

Chypre : le referendum du 24 avril 2004 sur le plan Annan

Jean Catsiapis*

Le secrétaire de l'ONU, Kofi Annan a présenté le 11 novembre 2002 un plan de réunification de Chypre, qui est accepté par les Chypriotes grecs, comme base de négociations mais refusé par la Turquie et les Chypriotes turcs. Ce plan prévoit que Chypre sera une République fédérale bizonale avec deux États dotés d'une large autonomie, l'un chypriote turc au nord et l'autre chypriote grec au sud avec à sa tête un exécutif composé d'un organe collectif avec une présidence tournante du type de celle de la Bosnie-Herzégovine. A vrai dire ce plan établit en réalité une confédération, qui légalise le statu quo et déroge aux règles de l'Union européenne, en particulier à celles relatives au droit de propriété et aux libertés d'établissement et de circulation. K. Annan remanie son plan sur des points mineurs une première fois lors de sa visite à Chypre du 26 au 28 février 2003 et une nouvelle fois lors d'une rencontre à la Haye entre le président de la République de Chypre, Tassos Papadopoulos et Rauf Denktash, le chef de la communauté chypriote turque. Cette rencontre débouche sur un échec en raison de l'intransigeance de celui-ci.

À la suite de la décision du Conseil national de Turquie du 23 janvier 2004 qui souhaite que la question chypriote soit réglée par une solution «qui prenne comme référence le plan Annan et tienne compte des réalités de l'île» se tient à New York, le 13 février une nouvelle réunion entre T. Papadopoulos et R. Denktash, qui acceptent de reprendre les négociations intercommunautaires et d'aboutir dans un court délai à la réunification de Chypre. Ces négociations reprennent à Nicosie le 19 février et se terminent par un nouvel échec. Une conférence se tient alors à partir du 24 mars en Suisse près de Lucerne avec la participation des premiers ministres grec et turc, du président Papadopoulos et d'une délégation chypriote turque à laquelle refuse de se joindre R. Denktash, qui débouche également sur un échec. K. Annan, décide, comme cela avait été arrêté lors de la réunion de New-York du 13 février, de reformuler lui même, les chapitres de son projet de réunification faisant l'objet de divergence entre les deux communautés.

* Université de Paris X

Il présente, le 31 mars, la cinquième version de son plan, qui est soumis à l'approbation des Chypriotes grecs et des Chypriotes turcs par un referendum fixé au 24 avril.

1. La campagne du referendum

La position des Chypriotes grecs

Chez les Chypriotes grecs domine une grande déception après la publication de la dernière version du plan de réunification de Chypre, que K. Annan présente comme «un compromis», mais qui fait la part belle aux prétentions de la Turquie ainsi que le souligne la presse internationale.¹ De fait ce dernier texte leur paraît pire que le précédent puisque par exemple la proportion de Chypriotes grecs autorisés à s'établir dans l'État fédéré chypriote turc passe de 21 à 18 % de la population totale de cette entité.

Au niveau des partis politiques le parti socialiste EDEK, en particulier son président d'honneur, Vassos Lyssaridés se prononce catégoriquement pour le «non» au referendum tout comme le chef de l'État, qui est aussi le président du parti Diko alors que les dirigeants du parti du Rassemblement démocratique (Disy), fondé par l'ancien président Glafkos Cléridés recommande le vote «oui», tout comme Georges Vassiliou, lui aussi ancien président de la République de Chypre. Le parti communiste Akel, la première force politique de l'île, et dont le secrétaire général, Dimitri Christofias, est le président de la Chambre des représentants, va adopter une position, qui va évoluer au fil de la campagne électorale. Le bureau politique de l'Akel se déclare en faveur du «oui». Puis son comité central, compte tenu des sondages largement négatifs à l'égard du plan Annan, souhaite un report de la date du referendum, avançant l'argument que les Chypriotes ont besoin de temps pour lire les annexes de ce texte, composées de plus de 9000 pages. N'ayant pu obtenir ce report ni de l'ONU ni de la Turquie D. Christofias déclare que son parti se prononcera en faveur du «oui» seulement si des garanties internationales seront accordées aux Chypriotes grecs quant à l'exécution par la Turquie des obligations résultant du plan de réunification. Faute d'avoir obtenu ces garanties, l'Akel se résigne à faire voter finalement «non» à l'encontre de ce texte.

