficier de leurs bons offices le gouvernement et la communauté chypriote turque pour, conformément à leur mandat, éviter une crise.

Dans ces conditions, le Conseil pourrait soit par une résolution, soit sous la forme d'un consensus, rappeler les dispositions de la résolution précitée et exprimer le vœu qu'aucune mesure d'ordre unilatéral ne vienne en compromettre l'effet.

Vous pourrez conclure en exprimant l'espoir que se poursuivent les conversations directes gréco-turques, seules susceptibles d'aboutir à un résultat, chacun se gardant en même temps de tout recours à la force ou menace d'y recourir.

Diplomatie p.o

O. Deleau

Annexe 2: Le statut international de Chypre (Archives du Quai d'Orsay, note du service juridique du 27 novembre 1967)

Le service juridique a cru devoir établir à l'intention de la Direction des Affaires politiques une brève étude rappelant les éléments juridiques essentiels de l'affaire de Chypre.

I-Le statut international de Chypre est déterminé par les accords de Londres et de Zurich.

Ces accords ont créé un Etat aux compétences limitées tant sur le plan interne que sur le plan international, et soumis à la garantie de puissances étrangères (Grande Bretagne, Grèce et Turquie).

A/ Chypre n'a pu choisir sa Constitution, qui a été définie par un Traité international. Le mémorandum du 19 février 1959 porte en effet que la Grande Bretagne, la Grèce et la Turquie

«Prenant acte de la déclaration du représentant de la communauté chypriote grecque et du représentant de la communauté chypriote turque,

par laquelle ils acceptent comme base du règlement final du problème de Chypre les documents annexés au présent mémorandum.

Adoptant ci, au nom de leurs Gouvernements respectifs, les documents annexés à ce mémorandum... Comme base du règlement final du problème de Chypre».

Parmi les documents annexés au mémorandum l'accord portant «structure de base de la République de Chypre» détermine avec précision aussi bien la répartition des compétences entre les organes constitutionnels de ce pays que les conditions d'exercice de ces compétences.

N'ayant pu choisir sa Constitution, Chypre ne peut non plus en principe la modifier sur des points considérés comme essentiels.

L'article 7 de l'accord sur la structure de base de la République de Chypre ne prévoit en effet de possibilité de révision, à la majorité des 2/3 des membres grecs et des membres turcs de la Chambre des représentants que sur des points non fondamentaux.

Or, en vertu de l'article 182 de la Constitution, « les articles ou fragments d'articles de la présente Constitution, reproduits à l'Annexe III, qui ont été empruntés à l'Accord de Zurich en date du 11 février 1959 constituent les articles fondamentaux de la présente Constitution et ne pourront être modifiés en aucun sens par amendements, addition ou suppression ».

B/Les compétences externes de Chypre sont également limitées:

- a) en ce qui concerne le droit de traiter ;
- b) en ce qui concerne le libre exercice de la compétence de guerre et l'organisation des forces armées et des forces de police.
 - l'importance des forces armées est prédéterminée ;
 - le Traité d'alliance entre Chypre, la Grèce et la Turquie prévoit qu'une assistance militaire sera accordée à Chypre (Etat major tripartite auquel participent la Grèce pour 950 officiers, sous-officiers et soldats, et la Turquie pour 650 officiers, sous-officiers et soldats).

C. En vertu des accords de Zurich et de Londres, Chypre est soumis à une garantie internationale portant tant sur son statut interne que sur son statut international.

Le Traité de garantie dispose :

«art.1- La République de Chypre s'engage à assurer le maintien de son indépendance, de son intégrité territoriale et de sa sécurité, ainsi que le respect de sa Constitution.

Elle assume l'obligation de ne pas participer intégralement ou partiellement à aucune union politique ou économique avec quelque Etat que ce soit. Dans ce sens elle déclare interdite toute activité de nature à favoriser directement ou indirectement tant l'union que le partage de l'île.

art.2- La Grèce, le Royaume uni et la Turquie prenant acte des engagements de la République de Chypre établis dans l'article 1^{er}, reconnaissent et garantissent l'indépendance, l'intégrité territoriale et la sécurité de la République de Chypre ainsi que l'ordre des choses établi par les articles fondamentaux de sa Constitution.

