

## CHYPRE : ÉCUEIL POUR LA TURQUIE SUR LA VOIE DE L'EUROPE

STEFAN TALMON

---

Le 1<sup>er</sup> mai 2004, la République de Chypre adhéra à l'Union européenne (UE) et devient l'un des dix nouveaux États membres. Selon le Secrétaire général de l'ONU, Kofi Annan, Chypre était le « seul pays candidat à l'Union européenne figurant en permanence à l'ordre du jour du Conseil de sécurité et sortant d'un conflit »<sup>1</sup>. Depuis son indépendance en août 1960, l'histoire de la République de Chypre a été en effet très mouvementée. Après que le gouvernement d'union entre Chypriotes grecs et turcs sous la constitution chypriote eut pris fin en décembre 1963, des hostilités ressemblant à une guerre civile entre les deux communautés conduisirent le Conseil de sécurité de l'ONU à établir la Force des Nations Unies chargée du maintien de la paix à Chypre (UNFICYP). En dépit de l'absence de Chypriotes turcs au gouvernement, la communauté internationale, sous la seule exception de la Turquie, continua à reconnaître les vestiges chypriotes grecs du gouvernement comme gouvernement de la République de Chypre. Les Chypriotes turcs, qui lors des hostilités s'étaient retirés dans des enclaves fortifiées sur un territoire faisant environ 3 % de Chypre, avaient établi leurs propres structures gouvernementales. En juillet 1974, la situation se compliqua davantage lorsque, en réaction à un violent coup d'État instigué par la Grèce afin d'unifier l'île avec la patrie grecque, des forces armées turques débarquèrent dans la partie nord pour protéger les Chypriotes turcs. L'intervention turque amena une partition de fait de l'île et donna lieu à des déplacements importants de population à travers la ligne de cessez-le-feu. Le 13 février 1975, un État fédéral turc de Chypre fut proclamé dans les 36,4 % de l'île occupés par plus de trente cinq mille militaires turcs. Le nouvel État fédéré devait constituer la branche chypriote turque de la République fédérale de Chypre qui devait être formée par les deux communautés. Le 15 novembre 1983, les Chypriotes turcs déclarèrent l'établissement de la République turque de Chypre du nord comme État souverain et indépendant. Ce nouvel État fut reconnu le même jour par la Turquie. La communauté internationale, par contre, rejeta la déclaration unilatérale d'indépendance et continua à reconnaître la République de Chypre comme seul État à Chypre et son gouvernement comme le gouvernement de toute l'île, en dépit du fait que, depuis 1974, il n'exerçait plus aucun contrôle en Chypre du nord. Plusieurs tentatives de résoudre le conflit chypriote pour parvenir à un État réuni sur l'île échouèrent. Le 24 avril 2004, des référendums portant sur le plan pour une solution globale du problème de Chypre élaboré par le Secrétaire général de l'ONU, Kofi Annan, furent tenus de manière simultanée dans les deux

---

(\*) Stefan TALMON, *University Lecturer in Public International Law at the University of Oxford and Fellow of St. Anne's College, Oxford.*

1. Rapport du Secrétaire général sur sa mission de bons offices à Chypre, Doc. ONU, S/2003/398, 1<sup>er</sup> avril 2003, p. 8, § 31.

parties de l'île. Alors que 64,91 % des Chypriotes turcs avaient approuvé le plan Annan, 75,83 % des Chypriotes grecs le rejetèrent<sup>2</sup>.

Du fait de cette adhésion d'un État divisé à l'UE, les États membres ont importé le problème de Chypre dans l'Union. Compliquant l'affaire davantage, le Conseil européen décida lors de sa réunion à Bruxelles le 17 décembre 2004, à l'occasion de laquelle l'ouverture des négociations d'adhésion avec la Turquie fut programmée pour le 3 octobre 2005, de lier le problème de Chypre au processus d'adhésion de la Turquie. Les négociations d'adhésion avec un pays candidat sont tenues dans le cadre d'une conférence intergouvernementale comprenant tous les États membres de l'UE, dont la République de Chypre. Un des principaux obstacles que la Turquie doit surmonter sur sa voie vers l'Europe résulte ainsi de sa non-reconnaissance de la République de Chypre. Comme l'a souligné le Haut représentant pour la politique étrangère et de sécurité commune de l'UE, Javier Solana : « Si vous voulez être membre d'une famille, vous devez reconnaître tous les membres de la famille. Sans cela, il est difficile de faire partie de la famille »<sup>3</sup>.

## I. – LA VOIE DE LA TURQUIE VERS L'EUROPE ET LE PROBLÈME DE CHYPRE

### A. Relations entre l'UE et la Turquie

La relation de la Turquie avec l'UE commença en juillet 1959 lorsque le gouvernement de la Turquie déposa une candidature pour adhérer à ce qui était alors la Communauté économique européenne (CEE). La réponse de la CEE à cette première candidature fut de proposer la création d'une association entre la CEE et la Turquie jusqu'à ce que les circonstances permettent une adhésion de la Turquie. Cette association fut établie avec la signature d'un accord d'association entre la CEE et la Turquie (accord d'Ankara) en septembre 1963<sup>4</sup>. L'accord d'Ankara envisageait la mise en place progressive d'une union douanière qui contribuerait à rapprocher les deux parties en matière économique et commerciale. Il fut complété par un protocole additionnel signé en novembre 1970, qui fixa des délais pour l'abolition des droits de douane et quotas sur des marchandises circulant entre la Turquie et la CEE<sup>5</sup>. Il fut temporairement suspendu par la CEE à la suite du coup d'État militaire en Turquie en septembre 1980. Après les élections pluripartites de 1983, les relations furent à nouveau rétablies et la Turquie posa le 14 avril 1987 sa candidature pour une adhésion à part entière. L'avis de la Commission européenne sur cette adhésion, approuvé par le Conseil

2. Pour l'histoire du conflit de Chypre, voy. par ex. Stefan TALMON, *Kollektive Nichtanerkennung illegaler Staaten*, 2006, pp. 11-82 ; Kypros CHRYSOSTOMIDES, *The Republic of Cyprus. A Study in International Law*, 1999, pp. 17-279 ; Zaim N. NECATIGIL, *The Cyprus Question and the Turkish Position in International Law*, 2. éd., 1998, pp.1-423 ; Anne KLEBES-PELISSIER, *La déclaration d'indépendance de Chypre du Nord et les perspectives de règlement du conflit chypriote* (thèse de doctorat, Université de Strasbourg, 1992), pp. 1-45.

3. « Solana met en garde la Turquie sur la reconnaissance de Chypre », *Agence France Presse*, 16 décembre 2004.

4. Accord créant une association entre la Communauté économique européenne et la Turquie, signé à Ankara le 12 septembre 1963, *JOCE*, n° 217, 29 décembre 1964, p. 3687 et n° C 113, 24 décembre 1973, p. 2.

5. Protocole additionnel et protocole financier, signés à Bruxelles le 23 novembre 1970, annexés à l'accord créant une association entre la Communauté économique européenne et la Turquie et relatif aux mesures à prendre pour leur entrée en vigueur, *JOCE* n° L 293, 29 décembre 1972, p. 4 et n° C 113, 24 décembre 1973, p. 18.

européen en février 1990, confirma que la Turquie pouvait généralement prétendre à une adhésion mais reporta à plus tard un examen approfondi de sa candidature. Le 31 décembre 1995, l'union douanière entre la Communauté européenne (CE) et la Turquie entra en vigueur<sup>6</sup>. En novembre 1998, la Commission européenne soumit le premier de ses rapports réguliers sur les progrès réalisés par la Turquie sur la voie de l'adhésion<sup>7</sup>. Au Conseil européen d'Helsinki en décembre 1999, la Turquie fut officiellement reconnue comme un « pays candidat, qui a vocation à rejoindre l'Union sur la base des mêmes critères que ceux qui s'appliquent aux autres pays candidats »<sup>8</sup>.

En mars 2001, le Conseil européen adopta un partenariat pour l'adhésion avec la Turquie dans lequel il identifia comme priorité à court terme que la Turquie soutienne les efforts déployés par le Secrétaire général des Nations Unies pour faire aboutir le processus visant à trouver une solution globale au problème chypriote<sup>9</sup>. En décembre 2002, le Conseil européen de Copenhague décida que si le Conseil européen de décembre 2004 jugeait, sur la base d'un rapport et de recommandations de la Commission, que la Turquie remplissait les critères politiques de Copenhague, l'UE entamerait les négociations d'adhésion avec la Turquie<sup>10</sup>. Un nouveau partenariat fut adopté par le Conseil européen en mai 2005, soulignant à nouveau la nécessité d'un soutien vigoureux des efforts en vue d'une solution globale du problème de Chypre être une des priorités pour la Turquie en 2003/2004<sup>11</sup>. Le 17 décembre 2004, le Conseil européen de Bruxelles décida d'entamer les négociations d'adhésion avec la Turquie le 3 octobre 2005, pour autant que la Turquie remplisse certaines conditions<sup>12</sup>. Le Conseil européen convenait que les négociations avec la Turquie seraient poursuivies dans le cadre d'une conférence intergouvernementale à laquelle tous les États membres, d'une part, et la Turquie, d'autre part, participeraient. Le Conseil, statuant à l'unanimité sur proposition de la Commission, préciserait les critères qui doivent être remplis pour conclure de manière provisoire les négociations sur un chapitre et, le cas échéant, entamer des négociations sur les chapitres suivants. Selon les chapitres concernés, ces critères se rapporteraient à un alignement de la législation et une mise en application satisfaisante de l'acquis communautaire, ainsi que le respect des obligations découlant d'engagements contractuels avec l'UE. Le Conseil européen souligna, par ailleurs, que « [c]es négociations sont un processus ouvert dont l'issue ne peut pas être garantie à l'avance », laissant ainsi ouverte la question de savoir si la Turquie adhérerait un jour à part entière à l'UE<sup>13</sup>. Le 29 juin 2005, la Commission européenne présenta aux États membres de l'UE

6. Voy. l'article 65 (1) de la décision no. 1/95 du Conseil d'association CE-Turquie du 22 décembre 1995 relative à la mise en place de la phase définitive de l'union douanière (96/142/CE), *JOCE* n° L 35, 13 février 1996, p. 1. Au sujet des relations entre la CE et la Turquie jusqu'à l'union douanière et la décision n° 1/95, voy. Steve PEERS, « Living in Sin : Legal Integration Under the EC-Turkey Customs Union », *European Journal of International Law*, 7 (1996), pp. 411-430.

7. Ces rapports sont disponibles à la page [<http://ec.europa.eu/comm/enlargement/turkey/docs.html>].

8. Conseil européen d'Helsinki, 10 et 11 décembre 1999, conclusions de la présidence, [[http://presidency.finland.fi/netcomm/news/showarticle2370\\_1307.html](http://presidency.finland.fi/netcomm/news/showarticle2370_1307.html)], § 12.

9. Voy. le paragraphe 4.1. de la décision du Conseil du 8 mars 2001 concernant les principes, priorités, objectifs intermédiaires et conditions du partenariat pour l'adhésion de la République de Turquie (2001/235/EC), *JOCE* n° L 85, 24 mars 2001, p. 13.

10. Conseil européen de Copenhague, 12 et 13 décembre 2004, conclusions de la présidence, Doc. Conseil 15917/02, 29 janvier 2003, p. 5, § 19.

11. Voy. le paragraphe 4 de la décision du Conseil du 19 mai 2003 concernant les principes, priorités, objectifs intermédiaires et conditions du partenariat pour l'adhésion de la Turquie (2003/398/EC), *JOUE* n° L 145, 12.6.2003, p. 40.

12. Conseil européen de Bruxelles, 16 et 17 décembre 2004, conclusions de la Présidence, Doc. Conseil 16238/1/04/REV 1, 1<sup>er</sup> février 2005, §§ 17-22.

13. *Ibid.*, § 23.

son « cadre de négociation rigoureux » pour des négociations d'adhésion avec la Turquie. Elle insiste sur l'importance qui est attribuée à un véritable soutien des efforts en vue de parvenir à une solution globale du problème de Chypre dans le cadre des Nations unies et souligne qu'il sera exigé de la Turquie qu'elle remplisse les obligations que lui impose l'union douanière<sup>14</sup>. Après que la Turquie a rempli toutes les conditions précisées par le Conseil européen de Bruxelles, le processus d'adhésion fut formellement entamé le 3 octobre 2005.

### B. Non-reconnaissance turque de la République de Chypre

Un obstacle majeur dans le processus d'adhésion est la non-reconnaissance par la Turquie de la République de Chypre. À la suite de la rupture du gouvernement d'union, en décembre 1963, la Turquie cessa de reconnaître la République de Chypre<sup>15</sup>. Dans une interview, le 1<sup>er</sup> janvier 2005, le ministre turc des affaires étrangères expliqua : « *There is an EU member that we do not recognize* »<sup>16</sup>. À une autre occasion il affirma : « *Direct or indirect recognition of the Cyprus Republic is out of the question for Turkey* »<sup>17</sup>. Ces déclarations ont causé quelques confusions. Des commentateurs ont prétendu que certaines actions à entreprendre par la Turquie au cours du processus d'adhésion impliqueraient la reconnaissance politique, diplomatique ou de fait de la République de Chypre. Par exemple, il a été affirmé que le fait d'être assis à la table de conférence avec les vingt-cinq pays de l'UE, dont la République de Chypre, équivaldrait à une reconnaissance de fait de l'État chypriote-grec<sup>18</sup>, que l'ouverture des ports et aéroports turcs aux navires et avions chypriotes-grecs signifierait la reconnaissance de fait du gouvernement chypriote-grec<sup>19</sup>, ou que la signature d'un protocole additionnel à l'accord d'Ankara, étendant l'union douanière à la République de Chypre, constituerait une reconnaissance de fait de l'administration chypriote-grecque<sup>20</sup>. Afin d'évaluer l'effet de chacun de ces actes sur la question de la reconnaissance, il est important d'établir ce que la Turquie ne reconnaît pas au juste. La Turquie ne nie pas la qualité d'État de l'entité contrôlée par les Chypriotes grecs ou le statut du gouvernement chypriote-grec comme gouvernement de cet État au sud de Chypre<sup>21</sup>. C'est la revendication du gouvernement mené par les Chypriotes grecs

14. Voy. « La Commission présente un projet rigoureux de cadre de négociations d'adhésion avec la Turquie », IP/05/807, 29 juin 2005.

15. Voy. la plaidoirie de la Turquie devant la Commission européenne des droits de l'homme dans *Chypre contre Turquie*, requête n° 8007/77, décision du 10 juillet 1978, *Decision and Reports*, vol. 13, pp. 85-138.

16. Cyprus Press and Information Office : Turkish Press and Other Media, n° 1/06, 31 décembre 2005, 1.-2 janvier 2006 [4]. Toutes les informations du Cyprus Press and Information Office sont disponibles à la page [<http://www.hri.org/news/cyprus/tpcr/>].

17. *Ibid.*, n° 242/04, 17 décembre 2004 [7].

18. « Time Is Running Out », *Turkish Daily News*, 2 octobre 2005. Dans un avis non publié présenté au COREPER le 31 août 2005, le service juridique du Conseil affirma : « *the beginning of the negotiations constituted unavoidably a de facto recognition of the Cyprus Republic from Turkey* » (*Defense & Foreign Affairs Special Analysis*, 12 septembre 2005). Toutes références à *Turkish Daily News* ou d'autres sources d'informations sont disponibles sur LexisNexis.

19. « Turkish and Greek Prime Ministers Meet for a Chat in Thessaloniki », *Turkish Daily News*, 14 mai 2006.

20. « Cabinet Prepares for Debate over Customs Union Protocol », *Turkish Daily News*, 10 octobre 2005.

21. Dans une déclaration présentée à la Cour de sécurité de l'État turc le 22 février 1992, le premier ministre turc affirma : « *The Republic of Turkey is not in a state of war with any country, Southern Cyprus included* » Dans son jugement du 12 mars 1993, la Cour de sécurité de l'État turc parla de « l'État chypriote grec ». Voy. la décision de la Cour européenne des droits de l'homme dans l'affaire *Islamic Republic of Iran Shipping Lines contre Turquie*, requête n° 40998/98, 10 avril 2003, transcription, p. 6.

d'être le gouvernement de la « République de Chypre » originaire, qui comprenait tout le territoire de l'île et qui représentait l'ensemble de la Chypre, y compris les Chypriotes turcs, que la Turquie refuse d'accepter. Cela est clairement mis en évidence dans une déclaration du ministère turc des affaires étrangères sur l'adhésion de la République de Chypre à l'UE dans laquelle il est affirmé que :

« 9. Les Chypriotes grecs, qui adhéreront à l'Union européenne le 1<sup>er</sup> mai 2004, n'auront le pouvoir de représenter ni Chypre dans son ensemble ni les Chypriotes turcs. Ils n'ont pouvoir, compétence ou souveraineté ni sur les Chypriotes turcs, qui jouissent d'un statut égal, ni sur la totalité de l'île de Chypre. Ils ne peuvent pas imposer la "République de Chypre" aux Chypriotes turcs. Ainsi, les Chypriotes grecs, qui ont institué leur propre ordre constitutionnel au sein de leurs frontières, ne peuvent être le gouvernement légitime qui représente la totalité de Chypre et les Chypriotes turcs.

10. Les Chypriotes turcs, le peuple ayant institué son propre ordre constitutionnel au sein de ses frontières, exercent leur autorité, leur juridiction et leur souveraineté. Comme par le passé, la Turquie reconnaîtra la République turque de Chypre-Nord »<sup>22</sup>.

