

Chypre et l'Union Européenne : l'adhésion en vue de la réunification

Joseph Joseph *

Stephanos Constantinides **

En juillet 1990, Chypre a soumis sa candidature à l'Union européenne. A cette époque, des réserves se sont exprimées quant au succès de cette entreprise. Ces réserves, qui se sont avérées plutôt non fondées, étaient reliées au problème de Chypre qui était vu comme un obstacle aux ambitions européennes de l'île.

Les premiers signes encourageants ont fait leur apparition le 30 juin 1993, quand la Commission européenne a émis son *Avis* concernant la demande d'adhésion de la République de Chypre. Trois mois plus tard, le 4 octobre, cet *Avis* a été adopté par le Conseil des ministres devenant ainsi un document officiel reflétant la politique de l'UE. A ce stade, l'UE indiquait clairement que la position géographique, l'histoire, aussi bien que la culture, la vie politique, économique et sociale du peuple chypriote "conféraient indéniablement à Chypre son identité et son caractère européens et confirmaient sa vocation de devenir membre de la Communauté".¹ L'UE a fait un pas de plus en envoyant un message positif aux autorités chypriotes confirmant que "la Communauté considère que Chypre est éligible pour adhérer à la famille européenne".² En même temps, cependant, s'exprime une inquiétude quant à la division *de facto* de l'île et le fait que quelques libertés et droits fondamentaux "devraient être garantis dans le cadre d'un règlement restaurant les droits constitutionnels de la République de Chypre"³ Dans le but d'exercer une pression sur les parties concernées l'*Avis* soulignait que "le besoin de promouvoir une solution politique devient de plus en plus urgent car la situation actuelle rendrait difficile l'acceptation et l'application des engagements prévus dans le Traité de l'Union européenne".⁴

Les questions soulevées dans l'*Avis* il y a dix ans, reflétaient un débat et des efforts répétés de combiner l'adhésion avec un règlement politique de la question chypriote. Le Conseil a également nommé en 1994 un observateur pour le problème de Chypre dont le travail consistait à suivre les

* University of Cyprus (Jean Monnet Chair)

** Université du Québec à Montréal

développements et faire rapport “sur les implications de ces développements politiques à Chypre, sur l’application de l’acquis communautaire incluant le progrès de la mission de bons offices du secrétaire général de l’ONU”⁵. Une conclusion tirée très tôt par Serge Abou, l’observateur européen à ce moment là était qu’il y avait de l’espace pour une implication plus active de l’UE à Chypre. Plus précisément, il a mentionné que l’UE avait une responsabilité “spécifique” de jouer un rôle dans le règlement de la question de Chypre et de “jouer une part active dans les efforts afin de trouver une solution à la question chypriote”.⁶

La recherche d’un règlement n’a mené nulle part, bien que le processus d’adhésion a été mené à terme. Les négociations d’adhésion ont commencé en mars 1998 et se sont conclues avec succès en octobre 2002. La signature du Traité d’Adhésion en avril 2003 était la confirmation finale et collective, que Chypre était politiquement et légalement membre de la famille européenne des nations. En mai 2004, quand le cinquième élargissement de l’UE se matérialisera et que le processus “d’une union mettant plus proche les peuples de l’Europe”⁷ entrera dans une nouvelle phase, Chypre restera encore un Etat membre divisé. Ceci constitue un paradoxe, sinon une anomalie. D’un côté, le continent européen multiethnique intensifie et étend son unification, tandis que, de l’autre côté, Chypre, une petite île demeure divisée.

Il faut souligner qu’en plus de ses forts atouts économiques et autres caractéristiques européens, Chypre avait plutôt un parcours d’adhésion relativement facile pour deux autres raisons interdépendantes : d’abord, la participation de l’île à un élargissement majeur en bloc de l’UE et ensuite, le fait que la Grèce était déjà un membre de l’UE et déterminée de se battre jusqu’au bout pour l’adhésion de Chypre, même en bloquant l’élargissement. Toute complication ou suspension de l’élargissement constituait un scénario cauchemardesque que personne ne voulait imaginer.

A travers la longue période de pré-adhésion, des efforts afin de trouver une solution au problème chypriote avaient été déployés par les Nations Unies et soutenus par les Etats-Unis et l’UE. Le plan soumis par le secrétaire Général de l’ONU Kofi Annan, comme “base pour une solution équitable du problème de Chypre” était la proposition la plus complète et détaillée présentée pour un règlement de la question chypriote. Ce plan a été soumis en trois versions le 11 novembre, le 10 décembre 2002, et le 26 février 2003.

