

**Assemblée générale  
Conseil de sécurité**

Distr. générale  
20 décembre 2001  
Français  
Original: anglais

**Assemblée générale**  
**Cinquante-sixième session**  
Point 62 de l'ordre du jour  
**Question de Chypre**

**Conseil de sécurité**  
**Cinquante-sixième année**

**Lettre datée du 19 décembre 2001, adressée au Secrétaire général  
par le Représentant permanent de Chypre  
auprès de l'Organisation des Nations Unies**

D'ordre de mon gouvernement et me référant à une lettre du Représentant permanent de la Turquie en date du 9 octobre 2001 (A/56/451-S/2001/953), j'ai l'honneur de vous faire tenir ci-joint le texte d'un nouvel avis sur l'aptitude de la République de Chypre à devenir membre de l'Union européenne (voir annexe) daté du 17 novembre 2001 et préparé par trois éminents juristes et professeurs de droit international : James Crawford, de l'Université de Cambridge (chaire Whewell), Gerhard Hafner, de l'Université de Vienne, et Alain Pellet, de l'Université de Paris-X (voir annexe).

Leur premier avis, qui était daté du 24 septembre 1997, a été distribué comme document de l'Assemblée générale et du Conseil de sécurité en date du 17 octobre 1997 (A/52/481-S/1997/805).

Je vous serais reconnaissant de bien vouloir faire distribuer le texte de la présente lettre et de son annexe comme documents de l'Assemblée générale, au titre du point 62 de l'ordre du jour, et du Conseil de sécurité.

L'Ambassadeur,  
Représentant permanent  
(*Signé*) Sotirios **Zackheos**



**Annexe à la lettre datée du 19 décembre 2001, adressée  
au Secrétaire général par le Représentant permanent de Chypre  
auprès de l'Organisation des Nations Unies**

**Aptitude de la République de Chypre à devenir membre  
de l'Union européenne**

*Résumé*

1. Dans un avis du 24 septembre 1997 qui a été distribué comme document<sup>1</sup> de l'Assemblée générale et du Conseil de sécurité, les trois soussignés ont considéré que Chypre est apte, en droit international, à devenir membre de l'Union européenne et que son adhésion à l'Union ne contreviendrait à aucune de ses obligations conventionnelles.

2. Nous avons notamment fait valoir que :

- Le second paragraphe de l'article premier du Traité de garantie n'interdit pas à Chypre de devenir membre d'une organisation économique régionale telle que l'Union européenne. En effet, appartenir à l'Union européenne n'est pas participer à une « union politique ou économique avec quelque État que ce soit » au sens du second paragraphe de l'article premier;
- L'article 50 de la Constitution de 1960 (qui prévoit la participation du vice-président à la conclusion des traités) ne pourrait donc pas être ultérieurement invoqué par Chypre pour invalider son consentement à être liée par les traités de l'Union européenne;
- De même, l'article 170 de la Constitution (qui prévoit que le traitement de la nation la plus favorisée doit être étendu à la Turquie en ce qui concerne certains traités conclus par Chypre) ne constitue pas un obstacle à l'adhésion de Chypre, et ceci pour un certain nombre de raisons. La plus importante de ces raisons est peut-être que l'appartenance à la Communauté européenne n'est considérée comme génératrice d'obligations générales en matière de traitement de la nation la plus favorisée ni au titre de l'Accord général sur les tarifs douaniers et le commerce (GATT), ni au titre de l'Organisation mondiale du commerce (OMC) ni à d'autres titres. La Turquie, qui est partie au GATT, membre de l'OMC et candidate à l'adhésion à l'Union européenne, ne l'ignore pas. L'article 170 n'impose donc nullement à Chypre d'étendre à la Turquie les avantages supplémentaires liés à la qualité de membre de l'Union européenne.

Notre avis est conforme à l'opinion généralement reçue aujourd'hui. L'Union européenne elle-même fonde son action sur cette base, et des négociations en vue de l'adhésion de Chypre sont en cours depuis un certain temps déjà.

3. Par lettre du 5 octobre 2001, le Représentant permanent de la Turquie auprès de l'Organisation des Nations Unies a transmis un nouvel avis juridique du professeur Maurice Mendelson (c.r.) daté du 12 septembre 2001<sup>2</sup>. Les raisons

---

<sup>1</sup> J. Crawford, A. Pellet et G. Hafner, « Éligibilité de la République de Chypre à la qualité de membre de l'Union européenne » (A/52/481-S/1997/805, 17 octobre 1997).