À la différence de la communauté internationale et des États membres de l'UE, la Turquie reconnaît ainsi l'existence de deux États souverains indépendants à Chypre : au sud un État chypriote-grec et au nord la République turque de Chypre du nord. Elle maintient des relations diplomatiques seulement avec cette dernière. Les relations avec l'État chypriote-grec sont soit inexistantes soit plutôt inamicales. Les deux États ne maintiennent pas de relations diplomatiques et n'ont conclu aucun accord bilatéral depuis 1963. La Turquie a opposé son veto à la participation de la République de Chypre à des organisations internationales, conférences et traités multilatéraux où l'adhésion requiert le consentement de tous les membres<sup>23</sup>. Cette politique a créé des problèmes pour les relations entre l'OTAN et l'UE, et pour le développement d'une politique européenne commune de sécurité et de défense<sup>24</sup>. L'opposition de la Turquie à l'adhésion de la République de Chypre à l'arrangement de Wassenaar relatif au contrôle des exportations d'armes conventionnelles et de biens et technologies à double usage a entravé le fonctionnement du marché unique pour le type de produits couverts

22. Ministère des affaires étrangères de Turquie, communiqué de presse relatif à l'élargissement de l'UE, 1<sup>er</sup> mai 2004 [<http://www.mfa.gov.tr>] ; également reproduit dans Doc. ONU, CD/1738, 18 août 2004, annexe, p. 3.

23. La Turquie a opposé son veto à l'adhésion aux organisations et traités suivants : le régime de contrôle de la technologie des missiles (MTCR), l'arrangement de Wassenaar, le traité ciel ouvert, l'Organisation de la coopération économique de la mer noire, l'Organisation de coopération et de développement économiques (OCDE), la coopération UE-OTAN (arrangements « Berlin plus »), le Centre européen pour les prévisions météorologiques à moyen terme, Conférence européenne des ministres des transports (CEMT) et la Conférence sur le désarmement. Voy. République de Chypre, ministère des affaires étrangères, porte-parole liste des adhésions de Chypre bloquées par la Turquie [<http://www.mfa.gov.cy>]. Pour la question de l'adhésion à des arrangements et organisations internationales, voy. aussi le cadre de négociations avec la Turquie, 3 octobre 2005, § 7 : « *In the period up to accession, Turkey will be required to progressively align its policies towards third countries and its positions within international organizations (including in relation to the membership by all EU member states of those organizations and arrangements) with the policies and positions adopted by the Union and its Member States* », [[http://europa.eu.int/comm/enlargement/docs/pdf/st20002\\_en05\\_TR\\_framedoc.pdf](http://europa.eu.int/comm/enlargement/docs/pdf/st20002_en05_TR_framedoc.pdf)].

24. Cyprus Press and Information Office : Turkish Press and Other Media, n° 229/05, 30 novembre 2005 [8]. Voy. aussi la résolution du Parlement européen sur le document de stratégie pour l'élargissement 2005 de la Commission, 16 mars 2006, P6\_TA(2006)0096, § 31. Le problème est en partie mitigé par la tenue de deux « réunions informelles » par an entre les ministres des affaires étrangères de l'OTAN et de l'UE, dont le ministre des affaires étrangères de la République de Chypre. La première de ces réunions eut lieu le 7 décembre 2005.

par l'arrangement<sup>25</sup>. La République de Chypre répondit pour sa part en bloquant l'adhésion de la Turquie là où elle dispose d'un droit de veto<sup>26</sup>. La Turquie a également fermé ses ports à des navires battant le pavillon de la République de Chypre et à des navires venant d'un port de la partie sud de Chypre et a dénié aux avions de la République de Chypre le droit de survol, ainsi que le droit d'atterrissage sur des aéroports turcs. Pendant presque quarante ans, les Chypriotes grecs, à l'exception de représentants officiels participant à des conférences internationales, n'ont pas pu se rendre en Turquie parce que leur passeport n'était pas reconnu. C'est seulement le 22 mai 2003 que la Turquie ouvrit ses frontières aux voyageurs chypriotes grecs<sup>27</sup>. Les passeports de la « région administrative chypriote grecque » ne sont toujours pas tamponnés : les fonctionnaires des services d'immigration turcs tamponnent un formulaire de visa séparé. La plupart de ces restrictions ne sont pas une conséquence de la non-reconnaissance turque de la revendication de la République de Chypre d'être l'unique État à Chypre mais sont appliquées en réponse aux restrictions imposées par le gouvernement chypriote-grec de la République de Chypre aux Chypriotes turcs<sup>28</sup>. Elles seraient toutes incompatibles avec une adhésion à part entière de la Turquie à l'UE.

## II. – L'INCLUSION DE LA RÉPUBLIQUE DE CHYPRE DANS L'UNION DOUANIÈRE ENTRE LA COMMUNAUTÉ EUROPÉENNE ET LA TURQUIE

La décision 1/95 du Conseil d'association CE-Turquie du 22 décembre 1995 relative à la mise en place de la phase définitive de l'union douanière entre la Communauté européenne et la Turquie dans le cadre de l'accord d'Ankara et du protocole additionnel de 1970 précise que le territoire douanier de l'union douanière comprend d'une part le territoire douanier turc et d'autre part le territoire douanier de la Communauté<sup>29</sup>. L'adhésion de la République de Chypre à l'Union européenne le 1<sup>er</sup> mai 2004 souleva la question de son inclusion dans l'union douanière entre la CE et la Turquie. Pour que la Turquie puisse maintenir sa position juridique sur le conflit chypriote, il a été nécessaire d'éviter toute mesure qui impliquerait une reconnaissance du gouvernement de la République de Chypre comme gouvernement de l'île tout entière.

### A. Législation turque

En mai 2004, la Turquie publia un décret étendant les avantages de l'union douanière entre la CE et la Turquie à tous les nouveaux États membres de l'UE à

---

25. Commission européenne, *Turkey 2005 Progress Report*, SEC (2005) 1426, 9 novembre 2005, pp. 40 et 128.

26. La République de Chypre empêche l'accord sur des arrangements administratifs négocié entre la Turquie et l'Agence européenne de défense. Voy. la 44<sup>e</sup> réunion du Conseil d'association CE-Turquie, 26 avril 2005, Doc. CE-TR 107/05, 21 juin 2005, p. 14.

27. « M. Erdogan annonce l'ouverture des frontières turques aux Chypriotes-grecs », *Agence France Presse*, 17 mai 2003.

28. La Turquie ne peut pas reconnaître les passeports délivrés aux Chypriotes turcs par la République de Chypre puisque cela impliquerait une reconnaissance de ce que les Chypriotes turcs ont la nationalité de la République de Chypre et que le gouvernement de la République de Chypre a ainsi le droit d'exercer la souveraineté personnelle sur les titulaires de ses passeports.

29. Article 3 de la décision no. 1/95 du Conseil d'association CE-Turquie du 22 décembre 1995 relative à la mise en place de la phase définitive de l'union douanière (96/142/CE), *JOCE* n° L 35, 13 février 1996, p. 1.

l'exception de la République de Chypre<sup>30</sup>. À la suite de protestations de la Commission européenne contre ce traitement discriminatoire, le ministre turc des affaires étrangères, M. Abdullah Gül, informa le commissaire européen en charge de l'élargissement, M. Günter Verheugen, qu'en ce qui concernait la question de la participation des « autorités chypriotes grecques » dans l'union douanière, un travail sincère et sérieux était en cours, et que des discussions techniques avançaient dans cette direction<sup>31</sup>. Le 2 octobre 2004, le conseil des ministres turc adopta un nouveau décret ajoutant « Chypre » à la liste des pays auxquels s'appliquent le régime de l'union douanière<sup>32</sup>. Dans un communiqué de presse, le ministre turc des affaires étrangères expliqua cette décision de la manière suivante :

*« [...] In view of the accession of 10 new Member States (Cyprus, Czech Republic, Estonia, Hungary, Latvia, Lithuania, Malta, Poland, Slovakia, Slovenia) to the EU on 1 May 2004, the Turkish Government has decided to include all new EU members in the scope of the Council of Ministers Decree No. 2002/4616 of 3 September 2002 which specifies, as far as Turkey's internal legislation is concerned, the countries to which the Turkey-EU Customs Union applies. This decision makes it possible for goods imported to Turkey from the new Member States to be treated under the Customs Union regime.*

*This decision is an administrative act emanating from our relations with the EU as well as reciprocal legal obligations under the Customs Union. Our views and position as outlined in our press statement issued on 1 May 2004 and forwarded through official channels to the EU and its member states remain valid. The amendment of our internal legislation as such does not imply in any way the recognition of the Greek Cypriot administration by Turkey [...] »<sup>33</sup>.*

La décision du conseil des ministres et le communiqué de presse parlent tous les deux simplement de « Chypre » et non de la « République de Chypre », pour éviter tout signe de reconnaissance. Dans une lettre à l'association des chambres de commerce et bourses turques, le gouvernement turc avait également souligné qu'il fallait utiliser la dénomination « Chypre » pour toutes les déclarations de douane concernant des marchandises allant ou venant de l'île. Aucune autre dénomination ne serait acceptée<sup>34</sup>. L'utilisation de la dénomination « Chypre » au lieu de « République de Chypre » doit être considérée comme une mesure de précaution pour éviter tout ce qui pourrait impliquer une reconnaissance de la prétention de la République de Chypre à s'étendre à toute l'île de Chypre.

30. Commission européenne, rapport régulier 2004 sur les progrès réalisés par la Turquie sur la voie de l'adhésion, SEC(2004) 1201, 6 octobre 2004, p. 52.

31. Cyprus Press and Information Office : Turkish Press and Other Media, n° 135/04, 17-19 juillet 2004 [6].

32. Commission européenne, Turkey 2005 Progress Report, SEC (2005) 1426, 9 novembre 2005, p. 124 (« *In October 2004 Turkey amended the communiqué on rules of origin in free movement of goods between Turkey and the EU, and the name of "Cyprus" was inserted into the list of the EU member states* »).

33. Communiqué de presse n° 128 relatif à la décision du gouvernement turc d'inclure tous les nouveaux États membres dans le domaine d'application du décret du conseil des ministres n° 2002/4616 du 3 septembre 2002 qui énumère les pays auxquels l'union douanière entre la Turquie et l'UE s'applique, 2 octobre 2004, [<http://www.mfa.gov.tr/mfa/>] (souligné par nous). Le communiqué de presse nota : « *in essence, the Greek Cypriot administration has abrogated all restrictions against goods from Turkey through a decree published on 11 December 1998. The EU Commission has given written confirmation that the Greek Cypriot administration is accepting the free circulation under the Customs union of goods from Turkey as of 1 May 2004* ».

34. Cyprus Press and Information Office : Turkish Press and Other Media, n° 234/04, 7 décembre 2004 [1].

### B. *L'extension de l'accord d'Ankara à la République de Chypre*

Le Conseil européen du 17-18 juin 2004 invita la Turquie « à conclure les négociations avec la Commission, agissant au nom de la Communauté et de ses vingt-cinq États membres, sur l'adaptation de l'accord d'Ankara en vue de tenir compte de l'adhésion des nouveaux États membres »<sup>35</sup>. En juillet 2004, la Commission transmit au gouvernement turc le premier projet d'un protocole additionnel sur les adaptations nécessaires<sup>36</sup>. De tels protocoles à l'accord d'Ankara avaient été conclus avec la Turquie auparavant<sup>37</sup>. Même si tous ces protocoles n'avaient pas été ratifiés et, si aucun protocole d'adaptation n'avait été signé lorsque l'Autriche, la Finlande et la Suède joignirent l'Union européenne le 1<sup>er</sup> janvier 1995, il y avait néanmoins « une association de fait et en droit entre ces États et la Turquie »<sup>38</sup>. En plus de l'extension de l'accord d'Ankara aux dix nouveaux États membres qui avaient rejoint l'Union le 1<sup>er</sup> mai 2004, le protocole devait également légaliser l'application de l'accord d'Ankara à certains États membres, qui s'effectuait jusqu'alors sans aucune base juridique formelle. Afin d'éviter une autre lacune juridique, l'acte d'adhésion 2003 prévoyait expressément l'adhésion des nouveaux États membres aux accords de la Communauté et de ses États membres avec des États tiers par la conclusion de protocoles<sup>39</sup>. L'invitation du Conseil européen à conclure un protocole additionnel sur l'adaptation de l'accord d'Ankara avec la Communauté européenne et les vingt-cinq États membres, y compris la République de Chypre, souleva la question de savoir si et comment la Turquie pouvait conclure un tel traité international sans pour autant reconnaître la République de Chypre.

#### 1. *Relations conventionnelles entre la Turquie et la République de Chypre*

Depuis la fin du gouvernement d'union entre les Chypriotes grecs et turcs en décembre 1963, la Turquie n'a conclu aucun accord bilatéral avec la République

35. Conseil européen de Bruxelles, conclusions de la présidence, 17-18 juin 2004, Doc. Conseil 10679/04, 18 juin 2004, p. 6, § 29 (italiques ajoutés).

36. Communication de la Commission au Conseil et au Parlement européen, recommandation de la Commission européenne concernant les progrès réalisés par la Turquie sur la voie de l'adhésion, COM(2004) 656 final, 6 octobre 2004, p. 4.

37. Voy. le protocole complémentaire à l'accord d'association entre la Communauté économique européenne et la Turquie en raison de l'adhésion de nouveaux États membres [Danemark, Irlande, Royaume-Uni] à la Communauté, fait à Ankara le 30 juin 1973, JOCE n° L 361, 31 décembre 1977, p. 2 ; protocole annexe à l'accord d'association entre la Communauté économique européenne et la Turquie à la suite de l'adhésion de la République hellénique à la Communauté, fait à Bruxelles le 20 avril 1988, COM(1987) 140 final, 9 avril 1987, JOCE n° C 115, 30 avril 1987, p. 8 (pas en vigueur) ; protocole à l'accord de coopération entre la Communauté économique européenne et la République arabe d'Égypte à la suite de l'adhésion du royaume d'Espagne et de la République portugaise à la Communauté, fait à Bruxelles le 23 juillet 1987, COM (1987) 99 final, 10 mars 1987 (pas en vigueur).

38. Voy. Commission européenne, proposition de décision du Conseil relative à la conclusion et la signature du protocole additionnel à l'accord établissant une association entre la Communauté économique européenne et la Turquie par suite de l'élargissement de l'Union européenne, COM(2005) 191 final, 13 mai 2005, p. 2. Voy. aussi le paragraphe 2 du préambule au protocole additionnel à l'accord établissant une association entre la Communauté économique européenne et la République de Turquie à la suite de l'élargissement de l'Union européenne, fait à Bruxelles le 29 juillet 2005, JOUE n° L 254, 30 septembre 2005, p. 58.

39. Voy. l'article 6, §§ (2) et (6) de l'acte relatif aux conditions d'adhésion à l'Union européenne de la République tchèque, de la République d'Estonie, de la République de Chypre, de la République de Lettonie, de la République de Lituanie, de la République de Hongrie, de la République de Malte, de la République de Pologne, de la République de Slovaquie et de la République de Slovaquie, et aux adaptations des traités sur lesquels est fondée l'Union européenne [par la suite acte d'adhésion 2003], JOUE n° L 236, 23 septembre 2003, p. 33.



de Chypre<sup>40</sup>. De plus, la Turquie a, à plusieurs reprises, contesté le pouvoir de l'« administration chypriote-grecque » de conclure des traités multilatéraux au nom de la « République de Chypre » dans la mesure où elle ne reconnaît pas l'administration chypriote-grecque comme gouvernement de la République de Chypre. En décembre 1975, le gouvernement turc annexa la déclaration suivante à sa ratification de huit conventions du Conseil de l'Europe :

« *The Government of Turkey, while ratifying the agreement (convention, protocol [...]), declares that it does not consider itself bound to carry out the provisions of the said agreement (convention, protocol) in relation to the Greek Cypriot Administration, which is not constitutionally entitled to represent alone the Republic of Cyprus* »<sup>41</sup>.

Le Secrétaire général du Conseil de l'Europe, conformément à la pratique du Secrétaire général des Nations Unies, se contenta de publier et de transmettre ces déclarations aux autres parties aux traités<sup>42</sup>. Une question parlementaire sur la signification et les effets juridiques de ces déclarations, qui fut posée au comité des ministres du Conseil de l'Europe, demeura sans réponse<sup>43</sup>. Les ministres notèrent simplement que l'enregistrement des instruments turcs de ratification ne modifia en rien le statut du gouvernement de la République de Chypre au sein du comité des ministres<sup>44</sup>.

L'effet des déclarations annexées par la Turquie à ses instruments de ratification dépend de leur statut juridique. Les déclarations semblent être plus qu'une simple réaffirmation de la position juridique de la Turquie sur la question de Chypre. Il ne s'agissait pas uniquement de l'expression du refus de la Turquie de reconnaître l'administration chypriote-grecque comme seul représentant de la République de Chypre. La Turquie voulait exclure toute relation contractuelle avec l'administration chypriote-grecque. Il ne s'agissait pas non plus d'une déclaration interprétative puisque l'objectif de la déclaration n'était pas d'interpréter le traité, mais d'en exclure son application dans les relations de deux parties contractantes<sup>45</sup>. Il est contesté que de telles déclarations puissent représenter des réserves au sens de la convention de Vienne sur le droit des traités (CVDT)<sup>46</sup>. Elles ont été qualifiées de « réserves de non-reconnaissance ». Il y a plusieurs raisons pour ne pas catégoriser une déclaration de non-reconnaissance comme constituant une réserve, même si elle vise à exclure l'application du traité dans les relations entre l'État auteur de la déclaration et une entité non

40. Avant décembre 1963, les deux parties avaient conclu un accord sur l'abolition de l'exigence de visa, fait à Nicosie le 31 octobre 1961 suspendu le 13 février 1964 et un accord de commerce, fait à Nicosie le 9 novembre 1963 [http://www.mfa.gov.cy].

41. Conseil de l'Europe, Assemblée, documents, 28<sup>e</sup> session ordinaire (troisième partie), Doc. 3880 (15.10.1976), p. 1 (souligné par nous).

42. Pour la pratique du Secrétaire général de l'ONU, voy. United Nations, Office of legal affairs, Summary of practice of the Secretary-general as depositary of multilateral treaties (ST/LEG/7/Rev. 1), 1999, p. 53, §§ 182-183.

43. Conseil de l'Europe, Assemblée, documents, 28<sup>e</sup> session ordinaire (troisième partie), Doc. 3880 (15.10.1976), p. 2 (question n° 189). Aucune réponse à cette question n'a pu être trouvée dans les comptes-rendus de l'Assemblée parlementaire.