Ils assument également l'obligation d'interdire pour ce qui dépend d'eux toute activité ayant pour but de favoriser directement ou indirectement tant l'union de la République de Chypre avec tout autre Etat que le partage de l'île;

art.3- En cas de violation des dispositions du présent traité, la Grèce, le Royaume-Uni et la Turquie promettent de se concerter en vue des démarches ou mesures nécessaires pour en assurer l'observation.

Dans la mesure où une action commune ou concertée ne serait pas possible, chacune des trois Puissances garantes se réserve le droit d'agir dans le but exclusif du rétablissement de l'ordre établi, par le présent traité ».

Il était évident que la Constitution s'étant efforcée de faire coexister deux communautés nationales antagonistes, de prétendues violations de l'ordre établi pouvaient difficilement conduire à une prise de position commune des trois puissances garantes. C'est donc le second alinéa de l'article 3 du traité de garantie, qui risquait d'être le plus souvent invoqué. Or son application était susceptible de créer des risques de guerre entre la Grèce et la Turquie.

Ce sont sans doute les considérations qui précèdent, et le caractère de l'administration de Mgr Makarios, qui ont conduit le gouvernement français à refuser de recevoir un ambassadeur de ce pays (cf. par exemple, tg du département No 3662, à destination de New -York du 6 août 1965).

Il est à noter que, sur ce point, l'URSS semble avoir une position différente de la nôtre (cf. tg. Moscou 4722 et 4723 du 23 novembre 1967).

Pour sa part, le gouvernement français considère, jusqu'à présent, que les accords de Zurich et de Londres, «sur lesquels (il n'a) pas été consulté» «ne peuvent guère servir de base à une solution» «qui impliquerait nécessairement l'abolition du système actuel» (cf. tg du Département, No 2177-84 du 7 juillet 1964, relatant un entretien du Général de Gaulle avec M.Inonu).

II. Quoi qu'il en soit, *il est permis de tenter d'apprécier* –compte tenu des incertitudes du dossier – *les événements actuels eu égard aux dispositions des accords de Zurich et de Londres*

Bien qu'il semble ressortir des télégrammes tant de notre Ambassade à Ankara que de notre Ambassade à Athènes que la note turque adressée au gouvernement grec ne portait pas directement sur la présence des troupes helléniques à Chypre, il apparaît que c'est cependant l'existence de ces troupes qui soit au cœur de la crise actuelle (tout au moins selon les déclarations turques).

Selon les indications données dans le télégramme de Nicosie No 529/532 du 21 novembre 1967, les forces armées stationnées dans le secteur grec de Chypre comprennent:

- le contingent grec de 950 hommes prévu par les accords de Zurich ;
- la garde nationale (environ 12 000 hommes) composée de recrues chypriotes et, dans des unités mixtes, de militaires chypriotes et helléniques, avec un encadrement venant en grande majorité de Grèce ;
- des «unités helléniques proprement dites», placées sous le commandement d'un général grec dont l'importance est évaluée de 8000 à

12000 hommes selon les estimations.

Or, tant l'existence de la garde nationale chypriote que la présence du «contingent hellénique» paraissent difficilement compatibles avec les accords de Zurich et de Londres.

En effet, l'article 14 de l'accord sur les structures de base disposait que :

«Chypre aura une armée de 2000 hommes dont les 60% seront grecs et 40% turcs (art. 129 de la Constitution).

«Les forces de sécurité (gendarmerie et police) auront un contingent de 2000 hommes qui pourra être diminué ou augmenté d'un commun accord du président et du vice-président. Les forces de sécurité seront composées de 70% de Grecs et 30% de Turcs. Toutefois, pour une première période, ce pourcentage pourrait être élevé à un maximum de 40% pour les Turcs (et par conséquent se réduire à 60% pour les Grecs) dans le but de ne pas licencier les Turcs qui servent aujourd'hui dans le corps de police, sauf la police auxiliaire.»

Il est douteux que la création de la garde nationale chypriote ait été faite conformément à ces dispositions.

Par ailleurs, selon les indications données au Service juridique par la Sous-direction de l'Europe méridionale, l'entrée à Chypre du contingent grec s'est faite irrégulièrement. Peut-être serait-il quand même utile de vérifier si au moins certains de ces éléments ne seraient pas dans l'île à la suite de l'arrangement du 21 décembre 1963, dont le Service juridique ignore les termes et dont il ne sait jusqu'à quel point il a reçu un commencement d'exécution, ou si leur présence ne serait pas fondée sur une entente entre la Grèce et Mgr Makarios à la suite de la dénonciation par celui-ci en 1964 du traité d'alliance - encore convient-il de noter que la régularité de cette dénonciation est plus que contestable (cf. note du Service juridique No 277 du 4 mai 1964), et que la Turquie ne l'a pas reconnue comme licite. Il semblerait également utile de déterminer s'il existe, à Chypre, des troupes turques dans la même situation, ce que laisserait penser la proposition canadienne de réduction des contingents grecs et turcs.