La position de la Grèce

En Grèce la question du referendum chypriote provoque des prises de position très contrastées des forces politiques: Georges Papandréou, le président du Pasok se prononce catégoriquement pour le «oui», le parti communiste KKE, à l'inverse recommande de voter contre le plan Annan, qui reflète, selon lui, les vues de l'impérialisme américain alors que le Premier ministre Costas Caramanlis déclare que ce plan comporte plus d'éléments positifs que négatifs tout en affirmant que la Grèce respectera les choix des Chypriotes et que la position du Synaspismos s'aligne sur celle adoptée par l'Akel. De son côté Mikis Théodorakis, artisan de longue date de l'amitié gréco-turque critique fortement le plan Annan, qu'approuve au contraire l'ancien ministre des affaires étrangères Théodore Pangalos, connu pour son opposition farouche à la politique chypriote d'Ankara. Le 22 avril se réunissent sous la présidence du chef de l'Etat, Costis Stéphanopoulos, les dirigeants de la Nouvelle Démocratie, du Pasok, du KKE, et du Synaspismos afin d'arrêter une position commune sur le referendum du 24 avril. Cette réunion s'est terminée sans qu'une telle position soit définie

La position des Chypriotes turcs

Rauf Denktash a fait campagne en faveur du « non », laissant même entendre qu'il abandonnerait ses fonctions si le « oui » devait l'emporter dans la partie nord de Chypre. En faveur du non se prononce l'ancien « Premier ministre » Dervis Eroglou (32,45% des voix aux élections législatives du 14 décembre 2003 en zone occupée). A l'inverse dans le camp du oui figurent le « Premier ministre » chypriote turc Mehmet Ali Talat, dirigeant du parti républicain turc, (35,71%) ainsi que le Mouvement pour la paix et de la démocratie de Mustapha Akindji (13,5%). Serdar Denktash à la tête du parti de l'unité nationale (12,6%) a une position qui évolue durant la campagne, prônant le «non» puis laissant les électeurs voter « selon leur conscience ».

La position de la Turquie

Le Premier ministre turc R. Erdogan et son parti l'AKP prend position en faveur du «oui» et se heurte ainsi à Rauf Denktash, à qui il conseille même de s'abstenir de venir en Turquie pour trouver des soutiens auprès des forces

politiques de ce pays. Parmi celles-ci il faut noter la campagne en faveur du « non » de l'ancien Premier ministre Ecevit – chef de gouvernement en 1974 lors de l'invasion de Chypre, qui en sa qualité de citoyen d'honneur de « la République turque de Chypre nord », viendra en zone occupée appuyer les adversaires du Plan Annan. L'organisation turque d'extrême droite « les loups gris » participera aussi activement à la campagne électorale des partisans du « non ».

La position de la communauté internationale

L'ONU, l'Union européenne par la voix de son commissaire à l'élargissement Günter Verheugen invitent instamment les Chypriotes grecs, qui selon les sondages, s'affirment hostiles à l'adoption du plan Annan, à répondre de façon positive au referendum du 24 avril. Les États-unis et la Grande Bretagne s'efforcent de faire pression sur les dirigeants chypriotes grecs pour les convaincre de faire voter leurs compatriotes en faveur du « oui »: Colin Powell, le secrétaire d'État américain, s'entretient même au téléphone avec D. Christofias afin que l'AKel accepte de se ranger dans le camp des partisans du plan Annan alors que Jack Straw, le ministre britannique des affaires étrangères menace, le 5 mars »² le gouvernement de Nicosie, qu'en cas de victoire du « non » dans la partie libre de Chypre, l'Union européenne (UE) ne le considérerait que comme le représentant des Chypriotes grecs.

2. Les résultats du referendum

Le 24 avril les Chypriotes grecs se prononcent à près de 76% en faveur du « non » alors que 65% des Chypriotes turcs, à l'inverse, approuvent le plan Annan. Ainsi faute d'avoir été approuvé par les deux communautés de l'île, ce texte est rejeté.