44. Voy. le rapport du gouvernement allemand sur les activités du Conseil de l'Europe et de l'Union de l'Europe occidentale dans la période du 1 octobre 1975 au 31 mars 1976 : BT-Drs. 7/4985 du 7 avril 1976, p. 3. Au sujet de la représentation de la République de Chypre au comité des ministres, voy. Stefan TALMON, *Kollektive Nichtanerkennung illegaler Staaten*, 2006, pp. 567-568.

45. Au sujet des déclarations interprétatives, voy. United Nations, Office of legal affairs, Summary of practice of the Secretary-general as depositary of multilateral treaties (ST/LEG/7/Rev. 1), 1999, p. 63, § 217.

46. Articles 19-23, convention de Vienne sur le droit des traités du 23 mai 1969, 1155 UNTS 331. Voy. aussi Rolf KÜHNER, *Vorbehalte zu multilateralen völkerrechtlichen Verträgen*, 1986, pp. 45-47.

reconnue<sup>47</sup>. Une telle déclaration est incompatible avec le libellé de la définition du terme « réserve » à l'article 2 (1) (d) CVDT. D'après cette définition, une réserve est « une déclaration unilatérale [...] faite par un État [...] par laquelle il vise à exclure ou à modifier l'effet juridique de certaines dispositions du traité dans leur application à cet État ». La déclaration en question ne se rapporte pas à l'exclusion de l'effet juridique de certaines clauses du traité, mais à l'exclusion d'une partie au traité. Il semble aussi très difficile d'appliquer à une telle déclaration les dispositions de l'article 20 CVDT sur l'acceptation de et l'objection à des réserves. En pratique, de telles déclarations ont, toutefois, été traitées comme des réserves<sup>48</sup>. Leur effet juridique dépend ainsi du traité en question et, en particulier, de ce que cette déclaration excluant l'application du traité en relation avec l'entité non-reconnue est incompatible avec l'objet et le but du traité<sup>49</sup>. Dans la plupart des traités multilatéraux, ce n'est pas une condition préalable du traité qu'il s'applique uniformément à toutes les parties<sup>50</sup>. Des réserves *ratione personae* ne sont pas exclues en tant que telles. La déclaration faite par la Turquie peut ainsi, en principe, prévenir l'entrée en vigueur des traités entre elle et la République de Chypre. Que les déclarations turques ne sont pas dépourvues d'effet juridique est aussi mis en évidence par le fait que l'article 8 du projet de traité entre Chypre, la Grèce, la Turquie et le Royaume-Uni sur des affaires liées au nouvel état des lieux à Chypre stipulait expressément : « *the parties to this Treaty shall withdraw or rectify any declarations or reservations which they have made to international treaties in so far as such declarations or reservations arose out of their position regarding the Cyprus problem* »<sup>51</sup>. Ce traité aurait été conclu si le plan Annan pour un règlement global du problème de Chypre avait été adopté, lors des référendums du 24 avril 2004, par les deux communautés chypriote-turque et chypriote-grecque. Une disposition sur le retrait ou la rectification de telles déclarations serait superflue si elle n'avait aucun effet juridique.

La position turque sur la compétence du gouvernement de la République de Chypre d'entrer dans des relations conventionnelles n'est pas uniforme. Lors de la signature de la convention internationale sur les télécommunications, le 11 novembre 1985, le représentant turc déclara simplement « *it is the view of the Turkish Government that the present Greek Cypriot Administration represents only the Southern part of the island of Cyprus* »<sup>52</sup>. Il n'est pas tout à fait clair si cette déclaration entendait exclure toutes relations conventionnelles entre la Turquie et la République de Chypre ou seulement limiter le pouvoir de représentation du gouvernement de la République de Chypre et, par là, l'application du traité à la partie sud de l'île. D'autres déclarations de la Turquie vont dans le

47. Cf. le commentaire sur la directive 1.4.3 [1.1.7] sur les « déclarations de non-reconnaissance » du projet de directives concernant les réserves aux traités adoptés à titre provisoire par la Commission de droit international en première lecture [par la suite projet de directives sur les réserves aux traités] : Doc. ONU, A/54/10, 1999, pp. 224-226 et ILC Yb. 1999 II/2, pp. 115-116.

48. Cf. United Nations, Office of legal affairs, Summary of practice of the Secretary-general as depositary of multilateral treaties (ST/LEG/7/Rev. 1), 1999, p. 53, §§ 182-183.

49. Cf. l'article 19 (c) de la convention de Vienne.

50. Une objection à une réserve, accompagnée d'un refus clairement formulé d'être obligé par le traité envers l'État ayant émis la réserve, peut prévenir l'entrée en vigueur du traité entre l'État objectant et l'État ayant émis la réserve ; voy. article 20 (4) (b) CVDT. Voy. aussi Jochen Abr. Frowein, *Das de facto-Regime im Völkerrecht*, 1968, pp. 117-118 et 151.

51. Le *draft treaty between Cyprus, Greece, Turkey and the United Kingdom on matters related to the new state of affairs in Cyprus* peut être trouvé à l'annexe C du plan Annan sur « une résolution globale du problème de Chypre » du 31 mars 2004 [<http://www.cyprus-un-plan.org>].

52. Convention internationale des télécommunications, avec protocole final, protocoles additionnels I à VII et protocole additionnel optionnel, conclue à Nairobi le 6 novembre 1982, Bundesgesetzblatt 1985, partie II, p. 522 ; United Kingdom Treaty Series 1985, n° 33.

sens de cette dernière possibilité. Le 23 juillet 1991, la Turquie déclara au sujet de la ratification par la République de Chypre de la convention contre la torture<sup>53</sup> :

« La “République de Chypre”, qui avait été établie conformément à des traités internationaux sur la base d’un partenariat entre les deux peuples de l’île, a cessé d’exister en tant que telle après que sa Constitution eut été unilatéralement et illégalement abrogée, en 1963, par la partie chypriote grecque, faisant usage de la force, en dépit des protestations et de la résistance de la partie chypriote turque. Depuis, l’administration chypriote grecque représente exclusivement les Chypriotes grecs et leurs intérêts.

En tant que puissance garante en vertu du Traité de garantie de 1960, la Turquie ne reconnaît ni cette administration, ni aucune de ses revendications illégitimes.

Il n’existe aucune autorité qui, à elle seule, en fait ou en droit, représente ou soit habilitée à représenter conjointement les Chypriotes turcs et les Chypriotes grecs, et par conséquent Chypre dans son ensemble. [...]

Le peuple chypriote turc est représenté par le Gouvernement de la République turque de Chypre-Nord, qui a été reconnue par la Turquie en 1983. En conséquence, l’instrument de ratification déposé au nom du prétendu Gouvernement de Chypre est, en fait, l’instrument de ratification de la seule administration chypriote grecque, et il est dépourvu de toute base juridique en ce qui concerne son applicabilité à Chypre dans son ensemble »<sup>54</sup>.

À la différence de la plupart des États arabes dans le cas d’Israël<sup>55</sup>, la Turquie n’a pas systématiquement fait de telles déclarations à l’égard de la République de Chypre. Au contraire, elle demeura silencieuse dans la majorité des cas. En l’absence d’une déclaration visant expressément à exclure l’application du traité dans les relations entre les deux pays, des relations conventionnelles furent établies entre la Turquie et la République de Chypre<sup>56</sup>. C’est pour cette raison que, par exemple, Libananco Holdings Company Ltd., une firme d’investissement enregistrée en République de Chypre et domiciliée à Nicosie, a pu tenter des procédures d’arbitrage contre la Turquie devant le Centre international pour le règlement des différends relatifs aux investissements (CIRDI) le 19 avril 2006 conformément à la convention CIRDI<sup>57</sup> et au traité sur la charte de l’énergie (TChE)<sup>58</sup>, en invoquant l’expropriation illégale de ses biens en Turquie<sup>59</sup>. Selon l’article 26 (2)

53. Convention contre la torture et autres peines ou traitements cruels, inhumains ou dégradants, adopté par résolution 39/46 de l’Assemblée générale le 10 décembre 1984, 1465 UNTS 85.

54. Docs. ONU, CAT/C/2/Rev.5, 22 janvier 1998, pp. 30-31 ; CAT/C/2/Rev.4, 8 février 1996, 28 ; CAT/C/2/Rev.3, 7 mars 1994, 24. Voy. aussi la déclaration turque au sujet de la déclaration faite par la République de Chypre, après sa ratification, de la convention des Nations Unies contre le trafic illicite de stupéfiants et de substances psychotropes, fait à Vienne le 20 décembre 1988, Doc. ONU, E/CONF.82/15, Corr.1 et Corr.2 : « [d]epuis décembre 1963, il n’y a pas à Chypre d’autorité politique unique qui représente les deux communautés et soit légitimement habilitée à agir au nom de l’île tout entière. La partie chypriote grecque ne possède ni le droit ni l’autorité de devenir partie à des instruments internationaux au nom de Chypre entière. Le fait de ratifier la présente Convention n’entraîne en aucune façon pour la Turquie la reconnaissance de la “République de Chypre” et le fait [d’avoir ratifié] ne doit pas être compris comme entraînant pour la Turquie quelque obligation d’avoir avec la “République de Chypre” des relations découlant des dispositions de la Convention » [http://untreaty.un.org].

55. Les États arabes font généralement la déclaration suivante : « l’adhésion de l’État de Bahreïn à ladite convention ne saurait en aucune manière constituer une reconnaissance d’Israël ou un motif pour l’établissement de relations de quelque nature qu’elles soient avec Israël », *ibid.*

56. Cf. Jochen Abr. FROWEIN, *Das de facto-Regime im Völkerrecht*, 1968, pp. 118 et 150-151.

57. Convention pour le règlement des différends relatifs aux investissements entre États et ressortissants d’autres États, ouverte à la signature le 18 mars 1965, 575 UNTS 159.

58. Traité sur la charte de l’énergie, avec annexes, acte final de la conférence sur une charte européenne de l’énergie et décisions, conclu à Lisbonne le 17 décembre 1994, 34 ILM 1995, p. 360.

59. Pour des détails, voy. *Libananco Holdings Co. Limited contre la République de Turquie*, requête d’arbitrage, soumise le 23 février 2006 (affaire CIRDI n° ARB/06/8) [http://www.crowell.com].

(c) et (4) (a) (i) TChE, un investisseur d'une partie contractante peut soumettre au CIRDI un différend avec une autre partie contractante relatif à un investissement dans ce dernier si les deux parties contractantes sont parties à la convention CIRDI. L'article 1 (7) (a) (ii) TChE définit l'« investisseur » d'une partie contractante comme une « entreprise [...] organisée conformément à la législation applicable sur le territoire de cette partie contractante ». La République de Chypre et la Turquie ont toutes deux ratifié ces deux traités sans réserves ni déclarations<sup>60</sup>. Par conséquent, Libananco pouvait en tant qu'entreprise organisée conformément à la législation de la République de Chypre initier des procédures contre la Turquie. Des déclarations générales de politique de non-reconnaissance ne comptent pas comme réserves et ne peuvent pas avoir d'effet sur l'application d'un traité<sup>61</sup>. De telles déclarations ne remplissent pas les critères formels des réserves, qui « doivent être formulées par écrit et communiquées aux États contractants »<sup>62</sup>. Si de telles déclarations générales de politique constituaient une sorte de « réserve permanente » les déclarations spéciales faites occasionnellement par la Turquie seraient superflues. On peut ainsi conclure que la Turquie ne dénie pas de manière générale le pouvoir du gouvernement de la République de Chypre d'entrer en relations conventionnelles mais qu'elle souhaite voir ce pouvoir limité à la partie sud de l'île.

## 2. *Le protocole additionnel à l'accord d'Ankara*

Lors de la conclusion d'un protocole additionnel à l'accord d'Ankara avec la Communauté et ses vingt-cinq États membres, y compris la République de Chypre, pour tenir compte de l'adhésion des dix nouveaux États membres à l'UE, la Turquie a voulu éviter tout ce qui pourrait être interprété comme reconnaissance de sa part du pouvoir du gouvernement de la République de Chypre d'entrer en relations conventionnelles au nom de l'ensemble de l'île. On examinera ci-dessous quel effet, si effet il y a, la position turque a eu sur le contenu et la procédure suivie pour conclure le protocole additionnel.

### a) *Signature du protocole comme condition préalable pour entamer des négociations d'adhésion*

Lorsque, fin novembre 2004, le gouvernement turc n'avait toujours pas entrepris de mesures en vue de signer le protocole additionnel, le Conseil européen lia l'affaire à l'ouverture de négociations d'adhésion avec la Turquie<sup>63</sup>. Le 8 décembre 2004, le secrétaire d'État pour les affaires européennes des Pays-Bas, Atzo Nicolai, expliqua ce que la présidence de l'UE attendait de la part de la Turquie :

*« What we have proposed is that Turkey accept the Republic of Cyprus as one of the 25 members of the EU. This is required for the start of the accession talks. However this does not mean a recognition that the Cyprus government in the south represents the whole island. This will only be an acceptance that Cyprus is one of the*

60. L'article 46 de la charte de l'énergie interdit explicitement toute réserve.

61. Voy. le commentaire sur la directive 1.4.3 [1.1.7] sur les « déclarations de non-reconnaissance » du projet de directives sur les réserves aux traités : ILC Yb. 1999 II/2, p. 115.

62. Article 23 (1) de la convention de Vienne sur le droit des traités.

63. Cf. le premier projet de conclusions de la présidence pour la réunion du Conseil européen les 16-17 décembre 2004 : Doc. Conseil 15337/04, 29 novembre 2004, § 19. Voy. aussi le quatrième projet de conclusions : Doc. Conseil 15938, 10 décembre 2004, § 19. Voy. aussi la déclaration du président du Conseil européen, le premier ministre des Pays-Bas Jan Peter Balkenende, à une conférence de presse le 17 décembre 2004 : « *It is important for me to emphasize that this agreement must be signed before the negotiations can begin on 3 October 2005* » [http://www.eu2004.nl].

*member countries of the EU. What we expect is that Turkey sign the protocol that extends the Ankara Treaty to the 25 member countries »<sup>64</sup>.*

Cette déclaration indiqua la voie à suivre : la Turquie devait signer le protocole étendant l'accord d'Ankara à tous les nouveaux États membres, y compris la République de Chypre, mais cela ne devait pas constituer une reconnaissance du « gouvernement chypriote au sud » comme représentant de toute l'île. L'Union européenne satisfait ainsi la position de la Turquie pour qui une reconnaissance directe ou indirecte de la République de Chypre est exclue<sup>65</sup>.

Initialement, l'Union européenne attendait de la Turquie qu'elle signe, ou du moins paraphe, le protocole additionnel lors de la réunion du Conseil européen des 16-17 décembre 2004 comme condition à l'ouverture des négociations d'adhésion le 3 octobre 2005. Cela conduisit à une impasse lors de la réunion, dépendant largement de la question de la reconnaissance du gouvernement chypriote-grec, qui fut seulement résolue en fin d'après-midi du 17 décembre. Le projet de conclusions du Conseil prévoyait initialement :

*« 19. The European Council welcomed Turkey's decision to sign the protocol regarding the adaptation of the Ankara Agreement, taking account of the accession of the ten new Member states. In this connection it referred to the Presidency's declaration at Annex I. ANNEX I. PRESIDENCY DECLARATION*

*[...] The Presidency welcomes on behalf of the European Union the initialling on 17 December 2004 by the Commission and Turkey of the Protocol extending the Ankara Agreement to all 25 Member States and it confirms, with reference to paragraph 19 of the conclusions of the European Council its intention to sign with Turkey the said Protocol before the actual opening of the accession negotiations. The European Council hopes that these developments will facilitate and foster the improvement of the relations between Turkey and all Member States of the Union »<sup>66</sup>.*

La déclaration de la présidence, qui parla d'étendre l'accord d'Ankara aux vingt-cinq États membres, était problématique dans la mesure où elle pouvait être interprétée comme une reconnaissance de la revendication du gouvernement de la République de Chypre de représenter toute l'île. Pour la même raison, le premier ministre turc Erdoğan refusa aussi de parapher le projet de protocole que la Commission lui avait soumis à l'origine en juillet 2004. Pour la Turquie, il ne s'agissait pas simplement d'étendre mais d'adapter l'accord d'Ankara. Par conséquent, le projet devait être renégocié et rédigé à nouveau, ainsi que l'indiquent clairement les conclusions finales de la présidence sur la Turquie :

*« 19. Le Conseil européen a salué la décision de la Turquie de signer le protocole relatif à l'adaptation de l'accord d'Ankara, qui tient compte de l'adhésion des dix nouveaux États membres.*

*En conséquence, il s'est félicité de la déclaration de la Turquie selon laquelle "le gouvernement turc confirme qu'il est prêt à signer le protocole relatif à l'adaptation de l'accord d'Ankara avant l'ouverture effective des négociations d'adhésion et après que les adaptations qui sont nécessaires eu égard à la composition actuelle de l'Union européenne auront fait l'objet d'un accord et auront été finalisées" »<sup>67</sup>.*

64. Cyprus Press and Information Office : Turkish Press and Other Media, n° 236/04, 9 décembre 2004 [1].

65. Voy. la déclaration du ministre turc des affaires étrangères Abdullah Gül : Cyprus Press and Information Office : Turkish Press and Other Media, n° 242/04, 17 décembre 2004 [7].

66. [<http://www.abhaber.com/rapor/17aralik/turkkarari.asp>] (souligné par nous).

67. Conseil européen de Bruxelles, 16-17 décembre 2004, conclusions de la présidence, Doc. Conseil 16238/04 REV1, 1<sup>er</sup> février 2005, p. 5, § 19 (italiques ajoutées).

Le ministre d'État turc Besir Atalay avait antérieurement envoyé une lettre à la présidence dans laquelle il confirmait la volonté du gouvernement turc de signer le protocole adaptant l'accord d'Ankara aux dix nouveaux membres de l'UE avant l'ouverture des négociations d'adhésion<sup>68</sup>. Le fait que cette lettre fut signée par le ministre d'État et non, comme ce serait normalement le cas, par le premier ministre turc ou par le ministre des affaires étrangères montre les sensibilités politiques impliquées. La demande de la Turquie d'incorporer dans le paragraphe 19 des conclusions de la présidence, un passage spécifiant explicitement que la signature du protocole n'équivalait pas à une reconnaissance de la revendication de l'administration chypriote-grecque de représenter les Chypriotes turcs fut rejetée<sup>69</sup>. Les dirigeants européens ont indiqué clairement, lors des conférences de presse qui ont suivi le sommet que la signature du protocole n'équivalait pas à une « reconnaissance juridique formelle » du gouvernement de la République de Chypre dirigé par les Chypriotes grecs<sup>70</sup>.