<sup>2</sup> Distribué sous la cote A/56/451-S/2001/953. À ce document sont annexés un avis antérieur, daté du 6 juin 1997, ainsi qu'une note complémentaire datée du 21 juillet 1997.

avancées par le professeur Mendelson pour maintenir son opinion antérieure selon laquelle l'adhésion de Chypre à l'Union européenne serait « illégale » ne s'appuie cependant sur aucun argument nouveau. Nous explicitons ci-dessous les raisons pour lesquelles nous continuons de soutenir – comme le fait l'Union européenne – qu'il n'existe pas d'obstacles juridiques à l'adhésion de Chypre.

#### *Le Traité de garantie*

4. Par le second paragraphe de l'article premier du Traité de garantie, Chypre s'est engagée « à ne participer intégralement ou partiellement à aucune union politique ou économique avec quelque État que ce soit ou au partage de l'île ». Par le second paragraphe de l'article II, la Grèce, la Turquie et le Royaume-Uni conviennent « d'interdire, pour ce qui relève d'eux, toute activité ayant pour but de favoriser directement ou indirectement aussi bien l'union de Chypre avec tout autre État que le partage de l'île ». La question est de savoir si l'adhésion de Chypre à l'Union européenne impliquerait « l'union de Chypre avec tout autre État ».

5. Dans notre avis précédent, nous concluons que le second paragraphe de l'article premier et le second paragraphe de l'article II sont sans incidence sur l'admissibilité de Chypre à l'Union européenne pour les raisons ci-après :

a) Pris littéralement, ces articles ne visent pas l'appartenance à des associations économiques régionales, mais l'union avec un autre État (« avec quelque État que ce soit »). Le terme « État » est délibérément employé au singulier;

b) Le but de ces articles était d'empêcher l'union de Chypre, ou d'une partie quelconque de Chypre, avec la Grèce ou la Turquie, ainsi que la partition de l'île. Il n'était pas d'empêcher Chypre d'adhérer à des organisations internationales, y compris des unions économiques régionales telles que la Communauté européenne du charbon et de l'acier, l'Association européenne de libre-échange ou, aujourd'hui, l'Union européenne;

c) Les travaux préparatoires du Traité de garantie confirment ce qui précède. Ainsi, le représentant turc au Comité mixte de Londres a pu donner l'assurance que, par le second paragraphe de l'article premier :

« Les négociateurs n'ont certainement pas entendu empêcher Chypre de devenir membre de l'Association [européenne] de libre-échange ou d'organisations multilatérales. Ce qu'ils ont voulu exclure, c'est que Chypre réalise avec la Grèce ou la Turquie une union politique ou même économique dans l'acceptation étroite d'union douanière. Mais cela, ils ne pouvaient pas vraiment le dire dans un traité<sup>3</sup>. »

L'emploi de l'expression « tout autre État » au singulier est manifestement délibéré. Il vise à établir une distinction entre, d'un côté, les arrangements multilatéraux, y compris les organisations économiques et les zones de libre-échange, et, de l'autre, les unions politiques et/ou économiques avec un État unique (à savoir la Grèce ou la Turquie);

d) Cette interprétation est en outre confirmée par les termes mêmes de la Constitution de 1960, à laquelle le Traité de garantie fait expressément référence. Le

---

<sup>3</sup> Comité de Londres sur Chypre, compte rendu rectifié de la 26e séance du *Committee of Deputies*, LC (MD), 19 octobre 1959, p. 6.

deuxième paragraphe de l'article 185 de la Constitution emploie lui aussi l'expression « tout autre État » dans l'interdiction qu'il fait d'« union intégrale ou partielle ». Par contre, les articles 50 et 169 reconnaissent à Chypre la capacité d'adhérer à des organisations internationales et de conclure des accords de coopération économique. Il existe ainsi une distinction claire entre, d'une part, les organisations internationales ou multilatérales et la coopération économique avec un certain nombre d'États et, d'autre part, l'union de Chypre avec un État particulier;