En tout cas, une démarche turque tendant au départ du contingent hellénique paraît a priori fondée en application des accords de 1959.

La question peut cependant se poser de savoir si l'article 3 du traité de garantie autorise la Turquie à effectuer un débarquement, même pacifique à Chypre pour rétablir la situation.

Si en effet le but de la Turquie est d'obtenir par la force le départ des effectifs grecs, on peut soutenir que cet Etat aurait dû, tant en application des dispositions de la Charte des Nations Unies que de celles du Traité de garantie même, rechercher par voie de consultation le règlement du problème. Or les démarches turques qui, ainsi qu'il a déjà été dit, ne semblent pas porter directement sur la présence des troupes helléniques, ne paraissent pas constituer les consultations requises.

Si, comme il est indiqué dans le télégramme 864-868 du 22 novembre en provenance d'Ankara, le gouvernement turc entend faire débarquer à Chypre un contingent militaire dans le seul but de protéger la communauté turque de l'île, on peut se demander si, au stade actuel, il y a nécessité absolue de «rétablir l'ordre établi» au sens du traité de garantie- étant entendu qu'il faut bien constater que ledit traité a en fait laissé libres les puissances garantes de la nécessité de leur action.

Par ailleurs, la question doit être examinée de savoir si, à la suite de la résolution du Conseil de sécurité du 4 mars 1964, Grecs et Turcs n'ont pas admis implicitement qu'il ne leur appartenait plus d'intervenir dans le maintien de l'ordre à Chypre par les moyens prévus au traité de garantie.

Il convient en effet de rappeler que, se trouvant incapable d'assumer seule la tâche de maintenir la paix que lui imposait sa qualité de «garant», le Royaume Uni a internationalisé le problème en le portant devant les Nations Unies.

A la suite de la résolution précitée du Conseil de sécurité, en effet (adoptée à l'unanimité, la France, la Tchécoslovaquie et l'URSS s'abstenant toutefois sur le paragraphe 4), le gouvernement grec et le gouvernement turc (comme le gouvernement britannique et le gouvernement chypriote), ont dû être consultés sur la composition et l'effectif de l'UNFICYP. On pourrait donc soutenir que les intéressés ont admis que c'était l'UNFICYP qui était désormais chargé du maintien de la paix à Chypre.

Mais il convient de noter que le paragraphe 5 de la résolution précitée «recommande que la force ait pour fonction... de faire tout ce qui est en son

pouvoir pour prévenir toute reprise des combats et, selon qu'il conviendra, de contribuer au maintien et au rétablissement de l'ordre public ainsi qu'au retour à une situation normale», le gouvernement chypriote étant responsable du maintien et du rétablissement de l'ordre public » (paragraphe 2). Il n'y a donc pas eu ce qui aurait, du reste, été juridiquement impossible-transfert à l'UNFICYP des responsabilités en la matière.

III. Cela dit, il convient d'examiner quelles pourraient être, en dehors des responsabilités qui incombent à la France en tant que grande puissance, *les bases d'une intervention française dans la crise* :

A/ Le gouvernement français, qui n'est pas garant des accords de Zurich et de Londres, et qui n'en approuve du reste pas les principes, ne devrait a priori pas se sentir tenu de rappeler les parties au conflit au respect de ces accords, ni porter d'appréciation sur l'application qui en a été faite par l'une ou l'autre des parties intéressées.

B/ Il ne serait pas en revanche impensable, s'il le jugeait opportun, qu'il attire l'attention de la Grèce et de la Turquie sur l'article 1^{er} du traité de l'Atlantique nord selon lequel les parties s'engagent à régler par des moyens pacifiques tous différends internationaux dans lesquels elles pourraient être impliquées et à s'abstenir de recourir à la menace ou à l'emploi de la force de toute manière incompatible avec les buts des Nations Unies.