#### b) Procédure pour signer le protocole

Après des négociations avec la Commission européenne sur la formulation exacte du protocole, le gouvernement turc envoya le 28 mars 2005 une lettre à la Commission déclarant qu'il acceptait le texte du protocole additionnel, ce qui équivalait au paraphe du protocole<sup>71</sup>. La signature du protocole, toutefois, s'avéra plus problématique. Après la réunion du Conseil européen de décembre 2004, le ministre turc des affaires étrangères, Abdullah Gül, avait déclaré : « *Turkey will not get together with Cyprus, that is with the Greek Cypriot administration of south Cyprus, and sign an agreement or a protocol with it. In other words, there is no question of Turkey and the Greek Cypriot administration of south Cyprus sitting at either end of a table* »<sup>72</sup>. Cette disposition était davantage motivée par des exigences politiques que par des considérations juridiques. Aucune conclusion sur le pouvoir de représentation du gouvernement ou sur l'étendue territoriale de son autorité souveraine ne peut être déduite de la seule signature en commun d'un accord international. Les préoccupations politiques de la Turquie ne s'avèrent pas insurmontables. Dans son mémorandum d'explication à une proposition de décision du Conseil sur la signature et conclusion du protocole additionnel, la Commission européenne avait indiqué que l'acte d'adhésion de 2003 prévoyait une procédure simplifiée pour l'adhésion des nouveaux États membres à certains traités, dont l'accord d'Ankara. D'après l'article 6 (2) et

68. Cyprus Press and Information Office : Turkish Press and Other Media, n° 243/04, 20 décembre 2004 [8].

69. La Turquie avait suggéré d'ajouter le passage suivant : « *Turkey maintains that it will make no changes whatsoever to its legal and political standpoint on Cyprus. It notes that this does not amount to recognition. It is clear that the Greek Cypriot administration cannot represent the Turkish Cypriots* » (Cyprus Press and Information Office : Turkish Press and Other Media, n° 246/04, 23 décembre 2004 [1]).

70. Pour la déclaration du premier ministre britannique Tony Blair, voy. [http://www.number10.gov.uk/output/Page6807.asp]. Le ministre britannique des affaires étrangères Jack Straw remarqua également que la signature du protocole « *does not involve formal or informal recognition of the government of Cyprus, and we have been trying to reassure the Turkish government about that* » (« Historic Compromise », *Turkish Daily News*, 18 décembre 2004 ; toutes références à *Turkish Daily News* ou d'autres sources d'informations sont disponibles sur LexisNexis). Le premier ministre hollandais Jan Peter Balkenende, dont le pays occupait la présidence de l'UE, dit : « *It is not what you can call a formal legal recognition, but it is a step that can lead to progress in this field* » (« EU-Turkey Deal Hailed as a Bridge Builder », *Turkish Daily News*, 19 décembre 2004).

71. Voy. la quarante-quatrième réunion du Conseil d'association CE-Turquie, 26 avril 2005, CE-TR 107/05, 21 juin 2005, p. 7.

72. Cyprus Press and Information Office : Turkish Press and Other Media, n° 243/04, 20 décembre 2004 [2].

(6) de l'acte d'adhésion de 2003, le protocole devait être conclu par « le Conseil, statuant à l'unanimité au nom des États membres »<sup>73</sup>. Le 13 juin 2005, le Conseil autorisa son président « à désigner la ou les personne(s) habilitée(s) à signer, au nom de la Communauté européenne et de ses États membres, [...] le protocole additionnel » avec la Turquie<sup>74</sup>. Afin de tenir compte des sensibilités turques et de minimiser l'importance de la signature du protocole additionnel, il n'y eut pas de cérémonie de signature ; la signature du protocole par les États membres et la Communauté européenne, d'une part et la République de Chypre, d'autre part s'effectua par un échange de lettres. L'ambassadeur britannique auprès de l'UE, John Grant, signa le protocole « pour les États membres » et « pour la Communauté européenne » avant de l'envoyer au représentant permanent de la Turquie à l'UE, Oguz Demiralp, qui signa le protocole « pour la République de Turquie » et le retourna trois heures et demi plus tard à l'ambassadeur britannique. De plus, M. Olli Rehn, membre de la Commission en charge de l'élargissement, signa pour la Communauté européenne<sup>75</sup>. Cette conclusion du traité par procuration évita tout contact formel entre les représentants de la Turquie et ceux de la République de Chypre, ainsi que la signature des deux pays sur le même document.

### c) Contenu du protocole

Alors que la procédure de signature était avant tout due à des sensibilités politiques, le contenu du protocole additionnel, et particulièrement ses dispositions sur l'application territoriale de l'accord d'Ankara, était d'une importance cruciale pour la question de la reconnaissance puisque l'étendue territoriale d'application d'un traité permet de tirer des conclusions sur les revendications de souveraineté territoriale des parties à celui-ci. Le protocole additionnel stipule que l'« accord d'Ankara est applicable à la Turquie et à tous les États membres de l'Union européenne élargie » à travers le traité d'adhésion<sup>76</sup>. Cette formulation ne précise toutefois pas l'étendue territoriale exacte de l'application de l'accord d'Ankara. À l'origine, l'accord d'Ankara stipulait lui-même à l'article 29 (1) que « [l]'accord s'applique, d'une part, [aux territoires européens des six États membres initiaux] et, d'autre part, au territoire de la République de Turquie ». Lorsque le Danemark, l'Irlande et le Royaume-Uni rejoignirent la Communauté économique européenne le 1<sup>er</sup> janvier 1973, le protocole additionnel à l'accord d'Ankara élargit simplement l'étendue territoriale de l'accord d'Ankara aux « territoires européens » des nouveaux États membres<sup>77</sup>. La même procédure a été suivie dans le cas de l'adhésion d'autres nouveaux États membres à l'accord

73. Commission européenne, proposition de décision du Conseil relative à la conclusion et la signature du protocole additionnel à l'accord établissant une association entre la Communauté économique européenne et la Turquie par suite de l'élargissement de l'Union européenne, COM(2005) 191 final, 13 mai 2005, p. 2.

74. Décision du Conseil du 13 juin 2005 relative à la signature du protocole additionnel à l'accord établissant une association entre la Communauté économique européenne et la Turquie à la suite de l'élargissement de l'Union européenne (2005/672/EC), *JOUE* n° L 254, 30 septembre 2005, p. 57.

75. Voy. le protocole additionnel à l'accord établissant une association entre la Communauté économique européenne et la République de Turquie à la suite de l'élargissement de l'Union européenne, fait à Bruxelles le 29 juillet 2005, *JOUE* n° L 254, 30 septembre 2005, pp. 58-68 à la p. 68. Voy. aussi Cyprus Press and Information Office : Turkish Press and Other Media, n° 144/05, 1<sup>er</sup> août 2005 [1].

76. Préambule, § 3, du protocole additionnel à l'accord établissant une association entre la Communauté économique européenne et la République de Turquie à la suite de l'élargissement de l'Union européenne, fait à Bruxelles le 29 juillet 2005, *JOUE* n° L 254, 30 septembre 2005, pp. 58-68 à la p. 59.

77. Voy. l'article 5 du protocole complémentaire à l'accord d'association entre la Communauté économique européenne et la Turquie en raison de l'adhésion de nouveaux États membres [Danemark, Irlande, Royaume-Uni] à la Communauté, fait à Ankara le 30 juin 1973, *JOCE* n° L 361, 31 décembre 1977, p. 2.

d'Ankara<sup>78</sup>. L'extension de l'accord d'Ankara aux « territoires européens » de la République de Chypre n'aurait cependant pas été possible sans reconnaître, du moins implicitement, la revendication du gouvernement de la République de Chypre de représenter toute l'île et de rendre ainsi l'accord d'Ankara également applicable à la partie nord. C'est pourquoi l'article 1 (3) du protocole additionnel remplaça l'article 29 de l'accord d'Ankara par le texte suivant : « Le présent accord s'applique au territoire auquel s'applique le traité instituant la Communauté européenne, conformément aux conditions définies par ce traité, et au territoire de la République de Turquie »<sup>79</sup>. Cette formulation permit à la Turquie d'éviter toute reconnaissance implicite de la revendication du gouvernement de la République de Chypre d'agir pour la partie nord de l'île dans la mesure où le traité établissant la Communauté européenne (TCE) ne trouve, en fait, pas d'application à la partie nord. Selon l'article 1 (1) du protocole n° 10 sur Chypre à l'acte d'adhésion de 2003, l'« application de l'acquis est suspendue dans les zones de la République de Chypre où le gouvernement de la République de Chypre n'exerce pas un contrôle effectif »<sup>80</sup>. Le TCE appartient bien sûr à l'acquis communautaire. La suspension de l'acquis durera jusqu'à ce qu'une solution au problème de Chypre ait été trouvée, c'est-à-dire jusqu'à ce que l'île soit réunifiée sous un gouvernement unifié<sup>81</sup>. Par conséquent, l'accord d'Ankara s'applique seulement aux territoires sur lesquels le gouvernement de la République de Chypre exerce le contrôle effectif, c'est-à-dire à la partie sud de l'île. La Turquie peut ainsi argumenter que le gouvernement de la République de Chypre agissait uniquement pour Chypre du sud lors de la conclusion du protocole additionnel à l'accord d'Ankara, aucune reconnaissance de la revendication du gouvernement de la République de Chypre de représenter l'île tout entière ne pouvant être inférée de la conclusion du traité par les parties.

L'étendue territoriale de l'application de l'accord d'Ankara peut être mise en contraste avec celle du TCE. Lors de la conclusion du TCE, le gouvernement de la République de Chypre agissait pour toute l'île. L'acte d'adhésion 2003 amenda l'article 299 (1) TCE, stipulant que le « présent traité [établissant la Communauté européenne] s'applique [...] à la République de Chypre »<sup>82</sup>. La référence faite aux États membres dans l'article 299 (1) TCE est généralement interprétée comme une référence à leur territoire conformément au droit international<sup>83</sup>. Puisqu'aucune disposition n'a été ajoutée à l'article 299 (1), le TCE s'applique en principe à toute l'île de Chypre. Cela est aussi mis en évidence par le fait que les parties contractantes jugèrent nécessaire de suspendre l'acquis communautaire en Chypre du nord. La suspension, cependant, présuppose l'application. Il serait ainsi impossible pour la Turquie d'accéder au TCE sans, du moins implicitement, reconnaître la revendication de la République de Chypre sur l'ensemble de l'île.

#### d) *Déclaration turque et contre-déclaration de l'UE*

En décembre 2004, la Turquie avait indiqué qu'elle préciserait sa position sur le problème de Chypre dans une déclaration qui ferait suite à la signature du

78. Voy. par ex. l'article 3 du protocole annexe à l'accord d'association entre la Communauté économique européenne et la Turquie à la suite de l'adhésion de la République hellénique à la Communauté, fait à Bruxelles le 20 avril 1988, COM(1987) 140 final, 9 avril 1987.

79. Italiques ajoutés.

80. Article 1 (1) du protocole n° 10 sur Chypre de l'acte d'adhésion 2003, *JOUE* n° L 236, 23 septembre 2004, p. 955.

81. Cf. le paragraphe 4 du préambule du protocole n° 10 sur Chypre.

82. Article 19 de l'acte d'adhésion 2003, *JOUE* n° L 236, 23 septembre 2003, pp. 33-49.

83. Voy. par ex. Juliane KOKOTT, « Art. 299 », in Rudolf Streinz (éd.), *EUV/EGV*, 2003, n° 4 ; Ulrich BECKER, « Art. 299 », in Jürgen Schwarze (éd.), *EU-Kommentar*, 2000, n° 4.



protocole additionnel montrant clairement qu'elle ne reconnaissait pas la République de Chypre<sup>84</sup>. Le contenu de cette déclaration fut discuté durant le mois de juillet 2005 par la Turquie, la présidence britannique de l'UE et la Commission européenne<sup>85</sup>. Durant ces discussions, le premier ministre Tony Blair « réaffirma très clairement » la position de l'UE « que la signature du protocole d'Ankara n'impliquait pas la reconnaissance de Chypre »<sup>86</sup>. Malgré toutes ces assurances, la Turquie jugea nécessaire de faire une déclaration. Lorsque le 29 juillet 2005 la Turquie signa le protocole par un échange de lettres, l'ambassadeur turc à l'UE ne renvoya pas le seul protocole signé, mais trois documents : une couverture, le protocole et la déclaration. Sur la couverture il était écrit : « *We are sending the attached protocol ; our thoughts on the matter are contained within the declaration* »<sup>87</sup>. La « déclaration de la Turquie sur Chypre », qui portait aussi la signature de l'ambassadeur turc auprès de l'UE, indiquait :

*« 1. Turkey remains committed to finding a political settlement of the Cyprus issue and has clearly demonstrated its resolve in this regard. Accordingly, Turkey will continue to support the efforts of the UN Secretary-General towards achieving a comprehensive settlement which will lead to the establishment of a new bi-zonal partnership State. A just and lasting settlement would greatly contribute to peace, stability and harmonious relations in the region.*

*2. The Republic of Cyprus referred to in the Protocol is not the original partnership State established in 1960.*

*3. Turkey will thus continue to regard the Greek Cypriot authorities as exercising authority, control and jurisdiction only in the territory south of the buffer zone, as is currently the case, and as not representing the Turkish Cypriot people and will treat the acts performed by them accordingly.*

*4. Turkey declares that signature, ratification and implementation of this Protocol neither amount to any form of recognition of the Republic of Cyprus referred to in the Protocol ; nor prejudice Turkey's rights and obligations emanating from the Treaty of Guarantee, the Treaty of Alliance, and the Treaty of Establishment of 1960.*

*5. Turkey reaffirms that its existing relationship with the Turkish Republic of Northern Cyprus remains unchanged by becoming a party to the Protocol.*

*6. Pending a comprehensive settlement, the position of Turkey on Cyprus will remain unchanged. Turkey expresses its readiness to establish relations with the new partnership State which will emerge following a comprehensive settlement in Cyprus »*<sup>88</sup>.

Selon le ministre des affaires étrangères, Abdullah Gül, le côté turc « avait porté beaucoup d'attention à ce que ni le contenu ni le style ne laissent de place

84. Cf. Cyprus Press and Information Office : Turkish Press and Other Media, n° 246/04 23 décembre 2004 [1].

85. Alors que la Turquie et l'UE étaient de manière générale d'accord que la signature du protocole n'équivalait pas à une reconnaissance du gouvernement de la République de Chypre, il n'y avait pas de consensus sur la question de savoir si le protocole obligeait la Turquie à ouvrir ses ports et aéroports aux navires et avions enregistrés en République de Chypre. L'UE indiqua clairement à la Turquie qu'elle ne voulait pas de référence à la question des ports et aéroports dans la déclaration (« Protocol Negotiations at Full Speed After London Talks », *Turkish Daily News*, 29 juillet 2005).

86. Notre traduction. Le premier ministre Blair fit cette déclaration lors d'une conférence de presse avec son homologue turc à Londres le 27 juillet 2005, [<http://www.number10.gov.uk/output/Page8005.aspl>].

87. Cyprus Press and Information Office : Turkish Press and Other Media, n° 144/05, 1<sup>er</sup> août 2005 [3].

88. Ministère turc des affaires étrangères, communiqué de presse n° 123 concernant le protocole additionnel élargissant l'accord d'Ankara à tous les membres de l'UE, 29 juillet 2005 [<http://www.mfa.gov.tr/mfa/>].

pour des malentendus » ; il considéra que le protocole et la déclaration formaient « une seule unité »<sup>89</sup>. Ceci fut rappelé dans un communiqué de presse du ministère turc des affaires étrangères, précisant que « la déclaration officielle [...] constituait juridiquement une partie intégrante de notre signature et lettre »<sup>90</sup>.

Lors de sa réunion extraordinaire le 25 juillet 2005, le comité des représentants permanents des États membres (COREPER) avait déjà décidé : « *the Presidency will react to any declaration by Turkey by a Presidency statement using established EU language, also making it clear that the Council will consider any formal counter-declaration later* »<sup>91</sup>. C'est pourquoi, suite à la réception de la déclaration turque, la présidence britannique de l'UE publia la déclaration suivante :

*« The Presidency welcomes Turkey's signature earlier today of the Ankara Agreement Protocol in accordance with the conclusions of the European Council of December 2004.*

*It also notes that Turkey has issued a declaration reaffirming, for its part, its long-standing policy on Cyprus. The Presidency recalls that the Government of the Republic of Cyprus signed the Accession Treaty on 16 April 2003 and the Republic of Cyprus became a Member State of the European Union on 1 May 2004, and that the established position of the European Union is that it recognises the Republic of Cyprus, only, as a subject of international law.*

*The Presidency welcomes Turkey's continuing commitment, in its declaration, to support the efforts of the UN Secretary General to bring about a comprehensive settlement of the Cyprus problem. The Presidency agrees that a just and lasting settlement, in line with the principles on which the Union is founded, will contribute to peace, stability and harmonious relations in the region.*

*The Council of the European Union will examine the terms of the Turkish declaration in due course with a view to agreeing any further EU response »*<sup>92</sup>.