e) En tout état de cause, les arguments qui se fondent sur les articles Ier et II du Traité de garantie se trompent sur la nature de l'Union européenne. Celle-ci n'est pas un État. L'adhésion à l'Union européenne ne veut pas dire que les États membres pris individuellement s'unissent les uns aux autres. Dans le cadre de l'Union européenne, la France n'est pas unie à l'Allemagne ni le Royaume-Uni à la Suède. En tant que membre de l'Union européenne, Chypre ne sera unie à aucun autre État particulier. Or, ce n'est que l'union de Chypre avec un autre État qu'interdisent les articles Ier et II du Traité de garantie. Dans ce contexte, il convient de souligner que, selon l'article 2 du Traité sur l'Union européenne, le principe de subsidiarité limite les compétences de l'Union, de façon qu'on ne saurait parler de « procédure législative commune » de portée universelle<sup>4</sup>. En outre, le paragraphe 3 de l'article 6 du Traité sur l'Union européenne dispose que l'Union doit respecter l'identité nationale de ses États membres;

f) Notre interprétation des articles Ier et II est confirmée par la pratique ultérieure des parties au Traité de garantie. Ainsi, ni le Royaume-Uni ni la Turquie n'ont invoqué ces articles pour s'opposer à l'union douanière conclue entre Chypre et la Communauté économique européenne en 1972<sup>5</sup>. L'article 5 de l'Accord d'association du 19 décembre 1972 prend d'ailleurs en compte les inquiétudes formulées par la Turquie à l'égard du risque de discrimination à l'encontre des Chypriotes turcs<sup>6</sup>. La situation de Chypre au regard de l'Accord d'association et de ses Protocoles a été examinée ultérieurement par la Cour européenne de Justice en 1994, dans des termes qui ne laissent guère de doute sur la légalité de cette situation aux yeux de l'Union européenne<sup>7</sup>;

g) Cette interprétation est également reconnue au plan international. La Commission européenne a admis que Chypre est apte à devenir membre de l'Union européenne<sup>8</sup>, et les États Membres en sont convenus encore tout dernièrement dans l'accord sur l'élargissement de l'Union auquel ils sont parvenus en rapport avec le

---

<sup>4</sup> Mendelson, Nouvel avis, par. 24.

<sup>5</sup> J.O.C.E., 1973, No L 133, p. 1. L'Accord a fait l'objet de six amendements, les plus récents remontant à 1987 [J.O.C.E., No 393/13 (1987)] et 1995 (J.O.C.E., No L 278 (1995)). Le Protocole de 1987 a marqué l'ouverture de la deuxième phase du processus d'association, dans la perspective d'une union douanière complète dans un délai de 15 ans (art. 31).

<sup>6</sup> Les objections turques de 1972 sont résumées dans *Europe* No 986, du 16 février 1972. Comme le reconnaît le professeur Mendelson, elles ne s'appuient pas sur l'article premier du Traité de garantie. Il prétend par ailleurs qu'il faudrait ne pas tenir compte du fait que la Turquie ne s'est pas opposée à l'Accord de 1972, au motif que celui-ci aurait été une « affaire relativement modeste » (Nouvel avis, par. 28). Mais on ne saurait en dire autant du Protocole de 1987; et de toute façon, même en 1972, il existait une union douanière qui, selon les vues du professeur Mendelson, était interdite par le Traité de garantie.

<sup>7</sup> *R. c. Ministre de l'agriculture, des pêches et de l'alimentation, pour le compte de SP Anastasiou (Pissouri) Ltd.* (1994) ECR I, p. 3087, 3131, 3133 et 3134; *ILR*, vol. 100, p. 258 et 297 à 299.

<sup>8</sup> Commission des Communautés européennes, *Le défi de l'élargissement. Avis de la Commission sur la demande d'adhésion de la République de Chypre* (J.O.C.E., Supplément 5/93, p. 7 et 8).