C'était l'aboutissement de longues rondes de négociations indirectes et de consultations qui ont commencé en 1999. Selon le secrétaire Général de l'ONU "le niveau, l'intensité et la durée de l'effort déployé par l'ONU durant cette période étaient sans précédent".⁸

Le plan Annan prévoyait des arrangements qui reliaient l'adhésion à la solution du problème chypriote. Mais l'échec d'un règlement sur la base du plan Annan (plus particulièrement à Copenhague et La Haye) n'a pas constitué un obstacle à l'adhésion de Chypre. Les questions concernant le statut de la partie nord de Chypre occupée par la Turquie ont été abordées dans le Protocole attaché au Traité d'Adhésion qui prévoit que :

1. L'application de l'acquis communautaire sera suspendu dans ces régions de la République de Chypre sur lesquelles le Gouvernement de la République de Chypre n'exerce pas un contrôle effectif.
2. Le Conseil, en agissant unanimement sur la base d'une proposition de la Commission statuera sur le retrait de la suspension à laquelle on se réfère au paragraphe 1."

Aujourd'hui la question n'est pas de savoir si Chypre va "joindre l'Union européenne. A la suite de la ratification unanime du Traité d'Adhésion par le Parlement chypriote le 14 juillet 2003, l'adhésion officielle de Chypre comme membre à part entière de l'UE est seulement une question de temps. Le 1^{er} mai 2004, est déjà arrivé.

Maintenant la vraie question qui se pose est de déterminer s'il y a encore le temps et la volonté politique du côté turc pour un autre effort de dernière minute afin d'arriver à un règlement qui permettra aux Chypriotes turcs de "joindre l'UE avec les Chypriotes grecs dans une Chypre réunifiée. Cette interrogation est une des issues majeures abordées dans cette édition thématique de la revue *Etudes helléniques-Hellenic Studies* qui réunit une variété d'approches, de points de vue et d'opinions.

Evanthis Hatzivassiliou essaie d'intensifier les tendances européennes dans l'histoire chypriote contemporaine. En commençant par l'arrivée des Britanniques en 1878 et en abordant les développements majeurs depuis, il examine les relations de Chypre avec l'Europe durant le vingtième siècle. Il soutient de façon convaincante que l'occupation britannique a doté Chypre et sa vie politique d'une couleur occidentale et l'a amené plus près du

monde européen “libéral” que du monde asiatique “despotique”. Après l’indépendance, l’identité européenne de Chypre a été renforcée encore plus, bien que, pour des raisons tactiques, la jeune République a cherché un support politique et a joué un rôle important dans le Mouvement du Tiers Monde et des Pays non Alignés. Hatzivassiliou, insiste sur le fait que malgré la proximité géographique du Moyen Orient, Chypre a réussi à demeurer dans le courant européen. Par conséquent, l’île a été bien préparée politiquement, culturellement, idéologiquement et économiquement à rejoindre le processus d’intégration européenne. Il conclut que l’adhésion de Chypre à l’UE peut “être regardé comme un retour longtemps attendu à l’Europe qui de plus ouvre de nouvelles opportunités dans la recherche d’un futur commun entre les Chypriotes-Grecs et les Chypriotes-Turcs.

George Christou examine l’impact que la longue relation entre Chypre et l’UE a exercé sur le problème de Chypre. Bien que l’île ait signé un traité d’association avec l’UE en 1972, c’est seulement en 1993, que la Commission européenne a publié son Avis sur Chypre et que leur relation est devenue politisée et s’est dotée de nouvelles complexités et sensibilités. L’UE a essayé d’utiliser le processus d’adhésion comme catalyseur afin de faciliter un règlement dans l’île. Le principal argument mis en avant à Bruxelles était que l’adhésion d’une île unifiée bénéficierait aussi bien aux Chypriotes-Grecs qu’aux Chypriotes-Turcs. La Grèce et la Turquie bénéficieraient grandement d’une solution du conflit Chypriote. L’UE a été particulièrement sensible aux aspirations européennes de la Turquie et a essayé de développer et améliorer ses relations avec cet Etat en lui accordant le statut de pays candidat à l’adhésion. L’UE, cependant, au lieu d’avoir une stratégie claire et indépendante pour un règlement dans l’île, a été un ardent supporteur des initiatives de l’ONU respectant sa primauté dans le processus de recherche de solution. Christou conclut que l’UE peut devenir un acteur majeur dans la recherche d’un règlement à travers la voie européenne de la Turquie, plus particulièrement “en l’attirant plus près à l’intérieur de “ses structures”.