Le gouvernement de la République de Chypre n'était pas satisfait par la déclaration de la présidence de l'UE. Dans un communiqué écrit, le porte-parole du gouvernement de la République de Chypre nota, entre autres : « *It is incomprehensible for the Turkish Government to insist and state that it does not recognize the Republic of Cyprus, one of the member states of the European Union, to which it aspires to accede. The legal and political reality is that the Republic of Cyprus is the sole state in Cyprus, recognized by the international community, and the Government is one of the 25 with which Turkey will be negotiating its accession at the Intergovernmental Conference* »<sup>93</sup>. Le communiqué comportait une menace non voilée que la République de Chypre bloquerait l'ouverture des négociations d'adhésion avec la Turquie prévue pour le 3 octobre 2005 si le gouvernement turc ne reconnaissait pas, sans autres délais, la République de Chypre comme seul État à Chypre. Le communiqué indiquait également que la République de Chypre pourrait soulever la question de reconnaissance dans le contexte des discussions finales sur le cadre de négociation de l'UE avec la Turquie. Le cadre de négociation, qui est préparé par la Commission européenne et doit être adopté à l'unanimité par le Conseil, établit les principes directeurs et

89. Cyprus Press and Information Office : Turkish Press and Other Media, *ibid.*, notre traduction.

90. Ministère turc des affaires étrangères, communiqué de presse n° 123, § 2, notre traduction.

91. Doc. Conseil 12179/05, 12 septembre 2005, p. 4.

92. Déclaration de la présidence au sujet de la signature du protocole de l'accord d'Ankara par la Turquie, 29 juillet 2005, [<http://www.eu2005.gov.uk>].

93. Ministère des affaires étrangères de la République de Chypre, déclaration par le porte-parole du gouvernement sur la déclaration turque, 3 août 2005, [<http://www.mfa.gov.cy/mfa/>].

les procédures à suivre pour les négociations d'adhésion. Il sert de base aux États membres pour conduire les négociations avec la Turquie. Les Chypriotes grecs furent, sans s'y être attendus, soutenus par la France qui était devenu circonspecte à l'égard d'une adhésion de la Turquie à l'UE après le non français au référendum sur le traité établissant une constitution pour l'Europe, en mai 2005. Le premier ministre français, M. de Villepin, déclara : « Il ne me paraît pas concevable qu'un processus quelconque de négociation puisse s'ouvrir avec un pays qui ne reconnaîtrait pas chacun des membres de l'Union européenne, c'est-à-dire les vingt-cinq ». C'est ce « principe » que « la France fera valoir à la Turquie comme aux autres pays de l'Union européenne lors des prochains rendez-vous »<sup>94</sup>. La Turquie rejeta immédiatement toutes nouvelles conditions pour l'ouverture de négociations d'adhésion ; elle reçut l'appui de la Commission européenne qui affirma que la reconnaissance n'était pas une condition pour l'ouverture de ces négociations. Le porte-parole de la Commission indiqua que la reconnaissance de Chypre suit « un processus parallèle » aux négociations d'adhésion avec la Turquie, « mais dans un autre cadre, celui des Nations Unies »<sup>95</sup>. Cette vue ne fut toutefois pas partagée par la République de Chypre qui, pendant longtemps, avait essayé de lier sa reconnaissance par la Turquie au processus d'adhésion.

Le 24 août 2005, le ministre des affaires étrangères de la République de Chypre, Georgios Iakovou, déclara : « *we must obtain an EU counterstatement which will overturn the Turkish declaration and will not leave anything unanswered and there must be improvements of the EU-Turkey negotiating framework* »<sup>96</sup>. Une semaine plus tard, le COREPER convint en principe de répondre à la déclaration turque par une contre-déclaration. Les 1-2 septembre 2005, lors d'une réunion informelle des ministres des affaires étrangères de l'UE (« Gymnich »), la présidence britannique de l'UE fit circuler des éléments du texte d'une telle contre-déclaration<sup>97</sup>. Alors que les ministres des affaires étrangères s'étaient largement mis d'accord sur les éléments de celle-ci, ils ne parvinrent pas à atteindre l'unani-

94. « La France durcit le ton face à la Turquie », *Le Figaro-International*, 3 août 2005, p. 4. Une déclaration par le ministère grec des affaires étrangères dit : « *We consider the non-recognition of a EU member state by a candidate country to be a paradox and an institutional contradiction foreign to the European rationale* » (*Associated Press Worldstream*, 2 août 2005).

95. « La France somme la Turquie de reconnaître Chypre. Réactions. Les déclarations de Dominique de Villepin ont provoqué la critique en Turquie et la gêne de certains pays de l'UE », *La Croix*, 4 août 2005, p. 8 ; « La France insiste : Ankara doit reconnaître Chypre avant de négocier », *Agence France Presse*, même date.

96. *BBC Monitoring International Reports*, 25 août 2005.

97. Les « éléments d'une déclaration de la Communauté européenne et de ses États membres » prévoyaient « L'UE reconnaît la signature par la Turquie du protocole d'accord d'Ankara. Elle déplore que la Turquie ait jugé nécessaire de rédiger une déclaration concernant la République de Chypre au moment de cette signature ; L'UE qualifie cette déclaration d'unilatérale, d'élément qui ne fait pas partie du protocole, et de texte dépourvu d'effets juridiques par rapport aux obligations de la Turquie ; L'UE affirme que le protocole devait être appliqué dans tous ses aspects, et sans discrimination, à l'ensemble des pays concernés. Elle insiste notamment sur la nécessité de supprimer tous les obstacles à la libre circulation entre la Turquie et les États membres, Chypre incluse, en particulier les restrictions aux transports. Il propose que son application soit soumise à une évaluation dans un délai d'un an ; Tant que la Turquie n'aura pas respecté ses obligations contractuelles avec l'UE, la négociation des chapitres concernés ne pourra commencer ; La République de Chypre adhère à l'Union européenne depuis le 1<sup>er</sup> mai 2004. L'UE ne reconnaît que la République de Chypre en tant que sujet de droit international ; L'UE souligne l'importance que les Vingt-cinq attachent à la normalisation *de jure*, aussi rapide que possible, des relations entre la Turquie et tous les États de l'Union européenne ; Elle note l'engagement de la Turquie, dans sa déclaration, à appuyer les efforts déployés par le Secrétaire général des Nations Unies pour régler de manière globale le problème de Chypre. Elle convient qu'un règlement juste et durable contribuera à la paix, à la stabilité et à l'harmonie des relations dans la région ; L'UE se saisira de toutes les questions précitées qu'elle réexaminera en 2006 par le biais de rapports de la Commission au cours du processus d'adhésion » (« UE/Turquie : débats difficiles sur l'adhésion avec un projet de "contre-déclaration" » *Europolitique*, n° 2985, 3 septembre 2005).

mité requise. Le principal sujet de discorde était la reconnaissance de la République de Chypre par la Turquie. La formulation suggérée par la présidence britannique – « [l]’UE souligne l’importance que les Vingt-cinq attachent à la normalisation *de jure*, aussi rapide que possible, des relations entre la Turquie et tous les États de l’Union européenne » – était considérée comme insatisfaisante par la République de Chypre, qui fut soutenue sur ce point par la Grèce, la France, l’Autriche, l’Irlande, le Luxembourg et la Slovaquie. Premièrement, « la normalisation *de jure* des relations » avec la République de Chypre n’est pas la même chose que « reconnaissance » de la République de Chypre comme seul État à Chypre. Des relations en tant que telles, même l’ensemble de relations diplomatiques, ne disent rien sur la souveraineté territoriale d’un pays avec qui les relations sont entretenues. Deuxièmement, la formulation « aussi rapide que possible » ne fixe pas de délais précis dans lesquels la Turquie doit agir. La République de Chypre insista ainsi sur l’inclusion du terme « reconnaissance » dans la contre-déclaration et d’une date limite pour la reconnaissance durant les négociations d’adhésion. Le texte de la contre-déclaration fut ensuite discuté lors de la réunion du COREPER le 7 septembre 2005 mais, à nouveau, aucun accord n’a pu être atteint<sup>98</sup>. À sa réunion du 14 septembre 2005, le Royaume-Uni et la France présentèrent un projet de déclaration commun. Le paragraphe sur « la normalisation *de jure* des relations » fut remplacé par la formulation : « la reconnaissance préalable de tous les États membres est *une composante nécessaire de l’accession*. L’Union souligne l’importance qu’elle attache à la normalisation des relations entre la Turquie et tous les États membres, le plus vite possible »<sup>99</sup>. Cette formulation voulait signifier que la Turquie ne devrait reconnaître la République de Chypre que lorsqu’elle accèderait *effectivement* l’UE dans dix à quinze ans. Cela ne satisfaisait cependant pas le représentant permanent de la République de Chypre qui demanda qu’une date limite pour la reconnaissance lors des négociations d’adhésion soit fixée. Le moment de reconnaissance fut discuté lors des réunions extraordinaires du COREPER le 16 et 19 septembre 2005 où la déclaration finale fut convenue<sup>100</sup>. Des objections de dernière minute pour des « raisons procédurales » furent présentées par la République de Chypre, qui tenta d’établir un lien entre la contre-déclaration et les pourparlers en cours sur le cadre proposé pour les négociations avec la Turquie ; elles firent obstacle à l’adoption formelle du projet au niveau ministériel lors de la réunion du Conseil agriculture/pêche le 20 septembre 2005, dernière réunion de ministres de l’UE avant l’ouverture planifiée des négociations d’adhésion le 3 octobre 2005. Après cinq ajournements et quatre différentes rédactions préliminaires, la contre-déclaration fut finalement adoptée le 21 septembre 2005, dans la forme suivante :

« 1. La Communauté européenne et ses États membres prennent acte de la signature par la Turquie du protocole additionnel à l’accord établissant une association entre la Communauté européenne et ses États membres, d’une part, et la Turquie, d’autre part, conformément aux conclusions du Conseil européen de décembre 2004. Ils regrettent que la Turquie ait estimé nécessaire de faire une déclaration concernant la République de Chypre au moment de la signature.

2. La Communauté européenne et ses États membres précisent que cette déclaration de la Turquie est unilatérale, ne fait pas partie du protocole et n’a pas d’effet

98. « EU States Fight War of Language over Cyprus at Key Meeting », *Turkish Daily News*, 8 septembre 2005.

99. « EU Fails Again to Break Deadlock on Turkey Declaration », *Turkish Daily News*, 15 septembre 2005 (notre traduction, italiques ajoutés).

100. Voy. élargissement : Turquie – projet de déclaration de la Communauté européenne et de ses États membres, Doc. Conseil 12407/05, 19 septembre 2005.

juridique sur les obligations incombant à la Turquie en vertu dudit protocole.

3. La Communauté européenne et ses États membres escomptent une mise en œuvre complète et non discriminatoire du protocole additionnel, ainsi que la suppression de tous les obstacles à la libre circulation des marchandises, y compris la levée des restrictions imposées aux moyens de transport. La Turquie doit appliquer sans réserve le protocole à l'ensemble des États membres de l'UE. Celle-ci suivra attentivement la situation et procédera en 2006 à une évaluation afin d'apprécier si le protocole est mis en œuvre complètement. La Communauté européenne et ses États membres soulignent que l'ouverture de négociations sur les chapitres pertinents dépend du respect par la Turquie de ses obligations contractuelles à l'égard de tous les États membres. Le non-respect par la Turquie de l'ensemble de ses obligations pèsera sur l'avancement général des négociations.

4. La Communauté européenne et ses États membres rappellent que la République de Chypre est devenue un État membre de l'Union européenne le 1<sup>er</sup> mai 2004. Ils soulignent qu'ils ne reconnaissent que la République de Chypre comme sujet de droit international.

5. La reconnaissance de tous les États membres est une composante nécessaire du processus d'adhésion. En conséquence, l'UE insiste sur l'importance qu'elle attache à une normalisation aussi rapide que possible des relations entre la Turquie et tous les États membres de l'UE.

6. Le Conseil assurera en 2006 un suivi des progrès réalisés sur l'ensemble des sujets précités.

7. Dans le cadre de la présente déclaration, la Communauté européenne et ses États membres sont d'accord pour estimer qu'il importe de soutenir les efforts déployés par le Secrétaire général des Nations unies pour parvenir à un règlement global du problème chypriote conformément aux résolutions pertinentes du Conseil de sécurité de l'ONU et aux principes sur lesquels est fondée l'UE et qu'un règlement juste et durable contribuera à la paix, à la stabilité et à l'établissement de relations harmonieuses dans la région »<sup>101</sup>.

La République de Chypre réussit en grande partie à faire adopter sa position par la Communauté européenne et les autres États membres<sup>102</sup>. Pour la première fois, le terme « reconnaissance » est utilisé dans un document de l'Union européenne relatif à l'adhésion de la Turquie. Cette question de reconnaissance est, d'une autre manière que dans la déclaration turque, dissociée de la résolution globale du problème de Chypre. Même si la reconnaissance de la République de Chypre n'est pas une condition préalable pour l'ouverture des négociations d'adhésion, la question de la reconnaissance est désormais liée au « processus d'adhésion » et pas seulement à « l'adhésion » effective à l'Union, ainsi que cela avait été prévu dans des projets de contre-déclaration antérieurs. La date exacte de cette reconnaissance n'a, toutefois, pas été fixée<sup>103</sup>. On pourrait soutenir que

---

101. Élargissement : Turquie – déclaration de la Communauté européenne et de ses États membres, Doc. Conseil 12541/05 (presse 243), 21 septembre 2005.

102. Dans un communiqué du 20 septembre 2005, le porte-parole du ministère grec des affaires étrangères déclara au sujet de la contre-déclaration de l'UE : « *It is a text of particular significance which includes all the declared aims of Greece and Cyprus. This text renders Turkey's obligation to fully implement the Protocol on Customs Union towards the Republic of Cyprus as an EU member-state clear and imperative. The EU's counter-statement constitutes a kind of birth certificate of the de facto recognition of the Republic of Cyprus by Turkey. At the same time, firm foundations have also been laid for its de jure recognition as well. These are developments of evident importance which were inconceivable a few years ago. As a matter of fact, they also place the issue of Cyprus in a new and more favourable framework.* » (Athens News Agency, 20 septembre 2005).

103. Cf. la déclaration du ministre britannique pour l'Europe Douglas Alexander à la Chambre des communes : « *Despite press reports to the contrary over the last week, the EU presidency has not set a deadline for Turkey to recognize the Republic of Cyprus* » (House of Commons, Debates, vol. 443, col. 1025W : 3 mars 2006).

le processus d'adhésion prend fin avec la signature du traité d'adhésion par les États membres et la Turquie, marquant à son tour le début du processus de ratification<sup>104</sup>, faute de quoi la question de la reconnaissance pourrait être reportée jusqu'au dépôt du dernier instrument de ratification. Cela serait contraire à l'intention des États membres, qui exigent de la Turquie qu'elle reconnaisse la République de Chypre avant de pouvoir adhérer à l'Union. Alors que le paragraphe 5 de la contre-déclaration ne requiert ainsi pas de la Turquie qu'elle reconnaisse la République de Chypre immédiatement ou même dans un avenir proche, le paragraphe 5 peut servir de justification à la République de Chypre pour exercer son droit de veto à tout moment durant le processus d'adhésion et lui donne ainsi un puissant atout dans les négociations sur un règlement global du problème de Chypre. La référence qui est faite dans le paragraphe 3 à « la suppression de tous les obstacles à la libre circulation des marchandises, y compris la levée des restrictions imposées aux moyens de transport », montre que l'Union européenne attend de la Turquie qu'elle ouvre ses ports et aéroports aux navires et avions enregistrés en République de Chypre. Cette disposition renforce la position de la République de Chypre dans la mesure où elle introduit un lien entre la question des ports et l'ouverture de négociations sur les chapitres correspondants de l'acquis communautaire, ainsi que le progrès d'ensemble de la Turquie dans les négociations d'adhésion. Ce lien offre à la République de Chypre plus de possibilités d'opposer son veto à la poursuite du processus d'adhésion de la Turquie, dans la mesure où des décisions unanimes sont requises pour ouvrir et conclure chacun des trente-cinq chapitres des pourparlers et pour clore l'ensemble des négociations. Étant parvenue à inclure une clause de révision dans la contre-déclaration qui engage l'UE à évaluer la mise en œuvre complète par la Turquie de ses obligations en 2006, la République de Chypre peut exercer davantage de pression sur la Turquie en ce qui concerne tant la reconnaissance que la question des ports. Finalement, à l'instigation de la République de Chypre, la contre-déclaration parle d'« un règlement global du problème chypriote conformément aux résolutions pertinentes du Conseil de sécurité de l'ONU et aux principes sur lesquels est fondée l'UE ». Ceci est en net contraste avec la vision turque « d'un nouveau partenariat d'État » tel qu'il a été envisagé dans le plan Annan<sup>105</sup>. En particulier, l'exigence que tout règlement doit être conforme « aux principes sur lesquels est fondée l'UE » favorise la position des Chypriotes grecs dans de futures négociations inter-communautaires sur une résolution d'ensemble du problème de Chypre<sup>106</sup>. Plusieurs des positions des Chypriotes turcs dans les négociations inter-communautaires qui se retrouvèrent dans le plan Annan sont difficilement conciliables avec l'acquis communautaire. Par exemple, les Chypriotes turcs demandaient des restrictions sur le droit des citoyens grecs et chypriotes-grecs de circuler librement, de s'établir et d'acquérir de la propriété dans la partie chypriote-turque de la « République unifiée de Chypre »<sup>107</sup>. Dans de futures négociations, les Chypriotes grecs seront en mesure de rejeter des propositions chypriotes-turques simplement pour la raison qu'elles sont incompatibles avec cet acquis. Ceci transparaît déjà dans une lettre adressée au Secrétaire général de l'ONU, datée du 7 juin 2004, dans laquelle le dirigeant

104. La République de Chypre est d'avis que la Turquie doit étendre sa reconnaissance avant la fin du processus d'adhésion : « *namely before all negotiations on the 35 acquis chapters are completed and the ratification process begins* » (*Defense & Foreign Affairs Strategic Policy*, octobre 2005, p. 14).

105. Voy. la déclaration de la Turquie sur Chypre (*supra* n° 88), § 1<sup>er</sup> (notre traduction).

106. Voy. Stefan TALMON, *Kollektive Nichtanerkennung illegaler Staaten*, 2006, pp. 415-417.

107. Voy. Jean-François DREVET, *Chypre en Europe*, 2000 pp. 267-268 ; Jürgen REUTER, *Der UNO-Zypermplan – eine politische und rechtliche Analyse*, KAS-AI 2/2003, pp. 4-41 à la p. 19.

de la communauté chypriote-grecque, Tassos Papadopoulos, justifia le rejet du plan Annan en invoquant de sérieux doutes à l'égard de sa compatibilité avec ce dernier<sup>108</sup>. En novembre 2005, M. Papadopoulos déclara : « *[any future] settlement plan for Cyprus must be in line with the principles and rules of the EU* »<sup>109</sup>.