Traité de Nice<sup>9</sup>. Le Conseil de sécurité a affirmé qu'un règlement à Chypre « doit exclure l'Union, en totalité ou en partie, avec un autre pays, ou toute autre forme de partition ou de sécession » et affirmé que « la décision de l'Union européenne concernant l'ouverture de négociations d'adhésion avec Chypre constitue un élément important qui devrait faciliter un règlement d'ensemble<sup>10</sup> ». De toute évidence, le Conseil de sécurité ne considère pas que les négociations en vue de l'adhésion contreviennent à une condition fondamentale d'un règlement à Chypre;

h) Nous avons noté en outre que l'Autriche a adhéré en 1995 à l'Union européenne malgré l'interdiction que lui fait le Traité d'État autrichien de 1955 de conclure une « union politique ou économique avec l'Allemagne sous quelque forme que ce soit ». Ni la Commission européenne ni aucun des États membres de l'époque n'ont soutenu que l'article 4 du Traité d'État autrichien interdisait l'adhésion de l'Autriche à l'Union européenne. L'Union soviétique (et la Fédération de Russie après la dissolution de l'URSS) ne l'a pas prétendu non plus. Ses préoccupations portaient plutôt sur la neutralité de l'Autriche.

6. Ainsi, les termes des articles Ier et II du Traité de garantie interprétés à la lumière de leur objet et de leur but appuient notre conclusion. Il en est même des travaux préparatoires qui ont précédé le Traité, de la pratique ultérieure des parties et de l'opinion unanime des membres de l'Union européenne et de la Commission européenne. Parmi les États qui ne sont pas membres de l'Union européenne, seule la Turquie semble adopter une position contraire. Or il est certain que le Conseil de sécurité ne la partage pas malgré sa préoccupation constante face à la situation à Chypre et sa prescription d'un règlement de la question de Chypre qui doit « exclure l'union, en totalité ou en partie, avec un autre pays, ou toute autre forme de partition ou de sécession<sup>11</sup> ».

7. Contredisant l'opinion quasiment unanime sur la licéité de l'adhésion de Chypre et nonobstant le Traité de garantie, le professeur Mendelson avance un certain nombre d'arguments dans son Nouvel avis. Parmi ces arguments figurent les suivants :

a) Appliquant le principe de l'interprétation littérale, le professeur Mendelson avance que l'adhésion à l'Union européenne est interdite parce que celle-ci est « une union économique et, de plus en plus, une forme d'union politique<sup>12</sup> ». Mais l'interprétation littérale veut aussi que l'on interprète *tous* les mots, et non pas seulement certains d'entre eux, et que l'on interprète tous les mots *ensemble* et *dans leur contexte*. La question n'est pas de savoir si l'Union européenne est une union économique, mais si un État qui devient membre de l'Union européenne adhère à une union économique « avec un autre État » au sens où l'entend le Traité de garantie;

---

<sup>9</sup> Voir Protocole relatif à l'élargissement de l'Union européenne; Déclaration relative à l'élargissement de l'Union européenne, annexée au Traité de Nice, 26 février 2001, *J.O.C.E.*, No C 80/1 (2001). Voir aussi Conseil européen d'Helsinki, Conclusions de la présidence, Helsinki, 10 et 11 décembre 1999, par. 9 b); Commission des Communautés européennes, *Rapport régulier pour 2001 concernant les progrès réalisés par Chypre sur la voie de l'adhésion*, document SEC (2001), 1745.

<sup>10</sup> Voir la résolution 1117 (1997) du Conseil de sécurité en date du 27 juin 1997. Voir aussi les résolutions 1354 (2001) du 15 juin 2001, 1331 (2000) du 13 décembre 2000 et 1251 (1999) du 29 juin 1999.

<sup>11</sup> Résolution 1251 du Conseil de sécurité en date du 29 juin 1999, par. 11.

b) Il avance encore que, « dans le style juridique anglais » (comme dans le style juridique français), le singulier comprend le pluriel, de façon que l'article premier doit s'entendre comme interdisant une union économique « avec un ou des États<sup>13</sup> ». Mais, même dans la loi britannique de 1889 sur l'interprétation des lois, on ne trouve pas de *règle* selon laquelle le singulier inclurait le pluriel; tout dépend du contexte. Et, bien sûr, nous avons affaire à un traité, mais c'est un traité rédigé en anglais. L'accent mis sur le singulier avait une raison : il répondait à la préoccupation suscitée par la perspective d'une union politique ou économique de Chypre avec un État particulier (à savoir la Grèce) ou d'une partie de Chypre avec un autre État (à savoir la Turquie). Cette préoccupation n'avait rien à voir avec quelque chose comme l'Association européenne de libre-échange;