Il est à noter toutefois que, pour l'application de l'article 1^{er} du traité de l'Atlantique nord une procédure particulière a été prévue par la résolution du Conseil du 13 décembre 1966 selon laquelle il appartient au Secrétaire général de l'OTAN d'offrir à tout moment ses bons offices aux gouvernements intéressés pour le règlement des différends qui surviendraient entre eux, à l'exclusion des différends de caractère juridique et des différends de caractère économique pour lesquels d'autres procédés sont prévus.

C/ Une action est également possible dans le cadre du Conseil de sécurité des Nations Unies. La question se poserait alors de savoir quelle attitude devrait être prise à l'égard d'une éventuelle proposition d'élargissement du mandat de l'UNFICYP, compte tenu de nos réserves à la création de cette force.

Annexe 3: Position du gouvernement français du 6 mai 1977 sur l'intervention de l'armée turque à Chypre

En réponse à une question écrite du député Pierre Bernard Cousté, le ministre français des affaires étrangères considère la Turquie comme une puissance occupante à Chypre :

«Le gouvernement français a estimé, en effet, qu'il revenait aux autorités d'Ankara, en vertu des obligations que le règlement de La Haye de 1907 impose à une puissance occupante, d'assumer la responsabilité de restituer les biens en cause à nos ressortissants et d'indemniser ces derniers pour les pertes qu'ils avaient subies à partir du 20 juillet 1974. La démarche effectuée par notre ambassade sur instruction du ministère des affaires étrangères s'est heurtée, en février 1975, à une fin de non-recevoir, les autorités turques soutenant que leur armée n'était pas, dans la zone nord de Chypre, une armée d'occupation au sens du règlement de La Haye, que cette zone était seulement «contrôlée» et non occupée, que son administration était assurée par une autorité autonome turque-chypriote dans la gestion de laquelle le gouvernement d'Ankara ne saurait s'immiscer.»

Journal officiel du 6 mai 1977 (p.2570)

Annexe 4: Lettre du président Jacques Chirac du 5 avril 2002 à un questionnaire de l'Association des Amis de la République de Chypre

1) Jacques Chirac ne s'est jamais résigné au statu quo qui dure dans l'île depuis trop longtemps. Il soutient sans réserve les efforts déployés par le Secrétaire général des Nations Unies. Il continuera d'encourager les deux parties à négocier et de les inciter à un règlement global, juste et durable de la question chypriote dans le respect des résolutions des Nations Unies.

Jacques Chirac se réjouit donc des discussions inter-communautaires qui se déroulent depuis le 16 janvier dernier pour trouver une solution à la question chypriote. Elles se déroulent en présence de l'émissaire des Nations Unies et qui ont pour objet de passer en revue tous les problèmes liés à cette solution, tels la sécurité, le futur statut de l'île, le sort des réfugiés ainsi que celui des disparus. La question de la démilitarisation de l'île en fait naturellement partie.

2) A de nombreuses reprises Jacques Chirac a affirmé son attachement à l'entrée de Chypre dans l'Union européenne. Les conclusions du Conseil européen d'Helsinki des 10 et 11 décembre 1999, à l'élaboration desquelles la France a pris une part active, fournissant le cadre dans lequel s'inscrit la perspective de son adhésion.

Elles soulignent, en effet, qu'un règlement politique faciliterait l'adhésion de Chypre à l'Union européenne. Toutefois, si aucun règlement n'était intervenu au moment de l'achèvement des négociations d'adhésion, la décision du Conseil relative à l'adhésion serait prise sans que ce règlement politique constitue un préalable. C'est dans cet esprit que Jacques Chirac abordera ce dossier, étant entendu que le Conseil européen devra tenir compte de tous les éléments pertinents pour arrêter sa décision, puisqu'il ne peut y avoir d'automatisme de l'entrée d'un pays candidat dans l'Union européenne quel qu'il soit.

3) Les compensations des pertes subies du fait de la partition de l'île en 1974 sont un des points essentiels des négociations inter-communautaires actuellement en cours. Jacques Chirac continuera de veiller avec la plus grande attention aux suites réservées à la situation des vingt-deux Français de Chypre, qui ont perdu leurs biens en 1974, pour que des réponses précises y soient apportées.

A cet égard, il convient de noter que la Cour européenne des droits de l'homme, dans un arrêt récent, a condamné la Turquie, à indemniser, Mme Loïzidou, ressortissante Chypriote grecque, spoliée de ses biens en 1974.