La Communauté européenne et ses États membres considèrent que la déclaration turque est unilatérale, n'appartient pas au protocole et n'a pas d'effet juridique sur les obligations de la Turquie selon le protocole. La Turquie maintient, par contre, que la contre-déclaration européenne est « de nature unilatérale et politique »<sup>110</sup>. Se pose alors la question du caractère juridique de ces deux déclarations. Celles-ci pourraient constituer une réserve suivie d'une objection à celle-ci, des déclarations interprétatives (conditionnelles ou « simples ») ou simplement des déclarations générales de politique. L'intitulé donné à la déclaration par son auteur est sans importance pour cette qualification. Afin d'établir le caractère juridique d'une déclaration, il faut examiner son contenu et non point se fier à son titre. La déclaration doit être interprétée de bonne foi, conformément au sens qui est normalement attribué à ses termes et à la lumière du traité auquel elle se réfère. Le critère décisif pour distinguer les diverses déclarations est l'effet juridique que leurs auteurs cherchent à produire<sup>111</sup>. Des réserves de même que des déclarations interprétatives conditionnelles visent à produire un effet juridique sur le traité ou certaines de ses dispositions. En émettant une réserve un État veut exclure ou modifier l'effet juridique de certaines dispositions du traité ou de certains aspects spécifiques de l'ensemble<sup>112</sup>. En formulant une déclaration interprétative conditionnelle de celui-ci, un État cherche à faire d'une interprétation bien précise d'une disposition du traité une condition de son consentement à celui-ci et veut ainsi imposer son interprétation aux autres parties contractantes. Dans les deux cas, l'objectif de la déclaration est de restreindre ou de supprimer une obligation qui résulte normalement du traité.

Dans le paragraphe 3 de sa déclaration, la Turquie indique : « *Turkey will thus continue to regard the Greek Cypriot authorities as exercising authority, control and jurisdiction only in the territory south of the buffer zone [...] will treat the acts performed by them accordingly* ». Cela rappelle une réserve à l'égard de l'application territoriale (réserve *ratione loci*), visant à limiter l'effet du protocole additionnel, c'est-à-dire l'application de l'accord d'Ankara, au territoire au sud de la zone tampon. Ainsi la déclaration turque n'exclut pas l'application de l'accord d'Ankara à un territoire (c'est-à-dire le territoire au nord de la zone tampon) auquel l'accord serait applicable en l'absence d'une telle déclaration. Par conséquent, la déclaration de la Turquie ne produit aucun effet juridique sur l'application territoriale du traité. En fait, le texte de la déclaration ne cherche ni à restreindre ni à supprimer aucune obligation sous l'accord d'Ankara. En réponse

108. Doc. ONU, A/58/835-S/2004/464, 8 juin 2004, annexe, p. 6 : « En outre, nous avons de graves doutes sur la question de savoir si le plan définitif est compatible avec l'acquis communautaire. Il est bien connu que la Commission européenne n'a pas et n'a jamais examiné une par une les dispositions du plan définitif. La Commission s'est bornée à examiner le plan Annan I, et non ses versions ultérieures. Ainsi, il serait intéressant de savoir quels organes juridiques et juridictionnels de l'Union européenne ont leur mot à dire sur le plan Annan définitif ». Voy. aussi le mémorandum du gouvernement de la République de Chypre du 22 février 2005, point G : « *future negotiation [...] should aim at making the necessary changes in the Annan plan, to make it functional and workable and in line with the EU acquis communautaire* » (House of Commons, Foreign Affairs Committee, Written Evidence, 2005, annexe I).

109. Zypern Nachrichten, vol. 11, n° 11 (2005), p. 1.

110. Communiqué du porte-parole du ministère des affaires étrangères, Namik Tan, au sujet de la contre-déclaration de l'UE, 22 septembre 2005, [http://www.mfa.gov.tr/mfa/], notre traduction.

111. Cf. le projet de directives sur les réserves aux traités, ILC Yb. 1999 II/2, pp. 107-109.

112. Voy. l'article 2 (1) (d) CVDT et projet de directives sur les réserves aux traités, ILC Yb. 1998 II/2, p. 99.

à la contre-déclaration de l'UE, la Turquie confirma expressément « qu'elle remplira toutes ses obligations émanant de l'accord d'Ankara et du protocole additionnel envers tous les États membres de l'UE de manière non-discriminatoire »<sup>113</sup>.

Dans la mesure où le paragraphe 3 clarifie la position de la Turquie sur la signification du terme « République de Chypre », la déclaration peut être considérée comme une simple déclaration interprétative<sup>114</sup>. L'interprétation de ce terme par la Turquie n'est pas contraignante pour les autres parties au traité et coexiste avec l'interprétation offerte par la Communauté européenne et ses États membres au paragraphe 4 de leur contre-déclaration. Au cas où il y aurait un différend entre les parties contractantes sur la signification de « République de Chypre », ce serait au tribunal, auquel il aura été fait appel pour résoudre le différend, d'établir la signification du terme conformément aux articles 31 et 32 de la convention de Vienne. La déclaration turque et la contre-déclaration de l'UE peuvent être considérées comme appartenant au contexte des termes du traité et peuvent être prises en considération conformément à l'article 31 (2) (b) CVDT en tant qu'instrument ayant un rapport avec le traité. L'exigence que l'instrument soit « accepté par les autres parties » ne signifie pas que les parties doivent être d'accord sur la substance de l'instrument, mais qu'ils acceptent son rapport avec le traité<sup>115</sup>.

Le reste de la déclaration de la Turquie réaffirme simplement la position de longue date de la Turquie sur le problème de Chypre<sup>116</sup>. Le premier ministre Erdogan décrit la déclaration comme « une annonce de ce qui est déjà connu »<sup>117</sup>. Alors que la déclaration se rapporte au protocole additionnel et à l'accord d'Ankara, elle ne cherche pas à produire d'effet juridique sur ceux-ci. En particulier, les déclarations de non-reconnaissance et non-préjudice au paragraphe 4 sont simplement des mesures de précaution<sup>118</sup> destinées à protéger les droits et intérêts turcs en dehors du traité. À cet égard la déclaration turque est comparable à la déclaration faite par la République fédérale d'Allemagne à la suite de la signature du traité du 12 août 1970 entre la République fédérale d'Allemagne et l'URSS (traité de Moscou)<sup>119</sup>. La déclaration de la Turquie peut être considérée

113. Déclaration du porte-parole du ministère des affaires étrangères Namik Tan au sujet de la contre-déclaration de l'UE, 22 septembre 2005, [http://www.mfa.gov.tr/mfa/], notre traduction.

114. Cf. la directive 1.2 sur les « Définitions des déclarations interprétatives » du projet de directives sur les réserves aux traités, ILC Yb. 1999 II/2, pp. 97-103.

115. Cf. Rolf KÜHNER, *Vorbehalte zu multilateralen völkerrechtlichen Verträgen*, 1986, pp. 36-37 ; Helmut STEINBERGER, « Völkerrechtliche Aspekte des deutsch-sowjetischen Vertragswerks vom 12. August 1970 », *Zeitschrift für ausländisches öffentliches Recht und Völkerrecht* 31 (1971), pp. 63-161 à la p. 113, n° 110. La déclaration et la contre-déclaration ne font pas partie des « travaux préparatoires » au sens de l'article 32 CVDT puisqu'elles n'ont pas fait l'objet du processus de négociation résultant dans le texte du protocole additionnel.

116. Voy. la déclaration de la présidence de l'UE sur la signature du protocole de l'accord d'Ankara par la Turquie, 29 juillet 2005, [http://www.eu2005.gov.uk], et la déclaration du président d'office du Conseil, Douglas Alexander, lors du débat au Parlement européen le 28 septembre 2005, P6\_CRE(2005)09-28, p. 5, [http://www.europarl.europa.eu].

117. « Protocol Negotiations at Full Speed After London Talks », *Turkish Daily News*, 29 juillet 2005, notre traduction.

118. Directive 1.4.3 [1.1.7] sur les « Déclarations de non-reconnaissance » du projet de directives sur les réserves aux traités, ILC Yb. 1999 II/2, p. 115, § 2.

119. À l'occasion de la signature du traité, le gouvernement allemand délivra une « lettre sur l'unité allemande » aux ministères des affaires étrangères de l'URSS dans laquelle était affirmé : « *In connection with today's signature of the Treaty between the Federal Republic of Germany and the Union of Soviet Socialist Republics the Government of the Federal Republic of Germany has the honour to state that this Treaty does not conflict with the political objective of the Federal Republic of Germany to work for a state of peace in Europe in which the German nation will recover its unity in free self-determination* » (9 ILM 1970, p. 1027).



comme une déclaration générale de politique qui n'a aucun effet juridique sur ses obligations résultant des traités en cause<sup>120</sup>.

La situation aurait été différente si la Turquie avait inclus dans sa déclaration une référence à la question – discutée – de savoir si l'accord d'Ankara requiert l'ouverture des ports et aéroports aux navires et avions enregistrés en République de Chypre. D'après la Turquie « les ports et aéroports relèvent du secteur des services » et ne font ainsi pas l'objet de l'accord d'Ankara<sup>121</sup>. Une telle déclaration aurait équivalu à une déclaration d'interprétation. Il en va de même pour la précision de la Communauté européenne et de ses États membres, faite au paragraphe 3 de leur contre-déclaration, que la mise en application complète et non-discriminatoire du protocole additionnel requiert « la suppression de tous les obstacles à la libre circulation des marchandises, y compris la levée des restrictions imposées aux moyens de transport ».

De la même manière que la déclaration turque n'est pas contraignante pour la Communauté et ses États membres, la contre-déclaration d'interprétation de l'UE n'oblige pas la Turquie. Hormis son paragraphe 2 qui, à nos yeux, reflète correctement l'effet juridique de la déclaration turque, tous les autres paragraphes de la contre-déclaration sont essentiellement des déclarations générales de politique qui n'ont aucun effet sur la substance du protocole additionnel ou de l'accord d'Ankara. On peut ainsi conclure que la déclaration turque était avant tout une déclaration politique qui nécessitait une réponse politique sous la forme d'une contre-déclaration de l'UE. Alors que cette contre-déclaration n'oblige aucunement la Turquie, elle est contraignante pour la CE et ses États membres et pourra servir de justification à la République de Chypre pour s'opposer à l'adhésion de la Turquie à l'encontre des institutions européennes et des autres États membres.

#### e) Ratification du protocole

L'ouverture des négociations d'adhésion avec la Turquie le 3 octobre 2005 dépendait uniquement de la signature et non de la ratification du protocole additionnel. Il n'y avait pas de délai fixé pour la ratification dans les conclusions de la présidence de la réunion de décembre 2004 du Conseil européen. Fin mai 2006, ni la Turquie ni la Communauté européenne et ses États membres n'avaient même entamé le processus de ratification. Dans un communiqué de presse du 29 juillet 2005 au sujet de la signature du protocole additionnel, le ministère turc des affaires étrangères avait déclaré : « *the Protocol signed through this exchange of letters, together with the related documents, will be submitted to the Turkish Grand National Assembly for ratification* »<sup>122</sup>. En février 2006, le président du Parlement turc affirma toutefois que le protocole additionnel ne serait pas soumis à la grande assemblée nationale turque pour ratification avant que l'isolement international des Chypriotes turcs ne soit atténué<sup>123</sup>. L'affirmation que la déclaration

120. Cf. la déclaration du commissaire en charge de l'élargissement de l'UE, Olli Rhen : « Notre évaluation préliminaire est que la déclaration ne remet pas en cause l'engagement de la Turquie à appliquer le protocole, ce qui est essentiel. » (« La CE salue la signature par la Turquie du protocole à l'accord douanier », Xinhua News Agency – French, 1<sup>er</sup> août 2005).

121. « UE/Turquie : débats difficiles sur l'adhésion avec un projet de “contre-déclaration” » *Europeolitique*, n° 2985, 3 septembre 2005.

122. Ministère turc des affaires étrangères, communiqué de presse n° 123 concernant le protocole additionnel élargissant l'accord d'Ankara à tous les membres de l'UE, 29 juillet 2005, [http://www.mfa.gov.tr/mfa].

123. Cyprus Press and Information Office : Turkish Press and Other Media, n° 24/06, 3 février 2006 [6].

turque ferait partie du processus de ratification du parlement turc amena, entre autres, le Parlement européen, le 28 septembre 2005, à reporter son vote sur le protocole additionnel<sup>124</sup>. Dans une résolution sur l'ouverture des négociations avec la Turquie, le Parlement européen rappela à la Commission « de fournir au Parlement une réponse de la part du gouvernement turc à la question de savoir si sa déclaration unilatérale est partie intégrante ou non du processus de ratification au sein du Parlement turc », en soulignant que « cette déclaration unilatérale de la Turquie ne fait pas partie du protocole et n'a aucun effet juridique sur les obligations contractées par la Turquie en vertu du protocole ; et qu'elle ne doit pas être envoyée à l'Assemblée nationale pour ratification »<sup>125</sup>. La décision du Parlement européen de reporter le vote était motivée par la peur que la déclaration turque, en faisant partie du processus de ratification, se voie attribuée force juridique<sup>126</sup>. Une telle peur n'était toutefois pas justifiée. La déclaration turque constitue une déclaration politique, et, en partie, une simple déclaration d'interprétation, qui n'a aucun effet juridique sur le traité<sup>127</sup>. Une telle déclaration peut être faite à tout moment. Ainsi, rien n'empêchait la Turquie de répéter ou de confirmer sa déclaration unilatérale lors de son consentement final au protocole additionnel<sup>128</sup>. Le fait que la déclaration a été incluse dans le processus de ratification national ne peut pas modifier son caractère ou son effet sur un traité selon le droit international<sup>129</sup>.

L'exemple du traité du 12 août 1970 entre la République fédérale d'Allemagne et l'URSS (traité de Moscou) est instructif à cet égard<sup>130</sup>. À l'occasion de la signature du traité, le gouvernement allemand avait transmis une « lettre sur l'unité allemande » au ministère des affaires étrangères de l'URSS, dans laquelle le gouvernement allemand affirmait que, de son point de vue, le traité ne faisait pas obstacle à son « objectif politique » de la réunification allemande<sup>131</sup>. Cette affirmation se rapportait à l'article 3 du traité de Moscou, aux termes duquel les parties « s'engagent à respecter sans restriction l'intégrité territoriale de tous les États en Europe dans leurs frontières actuelles » et « considèrent aujourd'hui et considéreront à l'avenir les frontières de tous les États en Europe comme inviolables, telles qu'elles sont tracées le jour de la signature du traité, y compris la ligne Oder-Neisse, qui constitue la frontière occidentale de la Pologne et la frontière entre la République fédérale et la République démocratique allemande ». La loi du Parlement allemand qui donna effet au traité ne comprenait pas seulement le traité de Moscou, mais aussi la « lettre sur l'unité allemande », ainsi que des notes échangées entre le gouvernement fédéral et les gouvernements des trois

124. Cf. l'article 300 (3), 310 TCE.

125. Parlement européen, résolution sur l'ouverture des négociations avec la Turquie, 28 septembre 2005, P6\_TA(2005)0350, §§ 2, 3.

126. Voy. la résolution du Parlement européen sur le document de stratégie pour l'élargissement 2005 de la Commission, 16 mars 2006, P6\_TA(2006)0096, § 28 (« au gouvernement turc d'indiquer clairement que la déclaration unilatérale turque précitée ne fait pas partie du processus de ratification à la grande assemblée nationale turque, de manière à permettre au Parlement européen de ratifier le protocole additionnel »).

127. Voy. *supra* partie II. B. 2. d).

128. Cf. le rapport de la Commission de droit international, 53<sup>e</sup> session, Doc. ONU, A/56/10, 2001, p. 538, § 4.

129. En particulier, aucune conclusion sur le caractère juridique d'une déclaration ne peut être déduite. La pratique constitutionnelle nationale sur les réserves et les déclarations interprétatives varie de pays à pays ; voy. Paul REUTER, *Introduction to the Law of Treaties*, 1995, p. 93, n. 133.

130. Pour le texte du traité et des notes envoyées aux ambassades de France, du Royaume-Uni et des États-Unis à Moscou, concernant les droits des quatre puissances à l'égard de l'Allemagne en son ensemble, voy. 9 *ILM* 1970, pp. 1026-1027.

131. Pour le texte de la lettre voy. *supra* n. 119.

puissances occidentales avant la signature du traité. Tous ces documents furent publiés ensemble avec le texte de la loi et du traité de Moscou au journal officiel fédéral<sup>132</sup>. L'instrument de ratification allemand qui fut remis au gouvernement soviétique le 3 juin 1972 renvoya explicitement à cette loi. Le consentement du Soviet suprême au traité de Moscou, par contre, consista juste dans une reproduction du texte du traité, sans référence à la lettre sur l'unité allemande ou aux notes échangées entre la République fédérale d'Allemagne et les trois puissances occidentales. Les déclarations du gouvernement allemand et leur incorporation dans la loi de ratification allemande n'avaient aucun effet juridique sur le traité<sup>133</sup>. Alors que ces déclarations devaient aussi contribuer à la protection internationale des droits et intérêts allemands dans des matières étrangères au traité, elles furent avant tout énoncées pour satisfaire à des exigences politiques et juridiques internes. Ainsi la lettre sur l'unité allemande et les autres documents ont, entre autres, été inclus dans le projet de loi pour obtenir une majorité au parlement<sup>134</sup>. Un autre objectif de la déclaration était de protéger le gouvernement allemand contre des recours en justice pour violation de la constitution allemande<sup>135</sup>, et en particulier du précepte énoncé dans le préambule de la loi fondamentale que tout le peuple allemand « demeure convié à parfaire, en disposant librement de lui-même, l'unité et la liberté de l'Allemagne ». De façon similaire, la déclaration turque concernant le protocole additionnel semble être avant tout motivée par des considérations de politique intérieure.