c) Le professeur Mendelson prétend encore que les dispositions de l'article 50 de la Constitution relatives au droit de veto prouvent que « les organisations internationales *sont effectivement visées* par le [Traité de garantie] et, si les deux États nommés ne sont pas membres de l'organisation en question, par le droit de veto<sup>14</sup> ». Il y a là une confusion entre le droit de veto attribué au Vice-Président chypriote turc élu et les droits reconnus aux trois États garants par l'article premier du Traité de garantie. Si un traité implique une union économique ou politique avec un autre État, Chypre n'est pas habilitée à le conclure, même avec le consentement du vice-président. En outre, que la Turquie et/ou la Grèce soient parties à ce traité est indifférent du point de vue de l'application des articles Ier et II du Traité de garantie. Chypre n'est pas habilitée à conclure le traité en question, quelle que soit la position des autres États;

d) Le professeur Mendelson fait encore valoir que l'Union européenne est une union économique et politique d'États, même si elle n'est pas elle-même un État, et qu'en y adhérant Chypre s'unit à chacun de ces autres États comme elle le ferait si elle adhérerait à une fédération<sup>15</sup>. Cet argument suppose, bien entendu, que nous nous trompons lorsque nous faisons observer que l'article premier est limité à l'union avec un autre État particulier plutôt qu'avec un ensemble d'États. Or, à supposer même que l'on accepte l'argument, la Grèce ou le Royaume-Uni n'en exerceraient pas pour autant leur autorité dans une Chypre appartenant à l'Union européenne. Les décisions et les commentaires sur le Traité de Maastricht cités dans notre avis antérieur le montrent à l'évidence<sup>16</sup>. Dans toutes sortes d'organisations internationales, les membres sont amenés à coordonner leurs activités et à réaliser « ensemble » un certain nombre de politiques « communes » dans les domaines politique et économique<sup>17</sup>. L'Union européenne en est sans doute un exemple particulièrement avancé, mais elle n'est ni directement ni indirectement un instrument qui permettrait à un État membre ou à ses représentants d'exercer une autorité publique sur un autre État membre. Les organes de l'Union européenne ne sont les organes ni d'un État membre ni d'un groupe d'États membres. Le contexte du Traité de garantie et des instruments y relatifs montre bien que, même s'il était prévu que l'adhésion de Chypre à des organisations internationales (y compris des

---

<sup>12</sup> Mendelson, Nouvel avis, par. 10.

<sup>13</sup> Mendelson, Nouvel avis, par. 13.

<sup>14</sup> Mendelson, Nouvel avis, par. 17 (les italiques sont dans l'original).

<sup>15</sup> Mendelson, Nouvel avis, par. 24.

<sup>16</sup> J. Crawford, A. Pellet et G. Hafner, « Éligibilité de la République de Chypre à la qualité de membre de l'Union européenne », par. 13 à 15.

<sup>17</sup> Mendelson, Nouvel avis, par. 24.

zones de libre-échange) serait soumise à certains contrôles, l'article premier du Traité visait délibérément la question distincte et nettement plus étroite de l'union avec un autre État;

e) Le professeur Mendelson soutient encore que, même si l'adhésion de Chypre à l'Union européenne n'impliquait pas une union politique ou économique avec d'autres États, elle « favoriserait indirectement l'union avec un autre État ou d'autres États<sup>18</sup> ». D'une part, l'expression « ou d'autres États » est absente des articles Ier et II du Traité de garantie. D'autre part, nous ne voyons pas quel objectif *indirect* l'adhésion à l'Union européenne pourrait avoir pour Chypre, c'est-à-dire comment cette adhésion tendrait à réaliser une union avec un autre État ou d'autres États, ou encore quel effet *indirect* l'adhésion favoriserait que le Traité de garantie chercherait à interdire. Il ne fait guère de doute qu'en 1959-1960 la Turquie a voulu attribuer à un organe élu par la communauté chypriote turque un droit de veto sur l'adhésion à des organisations dont la Turquie elle-même n'était pas membre. Mais nous tenons à répéter que cet objectif particulier de la Turquie a été atteint par le biais de l'article 50 de la Constitution et non par l'interdiction de l'union politique prévue par le Traité de garantie. Nous traitons de cette question plus en détail aux paragraphes 8 à 10 ci-après.