Tozun Bahcheli examine l’orientation européenne de la Turquie et les possibilités de son adhésion à l’UE. Ce faisant, il examine l’impact que le “facteur Chypre” a eu sur la route de la Turquie vers l’Europe. Il mentionne que le règlement du problème chypriote “ne constitue pas une condition formelle préalable à l’adhésion de la Turquie à l’UE”, bien qu’il existe un

point de vue différent véhiculé et mis de l'avant principalement par la Grèce. Bahcheli fournit également un exposé de la politique turque sur Chypre, spécialement depuis 1974, et prend en considération le "facteur Denktash". Apparemment, la division de l'île et la présence des troupes turques dans l'île "garantissaient qu'Ankara et les Chypriotes-turcs auraient la main forte en négociant une nouvelle solution qui allait sauvegarder les intérêts stratégiques de la Turquie et la sécurité des Chypriotes-turcs". Pour ce qui est de la recherche d'un règlement de la question chypriote, la Turquie n'a pas été enthousiaste avec l'implication d'une troisième partie et ceci a été le cas plus particulièrement avec l'UE à cause de la présence grecque au sein d'elle. En examinant les récents développements à Chypre et les relations de l'UE avec la Turquie, Bahcheli conclut que l'objectif de cet Etat d'adhérer à l'UE paraît de plus en plus réalisable. Il existe encore, cependant, une certaine anxiété parmi les Turcs "concernant le lien entre un règlement de la question Chypriote et l'adhésion de la Turquie à l'UE",

Hasan Elmas examine les relations entre la Turquie et l'UE en particulier à travers le prisme de la candidature de Chypre à cette organisation. Il estime qu'après l'intervention turque à Chypre en 1974 l'Europe n'a plus été le centre de gravité autour duquel Ankara cherche une réponse à ses problèmes économiques et sociaux. Indépendamment d'une solution de la question chypriote, H. Elmas considère qu'il n'y a pas dans l'UE de consensus sur l'adhésion de la Turquie.

Susanne M. Baier-Allen examine en quoi le "facteur UE" n'a pas permis une percée dans la recherche d'une solution du problème de Chypre avant la signature du Traité d'Adhésion en avril 2003. Cet auteur souligne que, durant le processus d'adhésion, la communauté internationale "a graduellement pris conscience que l'UE pourrait promouvoir un règlement global". Mais, en examinant les contraintes que la candidature à l'UE pourrait imposer sur un règlement ainsi que les tactiques utilisées par l'UE dans la poursuite de sa politique sur Chypre, Susanne Baier-Allen pense que ces contraintes "ne sont pas particulièrement onéreuses pour espérer la percée attendue. La stratégie de l'UE visait la création de conditions favorables pour un règlement par la promotion et la mise en place de mesures de rapprochement et de confiance entre les deux communautés, "en vendant" l'adhésion aux Chypriotes-turcs et en utilisant le profond désir de la Turquie à devenir membre de l'Union. L'auteur soutient que l'UE a

visiblement renforcé les efforts de l'ONU, plus particulièrement en engendrant "la volonté de négocier" mais la convergence des perspectives n'était pas assez forte pour produire des résultats. Sa conclusion est qu'après l'adhésion de Chypre, l'UE peut jouer un rôle en facilitant la solution de la question chypriote en jouant avec les aspirations de la Turquie à devenir membre et en capitalisant les effets positifs des nouvelles réalités qui ont résulté de l'ouverture de la "ligne verte".

Michael Tsinisizelis, Dimitris Xenakis et Dimitris Chrysochoou, examinent le rôle joué par la présidence hellénique de l'UE (première moitié de 2002) en mettant en avant le dialogue concernant la sécurité en Méditerranée. La Grèce a assuré également la présidence pour la Sécurité et la Défense européenne pendant la présidence danoise de l'UE (deuxième moitié de 2002) à cause de l'option du Danemark de s'abstenir de faire partie de ce comité sur les questions de sécurité. Dans un contexte d'un environnement international turbulent qui a suivi les attaques terroristes contre les États-Unis le 11 septembre 2001, l'Europe, comme le reste du monde, a commencé à regarder les questions de sécurité comme étant des questions d'urgence. La politique commune extérieure de défense et de sécurité (CFSP) a occupé une place importante dans l'agenda de l'UE tandis que les aspects de sécurité et de défense méditerranéenne ont gagné une importance additionnelle. La paix, la stabilité et la sécurité en Méditerranée sont des objectifs difficiles à atteindre, car cette région est particulièrement vulnérable aux changements de la scène internationale. La Méditerranée est également un endroit des perceptions déformées, des malentendus, des conflits profondément enracinés et d'une rhétorique revancharde qui ne peut être ignorée en évaluant les risques et les perspectives pour une solution européenne de défense. Les auteurs soutiennent que la Grèce, avec sa forte orientation européenne et plus particulièrement ses intérêts méditerranéens, a soutenu et "promu" une politique euro-méditerranéenne en prenant en considération le contexte historique et culturel et guidée par le respect des frontières internationales, la démocratie et les droits de l'homme.