### C. Mise en application de l'accord d'Ankara élargi

Le protocole additionnel entrera en vigueur le premier jour du premier mois suivant le dépôt du dernier instrument de ratification ou d'approbation<sup>136</sup>. Sachant que le protocole requiert le consentement des parlements nationaux de la plupart des États membres, du Parlement turc, et celui du Parlement européen, il faudra des années, même sans les incertitudes créées par la déclaration turque, pour qu'il entre effectivement en vigueur. C'est pour cette raison que l'article 14 prévoit que le protocole « est applicable à partir du 1<sup>er</sup> mai 2004 ». Cela signifie que le protocole, et par conséquence aussi l'accord d'Ankara, est provisoirement appliqué par les parties jusqu'à son entrée en vigueur<sup>137</sup>. Depuis le 1<sup>er</sup> mai 2004, la Turquie a ainsi l'obligation conventionnelle de mettre en application l'accord d'Ankara à l'égard de tous les États membres, y compris la République de Chypre.

132. Bundesgesetzblatt, 1972, partie II, p. 353.

133. Voy. Alfred VERDROSS/Bruno SIMMA, *Universelles Völkerrecht*, 3. éd., 1984, n° 737 ; Georg DAHM/Jost DELBRÜCK/Rüdiger WOLFRUM, *Völkerrecht*, 2. éd., vol. I/3, 2002, p. 578.

134. Voy. Claus ARNDT, *Die Verträge von Moskau und Warschau. Politische, verfassungsrechtliche und völkerrechtliche Aspekte*, 1973, p. 27.

135. Voy. la décision de la Cour constitutionnelle allemande sur les traités de l'est (« Ostverträge ») du 7 juillet 1975, 1 BvR 274/72 et autres, BVerfGE 40, p. 141. Voy. aussi Daniel COLARD, « Considérations sur les "traités de normalisation" signés par la R.F.A. avec l'U.R.S.S. et la Pologne », cet *Annuaire*, 1970, pp. 333-355 aux pp. 342-343 ; Philippe BRETTON, « Le traité germano-soviétique du 12 août 1970 », *RGDIP*, 1971, pp. 125-143 à la p. 140 ; Albert BLECKMANN, *Grundgesetz und Völkerrecht*, 1975, pp. 115-116.

136. Article 14 du protocole additionnel à l'accord établissant une association entre la Communauté économique européenne et la République de Turquie à la suite de l'élargissement de l'Union européenne, fait à Bruxelles, 29 juillet 2005, *JOUE* n° L 254, 30 septembre 2005, p. 58.

137. Voy. l'article 25 (1) CVDT. Au sujet de l'application provisoire de traités, voy. aussi Anthony AUST, *Modern Treaty Law and Practice*, 2000, pp. 139-141.

### 1. Restrictions turques imposées à des navires et avions enregistrés en République de Chypre

La question de la mise en application de l'accord d'Ankara élargi tourne principalement autour de la levée des restrictions turques imposées aux navires battant pavillon chypriote, ainsi qu'aux navires en provenance des ports de la République de Chypre, en leur interdisant l'accès aux ports turcs, et à celles qui sont imposées aux avions chypriotes, en leur interdisant le survol et le droit d'atterrir sur les aéroports turcs<sup>138</sup>.

La Turquie et la République de Chypre sont toutes deux parties à la convention de Chicago<sup>139</sup> et à l'accord de Chicago<sup>140</sup>. Dans ces traités, les États contractants accordent aux aéronefs civils des autres États contractants, qu'ils assurent ou non des services aériens internationaux réguliers, le droit de survoler leur territoire et d'y faire des escales non-commerciales (par exemple pour ravitaillement en carburant)<sup>141</sup>. Le droit d'opérer un service aérien international de manière commerciale nécessite en règle générale un accord de service aérien international entre les États concernés. En l'absence d'un tel accord entre la Turquie et la République de Chypre<sup>142</sup>, les compagnies aériennes enregistrées en République de Chypre n'ont pas le droit d'établir des liaisons aériennes régulières avec des aéroports turcs pour l'embarquement ou le débarquement de passagers, de marchandises ou de courrier<sup>143</sup>. Si la Turquie refusait à des avions enregistrés en République de Chypre le droit de survol ou d'atterrissage sur des aéroports turcs pour des raisons non commerciales, elle violerait ses obligations énoncées par les traités internationaux. Mais cela ne semble pas être le cas. Le 27 mars 2006, le ministre turc des transports Binali Yildirim déclara : « *All the passenger planes whether they belong to the Greek Cypriot side or not, use our air space for transit flights. However, they cannot land on the Turkish airports. Landing permission is given for only emergency cases* »<sup>144</sup>.

Il n'y a pas de droit d'accès à des ports étrangers selon le droit international coutumier, sauf dans des circonstances de force majeure ou dans des situations de détresse afin de préserver des vies humaines<sup>145</sup>. La Cour internationale de

138. Voy. Parlement européen, résolution sur l'ouverture des négociations avec la Turquie, 28 septembre 2005, P6\_TA(2005)0350, préambule, §§ I et 4. Des compagnies aériennes d'autres États en route vers et venant de Chypre du sud ont toujours eu le droit de survoler le territoire turc ; voy. la déclaration du ministre turc des transports Binali Yildirim (Cyprus Press and Information Office : Turkish Press and Other Media, n° 60/06, 28 mars 2006 [3]).

139. Convention relative à l'aviation civile internationale, signée à Chicago le 7 décembre 1944 [par la suite convention de Chicago], 15 UNTS 295. La Turquie est partie à la convention depuis le 4 avril 1947 et la République de Chypre adhéra le 16 février 1961.

140. Accord relatif au transit des services aériens internationaux, signée à Chicago le 7 décembre 1944 [par la suite accord de Chicago], 84 UNTS 389. La Turquie est partie depuis le 6 juin 1945 et Chypre accéda le 12 octobre 1961.

141. Voy. l'art. 5 (1) de la convention de Chicago et l'art. 1 (1) de l'accord de Chicago.

142. Cf. Organisation de l'aviation civile internationale, *Aeronautical agreements and arrangements registered with the organization, 1 January 1946 - 31 December 1990* : OACI Doc. 9460 LGB/382, pp. 55-56 et supplément. Il y a toutefois un accord de coopération en aviation civile entre la Turquie et la République turque de Chypre nord du 19 septembre 2002 qui aurait été applicable à la République unifiée de Chypre si le plan Annan avait été approuvé. Voy. le traité n° 1002 dans la liste des traités internationaux et instruments applicable à la République unifiée de Chypre, annexe V à l'accord de base du plan Annan.

143. En ce qui concerne le droit d'un avion de transporter des passagers, des marchandises ou du courrier contre rémunération ou en vertu d'un contrat de location en dehors des services aériens internationaux réguliers, voy. l'article 5 (2) de la convention de Chicago.

144. Cyprus Press and Information Office : Turkish Press and Other Media, n° 60/06, 28 mars 2006 [3].

145. Voy. Robin CHURCHILL/Alan Vaughan LOWE, *The law of the sea*, 3. éd., 1999, pp. 61-63.

Justice note, dans son arrêt en l'affaire *Nicaragua*, que c'est « en vertu de sa souveraineté que l'État côtier peut réglementer l'accès à ses ports »<sup>146</sup>. Des droits de libre accès réciproque aux ports peuvent uniquement se fonder sur des traités bilatéraux ou multilatéraux. La Turquie et la République de Chypre n'ont pas conclu un tel traité bilatéral. La convention sur le régime international des ports maritimes prévoit l'égalité de traitement de tous les États contractants en ce qui concerne le libre accès à leurs ports<sup>147</sup>. Mais, alors que la République de Chypre est partie au traité, la Turquie ne l'est pas<sup>148</sup>. Les deux États sont, toutefois, parties à l'accord général sur les tarifs douaniers et le commerce (GATT) de 1994 qui prévoit en son article V (2) la « liberté de transit à travers le territoire des parties contractantes pour le trafic en transit à destination ou en provenance du territoire d'autres parties contractantes [...] », précisant qu'« [i]l ne sera fait aucune distinction fondée sur le pavillon des navires ou bateaux, le lieu d'origine, les points de départ, d'entrée, de sortie ou de destination [...] »<sup>149</sup>. La Communauté européenne s'appuya, entre autres, dans son différend avec le Chili sur l'espadon devant l'Organisation mondiale du commerce (OMC), sur l'article V du GATT de 1994, mettant en cause le refus d'accès aux ports chiliens des navires de pêche de la CE<sup>150</sup>. Il faut toutefois noter qu'aucune disposition du GATT ne déroge au principe général de la souveraineté étatique sur les ports. Il est douteux que le GATT aie vraiment eu pour objectif de régler la question de l'accès aux ports. Il semble que cette interprétation de l'article V du GATT de 1994 aille trop loin en établissant par des moyens détournés un tel droit d'accès<sup>151</sup>. Après tout, l'article V traite du « trafic en transit » qui est défini comme « transit [ou passage] à travers le territoire d'une partie contractante »<sup>152</sup>. La pratique étatique va aussi dans le sens d'une interprétation plus restrictive. Les membres de la Ligue arabe ont refusé aux navires israéliens et aux navires faisant du commerce avec Israël l'accès à leurs ports, en dépit du fait qu'Israël et plusieurs pays arabes sont parties au GATT de 1947 et de 1994<sup>153</sup>. Depuis décembre 1992,

146. *Activités militaires et paramilitaires au Nicaragua et contre celui-ci (Nicaragua contre États-Unis d'Amérique)*, fond, *CJ Recueil* 1986, § 213.

147. Voy. l'article 2 de la convention sur le régime international des ports maritimes, conclue à Genève le 9 décembre 1923, 58 *LNTS* 285.

148. La République de Chypre est partie au traité depuis le 16 août 1960.

149. Accord général sur les tarifs douaniers et le commerce, conclu à Marrakech le 15 avril 1994 (GATT de 1994), 1867 *UNTS* 190. Le GATT de 1994 est en vigueur pour la Turquie depuis le 26 mars 1995 et pour la République de Chypre depuis le 20 juillet 1995. Le GATT de 1994 incorpore et modifie l'accord général sur les tarifs douaniers et le commerce, signé à Genève le 30 octobre 1947 (GATT de 1947), 55 *UNTS* 194. La Turquie était partie depuis le 17 octobre 1951 et la République de Chypre depuis le 16 août 1960.

150. La CE contesta la législation chilienne qui proscrivait aux bateaux de pêche de la Communauté de décharger leur espadon dans les ports chiliens, que cela soit pour les entreposer ou pour les transborder sur d'autres navires. Selon la CE cette législation rendait le transit à travers les ports du Chili impossible pour des bateaux transportant de l'espadon et barrait également l'importation de la pêche concernée au Chili. Pour la CE cette législation n'était pas conforme aux obligations chiliennes sous les art. V (1) – (3) et XI (1) du GATT de 1994. Voy. *Chile – Measures Affecting the Transport and Importation of Swordfish*, WTO Docs. WT/DS193/1, 26 avril 2000 ; WT/DS193/2, 7 novembre 2000 ; WT/DSB/M/92, 15 janvier 2001, pp. 18-22 ; WT/DSB/M/94, 15 février 2001, pp. 12-13. En mars 2001, les parties au différend se sont mis d'accord pour suspendre les procédures, qui n'ont pas été reprises depuis.

151. Cf. Terje LOBACH, « Port State Control of Foreign Fishing Vessels », *FAO Fisheries Circular* n° 987, FIP/C987 (En), 2003, p. 11 ; Marcos ORELLANA CRUZ, « The Swordfish in Peril : the EU Challenges Chilean Port Access Restrictions at the WTO », *Bridges*, vol. 4, n° 6 (juillet-août 2000), p. 11 ; Andrew SERDY, « See you in Port : Australia and New Zealand as Third Parties in the Dispute between Chile and the European Community over Chile's Denial of Port Access to Spanish Vessels Fishing for Swordfish on the High Seas », *Melbourne Journal of International Law* 3 (2002), pp. 79-119, aux pp. 94-98.

152. Art. V (1) GATT de 1994 (italiques ajoutés).

153. Voy. « Arab League ship boycott "weakening" », *Lloyd's List*, 20 juin 1995, p. 12 ; « Syrian ban on ships calling at Israel catches owners on hop : Nine Israeli firms and Greek, Danish and Maltese-flag vessels blacklisted », *Lloyd's List*, 6 mai 2004, p. 16.

les États-Unis refusent aux navires cubains l'accès à leurs ports et interdisent d'accès tous les navires ayant fait escale à Cuba pendant cent quatre-vingt jours, quel qu'en soient le propriétaire ou le pavillon<sup>154</sup>. Les États-Unis sont, de même que Cuba, partie au GATT de 1994.<sup>155</sup> Aucune de ces pratiques n'a été jusqu'ici mise en cause devant l'OMC<sup>156</sup>. Même si l'article V (2) prévoyait un droit d'accès aux ports turcs, ce droit serait restreint au « trafic en transit à destination ou en provenance du territoire d'autres parties contractantes ». Alors que des navires battant pavillon de la République de Chypre pourraient faire escale dans des ports turcs, il ne leur serait pas permis d'y charger ou décharger des marchandises destinées à la Turquie selon cette disposition. La Turquie pourrait aussi se prévaloir, pour justifier son déni d'accès aux ports, des exceptions concernant la sécurité contenues dans l'article XXI du GATT de 1994 qui donne aux parties contractantes la possibilité de prendre toutes les mesures qu'elles jugent nécessaires pour la protection des intérêts essentiels de leur sécurité « en temps de guerre ou en cas de grave tension internationale ». Le fait que depuis août 1974 la Turquie occupe 36,4 % de la République de Chypre et que les relations entre les deux États sont régies par un accord de cessez-le-feu tenu pour constitutif d'une « grave tension internationale ». Et on peut soutenir que les mesures turques découlent en fait d'une véritable confrontation politique et qu'elles ne servent pas vraiment d'objectifs commerciaux<sup>157</sup>. Selon le droit international, la Turquie n'est dès lors pas obligée d'ouvrir ses ports à des navires enregistrés en République de Chypre ou à des navires qui y ont fait escale.

La Turquie a imposé des restrictions de transport maritime aux navires enregistrés en République de Chypre depuis 1987. Le 28 avril 1987, le gouvernement turc publia l'avis suivant :

*« The Greek Cypriot Administration continues to implement discriminatory economic measures against the Turkish Cypriot Community in several fields. In this framework, the ports in Northern Cyprus remain declared "illegal" and closed to shipping of all countries. Ships and captains which call at these ports are subjected to prosecution in Southern Cyprus. This Greek Cypriot policy is directed against not only the Turkish Republic of Northern Cyprus but also against Turkey and harms Turkish economic interests. Taking this situation into consideration, it is decided to prohibit the entry and use of Turkish ports by ships carrying the Greek Cypriot flag. This decision, taken in exercise of Turkish sovereign rights over its internal waters and ports, will become effective as of 14 May 1987 »*<sup>158</sup>.

Par la suite, le gouvernement turc a étendu ces restrictions à tous les navires ayant fait escale dans la partie sud de Chypre, quels qu'en soient les propriétaires ou le pavillon<sup>159</sup>. Dans un dernier incident le 22 février 2006, un porte-conteneur battant pavillon chypriote « Able F » n'a pas été autorisé à entrer dans

154. Voy. Cuban Democracy Act, 22 USC 6005 (b). Voy. aussi « Special Report on Cuba : Investing with the future in mind », *Lloyd's List*, 22 novembre 1998, p. 9.

155. Les États-Unis sont partie à l'accord depuis le 1<sup>er</sup> janvier 1995 et Cuba depuis le 20 avril 1995. Les deux États étaient aussi partie au GATT de 1947.

156. Alors que les États-Unis considèrent que leur embargo contre Cuba n'est pas incompatible avec le GATT de 1994, la CE est d'avis que l'embargo est, entre autres, en violation de l'art. V du GATT de 1994 ; voy. Petros MAVROIDIS, *The General Agreement on Tariffs and Trade. A Commentary*, 2005, p. 224.

157. Au sujet de l'exception pour raisons de sécurité nationale, voy. par ex. Andreas LOWENFELD, *International Economic Law*, 2003, pp. 34-35, 756-757.

158. Rainer LAGONI, « Der Hamburger Hafen, die internationale Handelsschiffahrt und das Völkerrecht », *Archiv des Völkerrechts* 26 (1988), pp. 261-365 à la p. 270, n° 29.

159. Informations fournies par le Verband Deutscher Reeder [association des armateurs allemands].

le port turc de Mersin<sup>160</sup>. Ces restrictions furent très préoccupantes pour la République de Chypre<sup>161</sup>, auprès de laquelle un grand nombre de navires sont immatriculés. Les restrictions turques eurent un effet dommageable sur l'économie maritime de Chypre, un nombre significativement réduit de porte-conteneurs arrivant dans ses ports et de nombreux navires choisissant un autre pavillon que le sien. Le gouvernement de la République de Chypre a essayé d'utiliser les aspirations de la Turquie à adhérer un jour à l'UE, et en particulier l'accord d'Ankara, comme levier pour voir ces restrictions levées.

## 2. Étendue de l'accord d'Ankara

Il y a différentes interprétations sur ce qui est requis par l'accord d'Ankara élargi. Alors que les institutions européennes sont d'avis qu'une mise en application complète et non discriminatoire nécessite l'ouverture par la Turquie de ses ports maritimes à des navires battant le pavillon de la République de Chypre ou venant de ports de la partie sud de l'île et l'ouverture de ses aéroports aux avions chypriotes<sup>162</sup>, la Turquie maintient que les ports et aéroports appartiennent au secteur des services qui n'est pas couvert par l'union douanière dans le cadre de l'accord d'Ankara et du protocole additionnel de 1970<sup>163</sup>. Ceci a conduit le ministre turc des affaires étrangères, Abdullah Gül, à déclarer le 30 août 2005 : « *the customs union has already been in full force with all EU member states since October 2, 2004 through a decree of the Council of Ministers. Let me inform you that since then, Greek Cypriot companies have started to export their goods to Turkey ; they have already exported goods worth thousands of euros and vice versa. So, the customs union is functioning normally with each and every EU member state* »<sup>164</sup>.