1. Le professeur Mendelson publie enfin une note datée du 21 juillet 1997 dans laquelle il récuse le cas de l'Autriche au motif que sa similarité serait seulement superficielle. Il offre pour principal argument que les autres parties au Traité d'État autrichien de 1955 ont renoncé aux dispositions de l'article 4 pour permettre l'adhésion de l'Autriche à l'Union européenne. En d'autres mots, il considère que, sans le consentement des autres parties au Traité d'État autrichien de 1955, cette adhésion aurait violé l'article 4 du Traité<sup>19</sup>. Il ne cite cependant aucune déclaration à cet effet émanant d'aucun des États parties ni aucun texte sur un sujet pourtant abondamment traité en anglais ou en allemand<sup>20</sup>. Il n'existe tout simplement aucun élément permettant de penser que l'Union soviétique (et, à sa suite, la Fédération de Russie) estimait renoncer à des droits que lui conférait l'article 4 du Traité d'État ou croyait que son consentement individuel à l'adhésion de l'Autriche était requis. Rien ne permet de penser que le consentement des autres États parties au traité de 1955 ait été sollicité ou nécessaire, et qu'en l'absence d'un tel consentement il y aurait eu violation de l'article 4. Les objections formulées à l'époque par la Russie visaient non pas l'article 4, mais la question de la neutralité. De même, les textes publiés en russe sur le sujet au moment de l'adhésion de l'Autriche soulignaient que la question de la neutralité de l'Autriche pourrait poser un problème, mais pas l'article 4<sup>21</sup>. De son côté, la Commission européenne ne voyait elle non plus aucune difficulté dans l'article 4<sup>22</sup>. En bref, le professeur Mendelson n'avance aucune

<sup>18</sup> Mendelson, Nouvel avis, par. 25.

<sup>19</sup> Mendelson, « Note relative à l'adhésion de l'Autriche à l'Union européenne », premier et dernier paragraphes.

<sup>20</sup> Nous nous référons à ces textes aux par. 24 à 27 de notre avis du 24 septembre 1997.

<sup>21</sup> Voir par exemple K. V. Voronov, « Chertvertoe rasshirenie ES : tormoz ili stimul integracii? » (Le quatrième élargissement de la communauté européenne : frein ou stimulant pour l'intégration?) in *MeiMO*, No 8, Moscou, 1996, p. 88.

<sup>22</sup> Voir Commission européenne, Sec/91/1590 final, 1er août 1991, résumé dans le *Bulletin de la communauté européenne*, 7/8-1991, p. 81.

preuve à l'appui de sa théorie de la « renonciation », et nous n'en connaissons, quant à nous, aucune<sup>23</sup>.

*Article 50 de la Constitution de 1960*

2. Une seconde objection repose sur l'article 50 de la Constitution de 1960, qui attribue au Président et au Vice-Président, individuellement et solidairement, un droit de veto dans les décisions concernant, notamment, « les affaires étrangères, hormis la participation de la République à des organisations internationales ou des traités d'alliance dont font partie tant le Royaume de Grèce que la République de Turquie ». À la différence des articles Ier et II du Traité de garantie, qui prennent la forme d'interdictions absolues, l'article 50 établit une distinction entre les organisations internationales et traités d'alliance auxquels la Grèce et la Turquie sont parties et ceux auxquels elles ne le sont pas. Il répond ainsi à ce que nous croyons être la préoccupation essentielle de la Turquie, qui est de ne pas voir Chypre adhérer avant elle à l'Union européenne. En d'autres mots, sa véritable préoccupation est d'exercer un contrôle sur la date de l'adhésion plutôt que de faire appliquer une interdiction absolue.

3. Le problème, cependant, est que l'article 50 est actuellement inopérant puisque, pour des raisons bien connues<sup>24</sup>, personne n'occupe le poste ou n'exerce les fonctions de vice-président. La question est de savoir si cela empêche Chypre de poser sa candidature ou d'adhérer à l'Union européenne, question qui appelle une réponse clairement négative. Comme le reconnaît l'article 50 de la Constitution, Chypre est investie de la capacité de droit commun d'un État de conclure des « traités, conventions et accords internationaux » et de devenir membre de toutes sortes d'organisations internationales et d'alliances. L'article 50 attribue à un vice-président élu conformément à la Constitution un droit de veto à l'égard de ce type de décision, ce veto devant être cependant exercé dans les délais prescrits. En l'absence de veto dûment exercé conformément à l'article 50, la décision d'adhésion est valide et effective. De même, si Chypre adhère à l'Union européenne, elle ne pourra par la suite invoquer l'article 46 de la Convention de Vienne sur le droit des traités pour contester la validité de son adhésion<sup>25</sup>. La raison en est tout simplement qu'en