La victoire du «non» en zone libre a suscité la colère de l'ONU et l'embarras de l'UE. De fait le rejet du plan de l'ONU constitue un échec personnel pour Kofi Annan et aussi pour G. Verheugen, qui l'un et l'autre s'étaient beaucoup impliqués en faveur de la réunification de Chypre avant le 1^{er} mai 2004 et ont été très surpris du «non» des Chypriotes grecs. En effet la procédure du referendum avait été imaginée par eux afin de contourner

l'opposition de Denktash au plan de l'ONU, qui avait en revanche la faveur de la majorité des Chypriotes turcs. Pour les experts des Nations unies et de l'UE le « oui » des Chypriotes grecs était à l'évidence acquis puisque les deux plus grands partis de la zone libre de Chypre, l'AKEL et le Rassemblement démocratique s'étaient déclarés d'accord pour l'essentiel avec ce plan.

Referendum du 24 avril 2004	Nombre d'électeurs inscrits	Oui	Non
Zone libre Chypre Sud	428 587	24,17 %	75,83%
Zone occupée Chypre nord	143 186	64,9%	35,1 %

La signification du « non » des Chypriotes grecs

Les commentaires de la presse internationale sur le « non » des Chypriotes grecs ont tous été de souligner le refus de ceux-ci d'accepter la réunification de Chypre.³ Cette interprétation du vote des Chypriotes semble erronée. En effet leur « non » a été un rejet du plan Annan et non pas un rejet de la réunification de l'île. C'est ce qui ressort d'un sondage « sortie des urnes » (exit polls) effectué le jour même du referendum et diffusé par les chaînes de télévision chypriotes : seulement 13% des Chypriotes grecs ayant voté « non » au referendum affirment s'être prononcés ainsi en raison de leur refus de cohabiter avec des Chypriotes turcs. Selon ce même sondage les partisans du « non » ont justifié leur vote pour « des raisons de sécurité » : de fait le maintien, selon les prévisions du plan Annan, de l'armée turque sur le territoire chypriote jusqu'en 2018, date à laquelle celle-ci conservera un contingent de 650 soldats avec un droit permanent d'intervention militaire d'Ankara dans les deux États fédérés de l'île, constitue une menace inacceptable pour les Chypriotes grecs. L'impossibilité pour près de la moitié des réfugiés de rentrer dans leurs foyers et la légalisation de la présence au nord de Chypre de la grande majorité des colons turcs explique aussi le rejet du plan de réunification, qui réserve aussi à la Grande Bretagne des droits sur les eaux territoriales adjacentes à ses bases.

La signification du «oui» des Chypriotes turcs

L'ensemble des médias internationaux a présenté le vote des Chypriotes turcs en faveur du plan Annan comme ayant été principalement motivé par la volonté de réaliser la réunification de Chypre, le quotidien français *Le Monde* précisant même que ceux-ci redoutaient qu'après le 24 avril « la ligne verte⁴ redevienne infranchissable ». ⁵ En fait il est évident que le vote des Chypriotes turcs s'explique avant tout, ainsi que l'indiquent de nombreuses enquêtes d'opinion, par le souhait d'intégrer l'UE. Il semble, en effet, manifester que les habitants du nord de Chypre n'apprécient guère la diminution de leur zone de 37% à 28,5% de l'ensemble du territoire chypriote, que prévoit le plan Annan mais sont en revanche très désireux de rejoindre l'Europe grâce à cette réunification, à laquelle ils doivent se résigner. L'adhésion d'une Chypre réunifiée pensent les Chypriotes turcs devait permettre de mettre fin à leur isolement économique.

3. Les effets juridiques du referendum

Le maintien de la division de la République Chypre, qui depuis le 1^{er} mai 2004 fait partie de l'UE entraîne cinq effets juridiques majeurs.

Premièrement les Chypriotes sont devenus des citoyens de l'UE. Ce statut concerne non seulement les Chypriotes grecs mais aussi les vingt mille Chypriotes turcs, qui ont obtenu du gouvernement de Nicosie un passeport de la République de Chypre.