Aucun des deux côtés n'a vraiment raison : l'union douanière ne requiert pas de la Turquie l'abolition de toutes les restrictions existantes, et la question de l'accès aux ports et aéroports n'est pas non plus complètement en dehors du domaine d'application de l'accord d'Ankara et du protocole additionnel de 1970. Il est vrai que l'union douanière est limitée à la libre circulation, entre les membres de l'union douanière, des marchandises industrielles et des produits agricoles traités venant de la Communauté ou de la Turquie, et ne s'étend pas aux services de transports maritimes ou aériens<sup>165</sup>. Les restrictions turques peuvent toutefois

160. Cyprus Press and Information Office : Turkish Press and Other Media, n° 38/06, 23 février 2006 [2] et n° 39/06, 24 février 2006 [6].

161. En 2005, la République de Chypre était le sixième pays au monde en nombre d'immatriculations de navires mesurés par jauge brute de navires enregistrés.

162. Voy. par ex. la quarante-quatrième réunion du Conseil d'association CE-Turquie, 26 avril 2005, Doc. CE-TR 104/05, 10 mai 2005, p. 15 et Parlement européen, résolution sur l'ouverture des négociations avec la Turquie, 28 septembre 2005, P6\_TA(2005)0350, § 4. Voy. aussi la déclaration du commissaire en charge de l'élargissement de l'UE, Olli Rehn, le 1<sup>er</sup> septembre 2005 : « *full implementation [of the protocol of the Ankara Agreement] means certainly opening the ports of Turkey to Cypriot vessels* » [http://www.americanhellenic.org/News-article-273.html].

163. « UE/Turquie : débats difficiles sur l'adhésion avec un projet de "contre-déclaration" » *Europolitique*, n° 2985, 3 septembre 2005. Cf. aussi Cyprus Press and Information Office : Turkish Press and Other Media, n° 144/05, 1<sup>er</sup> août 2005 [3] et n° 147/05, 4 août 2005 [6].

164. « Privileged Partnership an Immoral Offer », *Turkish Daily News*, 31 août 2005.

165. Steve PEERS, « Living in Sin : Legal Integration Under the EC-Turkey Customs Union », *European Journal of International Law* 7 (1996), pp. 411-430 à la p. 414. Cf. aussi la décision n° 2/2000 du Conseil d'association CE-Turquie du 11 avril 2000 sur l'ouverture de négociations visant à réaliser la libéralisation des services et l'ouverture réciproque des marchés publics entre la Communauté et la Turquie. Le seul article de la décision prévoit que « [l]es négociations visant à réaliser une libéralisation des services et l'ouverture réciproque des marchés publics entre la Communauté et la Turquie débiteront en avril 2000 » (*JOCE* n° L 138, 9 juin 2000, p. 27). Ces négociations ne furent jamais finalisées. Voy. par ailleurs la proposition de décision du Conseil concernant une position de la Communauté au sein du Conseil d'association CE Turquie relative à la mise en œuvre de l'article 9 de la décision no. 1/95 du Conseil d'association CE Turquie concernant la mise en place de la phase définitive de l'union douanière, COM(2005) 492 final, 14 octobre 2005, p. 2.

entraver la libre circulation des marchandises et produits. La décision 1/95 du Conseil d'association CE-Turquie établissant l'union douanière prévoit que « [l]es restrictions quantitatives à l'importation ainsi que toutes les mesures d'effet équivalent sont interdites entre les parties contractantes »<sup>166</sup>. Dans sa mise en œuvre, cette disposition doit être interprétée conformément aux arrêts de la Cour européenne de justice en la matière<sup>167</sup>. Celle-ci définit le terme « mesure d'effet équivalent à des restrictions quantitatives » comme « toute réglementation commerciale des États membres susceptible d'entraver directement ou indirectement, actuellement ou potentiellement le commerce intracommunautaire »<sup>168</sup>. Il couvre ainsi toutes les mesures restreignant l'importation de marchandises d'autres membres de l'union douanière, y compris des restrictions qui peuvent contribuer à une augmentation du temps et du prix de transport<sup>169</sup>. La fermeture des ports et aéroports aux navires et avions enregistrés en République de Chypre et aux navires ayant fait escale dans des ports de Chypre du sud peut entraver la libre circulation des marchandises entre les membres de l'union douanière. Ces restrictions ne peuvent être justifiées pour des raisons d'ordre public turc puisqu'elles constituent « un moyen de discrimination arbitraire » contre la République de Chypre<sup>170</sup>. Dans la mesure où, et seulement dans la mesure où, ces restrictions affectent la libre circulation des marchandises à l'intérieur de l'union douanière, elles enfreignent l'accord d'Ankara et l'union douanière. La Turquie doit ouvrir ses ports et aéroports aux navires et avions servant le commerce en marchandises entre les États membres de la CE et la Turquie, ainsi qu'entre les États membres de la CE<sup>171</sup>. Mais elle peut continuer à refuser l'accès à ses ports et aéroports à tous les navires et avions chypriotes participant au commerce entre la République de Chypre et des États tiers ou entre des États qui n'appartiennent pas à l'union douanière, ainsi qu'à des navires et avions chypriotes transportant des marchandises qui n'ont pas été produites et ne sont pas en libre circulation en CE ou en Turquie. De plus, la Turquie peut continuer à fermer ses ports aux navires ayant fait escale dans des ports de Chypre du Sud qui ne participent pas au commerce à l'intérieur de l'union douanière. La mise en application complète et non discriminatoire de l'accord d'Ankara, telle qu'elle a été exigée dans la contre-déclaration de la CE, n'est ainsi pas en mesure d'apporter les résultats désirés par la République de Chypre.

166. Art. 5 de la décision n° 1/95 du Conseil d'association CE-Turquie du 22 décembre 1995 relative à la mise en place de la phase définitive de l'union douanière, *JOCE* n° L 35, 13 février 1996, p. 1. Une disposition similaire peut être trouvée à l'article 21 du protocole additionnel à l'accord d'Ankara, signé à Bruxelles le 23 novembre 1970, *JOCE* n° C 113, 24 décembre 1973, p. 18. Voy. aussi l'article 28 TCE. Des dispositions similaires existent pour les exportations, voy. l'article 6 de la décision n° 1/95 et l'article 27 du protocole additionnel. Voy. aussi l'art. 19 TCE.

167. Voy. l'article – 66 de la décision n° 1/95.

168. Voy. affaire 8/74 – *Procureur du Roi contre Benoît et Gustave Dassonville*, [1974] RCE 837, § 5 ; affaires C-1/90 et C-176/90 – *Aragonesa de Publicidad Exterior SA et Publivia SAE contre Departamento de Sanidad y Seguridad Social de la Generalitat de Cataluña*, [1991] RCE I-4151, §§ 24-25 ; affaires C-267/91 et C/268/91 – *Keck et Mithouard*, [1993] ECR I-6097, § 17 ; affaire C-470/93 – *Verein gegen Unwesen in Handel und Gewerbe Köln EV contre Mars GmbH*, [1995] ECR I-1923, § 25.

169. Cf. Ulrich BECKER, « Art. 28 », in Jürgen Schwarze (éd.), *EU-Kommentar*, 2000, n° 52.

170. Voy. l'article 7 de la décision n° 1/95. Voy. aussi l'article 9 de l'accord d'Ankara (« dans le domaine d'application de l'accord [...] toute discrimination exercée en raison de la nationalité est interdite ») et l'article 29 du protocole additionnel de 1970.

171. Les dispositions de l'union douanière s'appliquent aussi aux marchandises en transit ; voy. l'article 7 de la décision n° 1/95 et l'article 1 de l'annexe 7 à cette décision.



### 3. *L'effet du défaut de mise en application de l'accord sur les négociations d'adhésion*

Le refus de la Turquie de mettre en application l'accord d'Ankara pourrait avoir de sérieuses implications sur ses négociations d'adhésion. La CE et ses États membres ont annoncé dans leur contre-déclaration qu'ils évalueront en 2006 la mise en application complète de l'accord d'Ankara élargi. Ils ont également souligné que l'ouverture de négociations sur les chapitres concernés dépendait de la mise en application par la Turquie de ses obligations contractuelles envers tous les États membres et que le défaut de les mettre entièrement en application affecterait le progrès des négociations<sup>172</sup>. Une référence à la mise en application de l'accord d'Ankara fut également incluse dans le cadre de négociation pour la Turquie arrêté par le Conseil le 3 octobre 2005. Celui-ci précise aussi les principes directeurs et procédures pour les négociations d'adhésion et sert de base aux États membres pour conduire ces négociations avec la Turquie. La partie sur la procédure de négociation prévoit :

*« the Council, acting by unanimity on a proposal by the Commission, will lay down benchmarks for the provisional closure and, where appropriate, for the opening of each chapter. The Union will communicate such benchmarks to Turkey. [...] Where relevant, benchmarks will also include the fulfilment of commitments under the Association Agreement, in particular those pertaining to the EU-Turkey customs union and those that mirror requirements under the acquis »*<sup>173</sup>.

L'UE pourrait choisir de faire de l'ouverture des ports, par exemple, un test de performance pour l'ouverture et/ou la clôture des négociations relatives aux chapitres sur la libre circulation des marchandises (ch. 1) et l'union douanière (ch. 29) et, peut-être, sur la liberté d'établissement et la libre prestation des services (ch. 3) et la politique de transport (ch. 14). Un tel test de performance devrait, toutefois, être endossé par une décision unanime du Conseil. Il n'appartient pas à la République de Chypre d'en décider.

La question des ports n'a jusqu'ici pas eu d'effet sur le processus d'adhésion. Le 20 octobre 2005, la Commission européenne a commencé à examiner la compatibilité des lois et réglementations turques avec les trente-cinq chapitres de l'acquis communautaire, ce qui est un premier pas dans les négociations d'adhésion. Ce « processus d'examen » incluait les chapitres sur l'union douanière et la libre circulation des marchandises, sans que la Commission européenne ne soulève toutefois de questions sur le problème des ports<sup>174</sup>. La conclusion du processus d'examen va marquer l'ouverture des négociations sur les divers chapitres. L'UE est aux commandes en ce qui concerne la question des ports. Elle peut éviter le problème pour un certain temps en décidant de s'occuper d'abord de chapitres qui sont moins controversés où elle peut faire de l'union douanière ou de la libre circulation des marchandises un des premiers chapitres des négociations et ainsi forcer une décision. Quoi qu'il en soit, la clause de révision contenue dans la contre-déclaration de l'UE, engageant l'UE à surveiller et évaluer la mise en application complète de l'accord d'Ankara en 2006 obligea l'UE à s'occuper de

172. Cf. la contre-déclaration de l'UE, *supra* n° 101, § 4.

173. Cadre de négociation pour la Turquie, 3 octobre 2005, § 21, disponible en anglais à la page [[http://europa.eu.int/comm/enlargement/docs/pdf/st20002\\_en05\\_TR\\_framedoc.pdf](http://europa.eu.int/comm/enlargement/docs/pdf/st20002_en05_TR_framedoc.pdf)]. Voy. aussi « La Commission présente un projet rigoureux de cadre de négociations d'adhésion avec la Turquie », IP/05/807, 29 juin 2005, p. 2.

174. Pour le « processus d'examen » des progrès de la Turquie pour harmoniser sa législation avec celle de l'Union, voy. [<http://www.euractiv.com/fr/elargissement/negociations-ue-turquie/article-1461411>].

l'affaire. Ceci fut souligné par le commissaire en charge de l'élargissement de l'UE, M. Olli Rehn, qui affirma dans un interview le 28 mars 2006 : « [t]he commission is working to avoid a train crash at the end of the year. The Finnish presidency will have to use all its diplomatic skills, inherited from the period of neutral policy, to avoid this train crash. [...] The sooner Turkey will open the ports and fully implement the protocol, the better. But we will have to present our assessment in the course of this year »<sup>175</sup>. La Commission européenne a prévu de soumettre son rapport régulier de progrès sur la Turquie en octobre 2006. Ce rapport sera examiné par le Conseil affaires générales des ministres des affaires étrangères de l'UE et puis, en décembre 2006, par le Conseil européen sous la présidence finlandaise. Si la Commission trouve que la Turquie ne remplit pas les obligations que lui impose l'accord d'Ankara, cela devrait avoir des conséquences sur le processus d'adhésion conformément à la contre-déclaration de l'UE et pourrait même entraîner un arrêt des négociations d'adhésion. Une possibilité pour la Turquie d'éviter ces conséquences, ou du moins d'en atténuer l'impact, pourrait être de contester devant le Conseil d'association CE-Turquie toute décision de la Commission concluant à une violation par la Turquie de l'accord d'Ankara. Si le Conseil d'association ne peut résoudre le différend (ce qui est probable à cause de l'exigence d'unanimité)<sup>176</sup>, et ne décide pas de soumettre le différend à la Cour européenne de justice ou à toute autre cour ou tribunal existant, la Turquie pourrait demander de soumettre le différend à l'arbitrage<sup>177</sup>. Une telle approche pourrait toutefois être politiquement inopportune pour diverses autres raisons.

\*

\* \*

Rien de ce que la Turquie a entrepris jusqu'ici durant le processus d'adhésion à l'UE n'implique une reconnaissance de la prétention du gouvernement de la République de Chypre contrôlé par les Chypriotes grecs d'être le gouvernement de l'ensemble de Chypre. L'ouverture des ports et aéroports turcs aux navires et avions battant le pavillon de la République de Chypre n'équivaudrait pas non plus à une telle reconnaissance puisqu'aucune conclusion ne peut être déduite de la question des ports et aéroports en ce qui concerne la souveraineté territoriale de l'État du pavillon. La Turquie pourrait ainsi mettre en application les obligations limitées que lui impose l'accord d'Ankara et ouvrir ses ports et aéroports au commerce avec la partie sud de Chypre à tout instant. La fermeture des ports et aéroports a cependant d'autres raisons. La Turquie utilise les restrictions de transport à l'égard de la République de Chypre comme atout dans les négociations pour mettre fin à l'isolement politique, culturel et économique des Chypriotes turcs, et en particulier pour rendre possible le commerce avec la partie nord de Chypre, ainsi que les vols. La Turquie a clairement affirmé ceci dans plusieurs initiatives destinées à « une levée *simultanée* de toutes les restrictions à l'égard de Chypre par toutes les parties en question »<sup>178</sup>. Durant la réunion du Conseil d'association CE – Turquie le 26 avril 2005, le ministre turc des

175. [[http://www.cyprus-mail.com/news/main.php?id=25121&cat\\_id=1](http://www.cyprus-mail.com/news/main.php?id=25121&cat_id=1)].

176. Article 23 (3) de l'accord d'Ankara.

177. Article 25 (4) de l'accord d'Ankara.

178. Communiqué de presse du porte-parole du ministère turc des affaires étrangères Namik Tan sur la contre-déclaration de l'UE, 22 septembre 2005 (notre traduction, italiques ajoutées), [<http://www.mfa.gov.tr/mfa/>]. Voy. aussi les lettres datées du 31 mai 2005 et 24 janvier 2006 du représentant permanent de la Turquie aux Nations Unies adressées au Secrétaire général, Docs. ONU, A/59/820-S/2005/355, 1<sup>er</sup> juin 2005 et A/60/657-S/2006/48, 25 janvier 2006.

affaires étrangères, Abdullah Gül, déclara : « *Turkey is in favour of removal of all restrictions on both sides of Cyprus. If the international community, including the EU and the Greek Cypriot side, can initiate steps such as direct trade and direct flights, Turkey would be in a position to complement these measures accordingly* »<sup>179</sup>.

Le fait de lier le processus d'adhésion de la Turquie à la reconnaissance de la République de Chypre va conduire la Turquie et l'UE à une confrontation. À moins que le problème de Chypre soit résolu et qu'un nouveau gouvernement d'une République unifiée de Chypre émerge à temps, les deux côtés iront tout droit à l'affrontement. Selon la contre-déclaration de l'UE, la Turquie doit reconnaître la République de Chypre au cours du processus d'adhésion. La Turquie ne peut cependant pas reconnaître le gouvernement chypriote-grec de la République de Chypre comme gouvernement de Chypre en sa totalité, sans en même temps « révoquer » la reconnaissance de la République turque de Chypre du nord et de son gouvernement, et être considéré comme occupant – ce qui est la position des Chypriotes grecs – de parties de la République de Chypre. En Turquie, cela serait largement considéré comme une trahison des Chypriotes turcs et de la cause turque et cela pourrait conduire au renversement de tout gouvernement qui accorderait une telle reconnaissance. L'UE, par contre, s'est mise dans une position où tout État membre serait justifié à bloquer le processus d'adhésion si la Turquie ne reconnaît pas la République de Chypre ou reste en défaut de mettre en application l'accord d'Ankara. En liant expressément l'ouverture des négociations sur certains chapitres à la mise en application par la Turquie de l'accord d'Ankara et en s'engageant à évaluer sa mise en application complète en 2006, l'UE a inutilement limité sa marge de manœuvre. Même une ouverture restreinte des ports et aéroports turcs en l'absence d'une levée simultanée des restrictions sur les Chypriotes turcs apparaît hautement improbable. Un tel pas serait perçu en Turquie comme une reculade politique humiliante à laquelle tout gouvernement aurait du mal à survivre. L'UE pourrait ainsi se voir contrainte de mettre à exécution sa menace de ne pas entamer les négociations sur certains chapitres de l'acquis afin de ne pas perdre sa crédibilité ; un pas qui affecterait le progrès d'ensemble des négociations d'adhésion. Ne pas ouvrir ou conclure certains chapitres des négociations permettra uniquement aux deux côtés de gagner un peu de temps ; cela n'évitera pas la confrontation vers laquelle les deux côtés se dirigent. Le Parlement européen souligna dans sa résolution du 28 septembre 2005 que « l'objectif des négociations est bien l'adhésion de la Turquie à l'Union, même si la réalisation d'une telle ambition dépend des efforts des deux parties »<sup>180</sup> ; beaucoup d'efforts seront toutefois nécessaires pour résoudre le problème de Chypre et permettre à la Turquie de réaliser son ambition d'intégrer un jour l'Union européenne.

---

179. Quarante-quatrième réunion du Conseil d'association CE-Turquie, 26 avril 2005, Doc. CE-TR 107/05, 21 juin 2005, p. 18.

180. Parlement européen, résolution sur l'ouverture des négociations avec la Turquie, 28 septembre 2005, P6\_TA(2005)0350, § 17.