---

<sup>23</sup> Les autres arguments du professeur Mendelson appellent des réponses plus brèves. Il cherche ainsi à établir une distinction entre l'article 4 du Traité d'État autrichien et le Traité de garantie au motif que le premier mentionne expressément l'Allemagne, tandis que le deuxième renvoie en termes plus généraux à « tout autre État ». Mais le fait de ne pas avoir mentionné expressément la Grèce et la Turquie n'a aucune incidence sur la question. Comme chacun le sait et comme le prouvent les travaux préparatoires [voir plus haut au par. 4 c)], le problème en 1959-1960 était l'union avec l'un de ces États, et particulièrement la Grèce. Le professeur Mendelson fait ensuite valoir qu'il y a eu un changement fondamental de circonstances entre 1955 et 1991. Mais aucune partie au Traité d'État autrichien n'a tenté d'invoquer ce changement fondamental de circonstances comme motif pour mettre fin au Traité, et comme l'article 62 de la Convention de Vienne sur le droit des traités le dit clairement, un changement fondamental de circonstances ne rend pas automatiquement un traité caduc; encore faut-il qu'une partie invoque ce changement. Enfin, le professeur Mendelson fait valoir que « deux torts ne créent pas un droit »; nous en convenons bien entendu, mais cela n'a rien à voir avec la question de savoir si l'adhésion de l'Autriche s'est faite en violation de l'article 4, et le fait est qu'aucune des parties concernées à l'époque n'y a vu une violation.

<sup>24</sup> Ces raisons sont brièvement évoquées au paragraphe 29 de notre avis du 24 septembre 1997.

<sup>25</sup> L'article 46 dispose que, pour qu'un État puisse invoquer comme cause de nullité d'un traité une violation de son droit interne concernant la compétence pour conclure des traités, il faut que cette violation ait été manifeste et concerne une règle de son droit interne d'importance fondamentale.

l'absence de veto exercé par la personne investie des fonctions de vice-président conformément à la Constitution, il n'y a pas violation, et en tout cas pas violation manifeste au sens de l'article 46.

4. Sur ce point, le professeur Mendelson insiste sur la dimension internationale de la Constitution chypriote, l'élément de garantie internationale qu'elle comporte et le recoupement entre la Constitution, notamment en son article 50, et le Traité de garantie<sup>26</sup>. Nous en convenons en partie, mais ces considérations n'ont pas grand-chose à voir avec la question qui nous occupe. Il y a une nette différence entre l'existence d'une garantie internationale et la portée ou l'application de dispositions particulières de la Constitution visée par cette garantie. Nous avons déjà signalé la différence entre l'article 50 de la Constitution (qui énonce une importante disposition d'ordre procédural concernant la conclusion de traités, même si elle est inopérante pour le moment) et l'article premier du Traité de garantie qui porte interdiction complète, pour toute autorité chypriote quelle qu'elle soit, de conclure une catégorie étroitement limitée de traités. Le professeur Mendelson ignore complètement cette différence<sup>27</sup>.

#### *Article 170 de la Constitution de 1960*

5. Une troisième objection concerne le paragraphe 1 de l'article 170 de la Constitution de 1960, qui autorise la Grèce, la Turquie et le Royaume-Uni à demander à Chypre de leur accorder, « par voie d'accord aux conditions appropriées, le traitement de la nation la plus favorisée ... pour tous les accords, quelle qu'en soit la nature ». Il est prétendu que si Chypre adhère à l'Union européenne, elle ne sera pas à même de se conformer à l'article 170 en ce qui concerne la Turquie. Il suffit de faire valoir, en réponse à cet argument, qu'il est admis que l'adhésion à l'Union européenne n'est pas génératrice d'obligations générales en matière de traitement de la nation la plus favorisée à l'égard des États tiers. Cet état de choses est conforme aux dispositions du paragraphe 5 de l'article XXIV du GATT<sup>28</sup>. La Turquie elle-même a accepté cette position, à la fois comme membre du GATT et comme candidate à l'Union européenne, ainsi que dans ses accords bilatéraux avec Chypre<sup>29</sup>.