Deuxièmement, les frontières extérieures de l'UE coïncident avec les limites de la République de Chypre. Ces frontières ne sont pas constituées par la ligne verte, comme différentes personnalités, dont Valéry Giscard d'Estaing, l'ont affirmé à tort.⁶ En effet le traité d'adhésion de Chypre à l'UE du 16 avril 2003 prévoit que c'est le territoire entier de cette République, qui fait partie de l'Europe des 25, l'application du droit communautaire à la zone d'occupation turque étant provisoirement suspendue.

Troisièmement, la Turquie, qui depuis 1974 refuse de considérer le gouvernement de Nicosie comme celui de la République de Chypre mais seulement comme le représentant des Chypriotes grecs va devoir abandonner cette position dans la mesure où elle est associée à l'UE, dont elle veut

devenir membre. Ankara se devant de prendre en compte « l'acquis communautaire » ne pourra donc plus ignorer juridiquement Chypre. Il faut donc s'attendre à l'établissement de relations diplomatiques turco-chypriotes.

Quatrièmement l'armée turque stationnée à Chypre, dont la présence aurait été légalisée si le plan Annan avait été appliqué, demeure une armée d'occupation d'un pays devenu membre de l'UE. Il convient de rappeler, à la suite de M. Patrick Devedjian, que la France considère la Turquie comme une puissance occupante de Chypre, qui se doit d'indemniser, conformément au règlement de la Haye de 1907, ses ressortissants dont les biens ont été spoliés lors de l'invasion de Chypre de 1974.⁷

Cinquièmement l'ensemble des requêtes des Chypriotes grecs déposées devant la Cour des droits de l'homme de Strasbourg formulées contre la Turquie pour violation de la Convention européenne des droits de l'homme en raison de l'invasion puis de la colonisation de Chypre par ce pays est maintenu. En effet le plan Annan prévoyait que les deux co-présidents de Chypre devaient faire savoir au secrétaire général du Conseil de l'Europe que, compte tenu des dispositions de ce plan sur l'indemnisation des Chypriotes relative à leurs propriétés, les requêtes concernant ce sujet, pendantes devant cette Cour, devaient être radiées.

4. L'après referendum

On peut analyser ici les conséquences d'ordre politique du rejet du plan Annan.

Il y a d'abord un événement, qui, annoncé par certains avant le 24 avril, ne peut se produire: la reconnaissance diplomatique de la « République turque de Chypre nord » (RTCN). En effet deux textes s'opposent à ce que l'entité chypriote turque soit reconnue sur le plan international et puisse ensuite rejoindre l'UE. Lorsque Rauf Denktash a proclamé le 15 novembre 1983 l'indépendance de la « RTCN » le Conseil de sécurité de l'ONU a adopté, deux jours plus tard la résolution 541 déclarant nulle et non avenue cette indépendance. D'autre part, comme on l'a dit plus haut, le traité d'adhésion du 16 avril 2003 concerne la totalité du territoire de la République de Chypre. Il n'est donc pas possible-sauf si ce traité est modifié,

ce qui n'est pas réaliste – de faire adhérer la « RTCN » à l'UE après en avoir reconnu diplomatiquement l'existence. A cet égard on doit préciser que le président de l'Azerbaïdjan, qui avait cru devoir indiquer que son pays reconnaîtrait le régime de Denktash si les Chypriotes grecs décidaient de rejeter le plan Annan, a déclaré après le 24 avril que ses propos avaient été mal interprétés.

On peut prévoir pour Chypre trois lignes d'évolution dans les mois qui vont suivre le 24 avril: la fin de l'isolement économique de Chypre nord, l'élaboration d'un nouveau plan de réunification, une pression accrue sur la Turquie pour un règlement de la question chypriote.