Brendan O' Duffy utilise une approche comparative afin d'examiner la situation à Chypre à travers le prisme anglo-irlandais (Irlande du Nord). Son point de vue basé sur l'évidence empirique de régulation de conflits va à l'encontre de quelques considérations analytiques et conceptuelles. L'analyse prend en considération le rôle des "mères-patries", la Grèce et la Turquie, ainsi que le rôle des facteurs externes, tels que l'UE et l'ONU. O'Duffy

souligne la signification “des relations d’échange mutuel” entre la Grèce et la Turquie pour la promotion d’un règlement à Chypre. L’article propose également des moyens pour reconcilier des revendications ethniques vitales opposées. Globalement, l’article tente d’apporter une contribution théorique à la regulation des conflits en explorant et comparant des conflits entre deux communautés comme ceux de Chypre et d’Irlande du Nord.

Cette publication spéciale de la revue *Etudes helléniques-Hellenic Studies* inclut des articles examinant les relations de Chypre et l’UE sous différents angles. D’une certaine façon, l’adhésion de Chypre à l’UE a créé des conditions d’urgence pour un règlement dans l’île et peut également créer une occasion pour un dialogue entre la Grèce et la Turquie, qui pourrait être productif. La recherche de la paix, de la sécurité et de la stabilité en Méditerranée orientale cependant, ne peut faire oublier les principes et les pratiques de l’UE qui ont conduit à l’intégration européenne pendant un demi siècle. Une solution à Chypre, soit avant, soit après l’adhésion, ne peut faire abstraction de la rationalité et de la dynamique de l’intégration européenne. Tout règlement, soit sur la base du plan Annan ou de tout autre plan, document ou ensemble d’idées, devra prendre en considération les lois, règlements, regulations, pratiques et politiques qui sont les fondements de l’UE. C’est dans ce sens, qu’une ligne de pensée en faveur de l’unification de Chypre pourra être plus significative, constructive, productive et juste. Le plan Annan qui a provoqué beaucoup de discussions dans cette édition d’*Etudes helléniques-Hellenic Studies*, semble contredire quelques principes fondamentaux de l’UE. Très simplement, à la lumière de l’adhésion et dans le contexte de l’intégration européenne, il est plus logique de parler d’unité et de coexistence pacifique que d’une coexistence basée sur les antagonismes et la division. En d’autres termes, Chypre est trop petite pour être divisée, mais assez grande pour faire vivre l’ensemble de sa population dans des conditions d’unité, de paix et de prospérité. Nous espérons que les articles de cette édition spéciale constitueront une contribution au débat sur l’avenir de Chypre, nouvel Etat membre de l’UE.

NOTE DE L’EDITEUR ; La politique éditoriale d’*Etudes helléniques-Hellenic Studies*, en conformité avec les principes de l’ONU de non reconnaissance de la “RTCN”, est de mettre entre guillemets le terme “RTCN” et des termes qui en résultent, même si certains auteurs ne l’ont pas fait dans leurs travaux soumis initialement à la revue.

NOTES

1. *Commission Opinion on the Application by the Republic of Cyprus for Membership*, 30 June 1993, paragraph 44.
2. *Ibid.*, paragraph 48.
3. *Ibid.*, paragraph 11.
4. *Ibid.*, paragraph 22.
5. Council of General Affairs, *Conclusions*, Meeting of February 7-8, 1994.
6. *European Observer's Report on Cyprus*, paragraph 2 (ii), January 23, 1995.
7. *Treaty Establishing the European Union* (Consolidated Version), Preamble.
8. UN Security Council Document *S/ 2003 /398, Report of the Secretary General on His Mission of Good Services in Cyprus*, paragraph 145.
9. *Accession Treaty*, Protocol No 10, article 1.