6. En tout état de cause, l'article 170 n'entre en vigueur que « par voie d'accord », lequel accord doit être conclu « aux conditions appropriées ». Même s'il était applicable en principe à l'adhésion à l'Union européenne (ce qui n'est pas le

<sup>26</sup> Mendelson, Nouvel avis, par. 37 et 38.

<sup>27</sup> Le professeur Mendelson soulève également la question de savoir si la défaillance de l'article 50 pourrait être « entièrement ou principalement la faute de la majorité chypriote grecque » (Mendelson, Nouvel avis, par. 37). Nous avons cherché, quant à nous, à éviter toute controverse sur le contexte historique des années 60. La plupart des observateurs tendent à convenir qu'il y a eu faute de tous les côtés, y compris de la part des deux communautés chypriotes. Dans un cas comme dans l'autre, et quelle que soit la responsabilité des différents acteurs (y compris les trois puissances garantes) dans la crise constitutionnelle et internationale de cette époque, la question dont nous nous occupons est la conduite de la politique étrangère de Chypre aujourd'hui, et là-dessus le droit international est tel que nous le disons.

<sup>28</sup> Voir aussi le Mémoire sur l'interprétation de l'article XXIV du GATT (1994), in OMC, *Résultats des négociations commerciales multilatérales du Cycle d'Uruguay – Textes juridiques* (GATT, Genève, 1995, p. 31).

<sup>29</sup> Voir l'article premier de l'Accord commercial conclu entre Chypre et la Turquie le 9 novembre 1963. Voir aussi l'Accord commercial conclu entre Chypre et la Grèce le 24 août 1962, qui est rédigé dans les mêmes termes.

cas), tout ce que l'article 170 pourrait faire serait d'inviter les parties à parvenir à un accord, notamment sur des « conditions appropriées », en vue de s'accorder le traitement de la nation la plus favorisée.

7. Le professeur Mendelson considère cette question comme « subsidiaire<sup>30</sup> », et nous en convenons avec lui. Il ne soutient pas que « l'adhésion de Chypre à l'Union européenne sans la Turquie violerait un droit qu'aurait la Turquie au traitement de la nation la plus favorisée<sup>31</sup> »; là encore, nous sommes d'accord avec lui. Par contre, il soutient que la Grèce et les ressortissants grecs auront un avantage à Chypre par rapport à la Turquie et aux ressortissants turcs, et cela est vrai dans une certaine mesure. Ce que nous voulons faire comprendre, cependant, c'est que, d'un point de vue strictement juridique et dans la perspective de l'application de l'article 170, l'adhésion à une union économique régionale ne crée pas d'obligations en matière de traitement de la nation la plus favorisée, et que la Turquie elle-même accepte cet état de choses<sup>32</sup>. La question des désavantages économiques qui découlent pour la Turquie du fait qu'elle n'appartient pas à l'Union européenne est à régler par l'Union européenne et par la Turquie au niveau politique<sup>33</sup>. Il ne fait pas de doute qu'elle le sera, car l'intérêt à long terme de la région ne peut être assuré que par une politique d'inclusion.

#### *Conclusion*

8. Pour les raisons exposées plus haut, nous restons fermement convaincus que la thèse selon laquelle le Traité de garantie ou les dispositions de la Constitution de 1960 font obstacle à ce que Chypre devienne membre de l'Union européenne ou l'empêcheraient de s'acquitter de ses obligations conventionnelles à l'égard de la Turquie une fois qu'elle en sera membre est sans fondement.

James Crawford  
Professeur de droit international  
à l'Université de Cambridge (chaire Whewell)

Gerhard Hafner  
Professeur de droit international  
à l'Université de Vienne

Alain Pellet  
Professeur de droit international  
à l'Université de Paris-X

Le 17 novembre 2001

---

<sup>30</sup> Mendelson, Nouvel avis, par. 39.

<sup>31</sup> Ibid.

<sup>32</sup> Il en est apparemment de même du professeur Mendelson; à tout le moins, il ne soutient pas le contraire.

<sup>33</sup> Le professeur Mendelson évoque également la difficulté d'appliquer uniformément le droit de l'Union européenne sur l'ensemble du territoire de Chypre (Nouvel avis, par. 42). Nous croyons savoir que cette question est à l'examen dans le cadre des négociations pour l'adhésion. Là encore, cependant, elle ne constitue pas un obstacle juridique à l'admissibilité de la candidature de Chypre.