La zone occupée de Chypre, par application du droit international, ne pouvait depuis 1974 commercer avec l'étranger puisque cette entité n'est reconnue par aucun État à part la Turquie. Une décision de la Cour des justices européennes du 5 juillet 1994 a précisé que des échanges commerciaux pouvaient cependant avoir lieu avec la « RTCN » à la condition que les exportations soient opérées au moyen de certificats délivrés par les autorités de la République de Chypre. Le refus du régime de Denktash d'accepter cette procédure a contribué à son isolement économique. Le principe de l'octroi de 259 millions d'euros aux Chypriotes turcs, dont le montant correspond à celui d'une aide prévue par l'UE pour Chypre nord après la réunification de l'île, a été décidé dès le 26 avril à Luxembourg par le Conseil des ministres des affaires étrangères. Toutefois la possibilité pour la « RTCN » de commercer suppose que ses importations et ses exportations se fassent obligatoirement à partir des ports de la République de Chypre et sous le contrôle de ses autorités. On peut donc conclure que l'isolement économique de Chypre nord va certainement cesser sans que pour autant il y ait de la part de la communauté internationale la reconnaissance diplomatique de la « RTCN ».

En ce qui concerne la division de Chypre on doit logiquement s'attendre à une relance d'initiatives de l'ONU. A cet égard on doit d'abord noter que le porte parole du ministère français des affaires étrangères dès le 25 avril a déclaré que «la France souhaite que M. Kofi Annan poursuive sa mission de bons offices pour parvenir à un règlement du problème chypriote».⁸ Il faut ensuite souligner que les autorités chypriotes souhaitent une réunification rapide de l'île: D. Christofias a ainsi déclaré souhaiter qu'il fallait que la date de la réunification de Chypre ne tarde pas et le président Papadopoulos n'a

pas exclu un nouveau referendum à condition que soit modifié le plan Annan.⁹ On doit enfin noter que selon un sondage VPRC publié le 8 mai par *Epicheiro*, 60,9% des Chypriotes grecs se déclarent favorables à de nouvelles négociations sur la base du plan Annan.

On peut aussi prévoir pour conclure cette analyse des évolutions prévisibles de la question chypriote depuis le 24 avril 2004 que la communauté internationale, en particulier l'UE, va faire pression jusqu'à la fin de cette année sur la Turquie pour la convaincre d'assouplir sa position sur ce problème qu'elle considère comme une cause nationale. En effet c'est au mois de décembre que l'Europe des 25 décidera si elle peut ouvrir des négociations d'adhésion avec Ankara. On peut donc imaginer que l'UE risque de retarder ou même de refuser l'ouverture de ces négociations si la position sur la question de la Turquie ne venait pas à s'assouplir. Déjà on observe que le gouvernement turc, dans un contexte européen, qui ne lui est pas favorable, s'efforce de réunir des soutiens à sa candidature à l'UE comme le prouve le voyage officiel de R. Erdogan en Grèce du 6 au 8 mai où le Premier ministre Costas Caramanlis lui a réservé un accueil chaleureux. Au total il appartient à la Turquie de prouver qu'elle partage les valeurs des États membres de l'UE. Sa contribution à la solution de la question chypriote lui en offre l'occasion. Une Chypre réunifiée où Chypriotes grecs et Chypriotes turcs vivent ensemble et non pas côte à côte facilitera le rapprochement de la Turquie avec l'UE en prouvant que chrétiens et musulmans peuvent cohabiter sans heurts et que le choc des civilisations n'est pas inévitable.

NOTES

1. *Le Figaro* du 2 avril 2004: «La victoire diplomatique d'Ankara».
2. *Phileleftheros* du 5 mars 2004.
3. Voir notamment l'article du *Figaro* du 26 avril 2004: «Les Chypriotes grecs refusent massivement la réunification».
4. La ligne verte est la ligne de démarcation entre la zone occupée et la zone libre de Chypre. Fermée depuis 1974, cette ligne a été entrouverte par l'armée turque depuis le 23 avril 2003, et permet aux Chypriotes grecs et turcs de se déplacer sur l'ensemble du territoire de l'île.

5. *Le Monde* du 27 avril 2004.

6. Déclaration, le 27 avril 2004, de V. Giscard d'Estaing à la chaîne FR3 de la télévision française.

7. Patrick Devedjian, ministre du gouvernement Raffarin depuis mai 2002 est l'auteur d'un rapport d'information de l'Assemblée nationale sur Chypre alors qu'il était président du groupe d'amitié France-Chypre de cette institution.

8. Point de presse du porte-parole du Quai d'Orsay du 26 avril 2004.

9. *Philelefteros* du 9 mai 2004.