



**Assemblée générale
Conseil de sécurité**

Distr. générale
16 avril 2002
Français
Original: anglais

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

**Conseil de sécurité
Cinquante-septième année**

**Lettre datée du 12 avril 2002, adressée au Secrétaire général
par le Représentant permanent de la Turquie
auprès de l'Organisation des Nations Unies**

Comme suite à ma lettre datée du 9 octobre 2001 (A/56/451-S/2001/953) concernant la demande d'adhésion à l'Union européenne présentée unilatéralement par l'administration chypriote grecque, j'ai l'honneur de vous faire tenir ci-joint une note établie par le professeur M. Mendelson (Q.C.) en réponse à l'avis diffusé par la partie chypriote grecque sur la même question (A/56/723-S/2001/1222).

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

L'Ambassadeur,
Représentant permanent
(Signé) Ümit **Pamir**



**Annexe à la lettre datée du 12 avril 2002,
adressée au Secrétaire général par le Représentant permanent
de la Turquie auprès de l'Organisation des Nations Unies**

**Note du professeur M. H. Mendelson (Q.C.) relative
à la demande d'adhésion de la République de Chypre
à l'Union européenne**

1. En juin 1997, à la demande du Gouvernement turc, j'ai rendu un avis au sujet de la demande d'adhésion à l'Union européenne présentée par les autorités chypriotes grecques¹. J'étais arrivé à la conclusion que l'adhésion à l'Union européenne constituerait une violation des obligations internationales de Chypre et que toute assistance fournie par la Grèce et le Royaume-Uni à cette fin constituerait une violation des obligations conventionnelles de ces pays. En juillet de la même année, j'ai rendu un nouvel avis réfutant l'argument, défendu par certains, que l'adhésion de l'Autriche à l'Union européenne attestait un avis contraire constituant un précédent. En octobre, la même année, le Gouvernement chypriote grec a fait distribuer un avis conjoint rendu par les professeurs James Crawford, Gerhard Hafner et Alain Pellet, qui visait notamment à contester mes vues et qui est arrivé à la conclusion contraire². En 2001, il m'a été demandé de répondre à cet avis conjoint. J'ai ainsi rendu un nouvel avis daté du 12 septembre 2001 qui a été distribué comme document de l'Assemblée générale et du Conseil de sécurité des Nations Unies (A/56/451-S/2001/953), à la demande du Représentant permanent de la Turquie auprès de l'Organisation, le 9 octobre 2001. Mes deux premiers avis figuraient en annexe à mon nouvel avis.

2. Le 17 novembre 2001, les mêmes trois professeurs ont rendu un nouvel avis conjoint qui a été distribué sous la cote A/56/723-S/2001/1222. Il m'a été également demandé de faire des observations sur cet avis.

3. Le nouvel avis conjoint n'offre pratiquement pas de nouveaux arguments auxquels je n'aie pas déjà répondu dans mes avis précédents. Il n'y a par conséquent pas lieu de prolonger cette guerre verbale. Il serait en effet excessif de demander au lecteur de relire les mêmes arguments encore une fois. Je voudrais donc simplement faire quelques brèves observations.

4. Dans mon nouvel avis (par. 3), j'ai dit que si l'avis conjoint était, sur le fond, une réponse à mon avis, il se voulait plutôt une étude générale quant au style. J'avais fait remarquer que l'une des conséquences de cette technique était qu'elle permet de mal présenter, de minimiser ou d'omettre certains de mes arguments. Elle permet également aux auteurs de recourir à des arguments spécieux avancés contre leurs positions qui me sont étrangers et qu'ils peuvent aisément démolir. La même technique a été utilisée dans leur nouvel avis conjoint.

5. Le paragraphe 4 du nouvel avis conjoint contient une ellipse grave de nature à induire en erreur. Il commence par une citation partielle des principales dispositions du Traité de garantie, en particulier l'engagement pris par Chypre, aux termes du

¹ À la demande du Représentant permanent de la Turquie auprès de l'Organisation des Nations Unies, le texte de l'avis a été distribué comme document de l'ONU sous la cote A/51/951-S/1977/585, le 25 juillet 1997.

² Document A/52/481-S/1997/805 de l'ONU, 17 octobre 1997.

second paragraphe de l'article premier, de « ne participer *intégralement ou partiellement* à aucune *union politique ou économique* avec quelque État que ce soit [le terme anglais "whatsoever" a été déformé en "whatever", qui a un sens plus faible, dans l'avis] ou au partage de l'île », ainsi que l'engagement pris par les États garants – la Grèce, la Turquie et le Royaume-Uni – au second paragraphe de l'article II, « 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 » (les italiques sont de l'auteur). Puis l'avis se poursuit ainsi : « La question est de savoir si l'adhésion de Chypre à l'Union européenne impliquerait "l'union de Chypre avec tout autre État" ». Ce n'est assurément pas la seule question ni même nécessairement la question essentielle. En effet, aux termes du Traité de garantie, ce n'est pas seulement « l'union de Chypre avec tout autre État » qui est bannie, mais *toute activité ayant pour but de favoriser* directement *ou indirectement* l'union politique *ou économique* de Chypre avec tout autre État. C'est un cran bien en dessous. Il suffirait de démontrer que l'adhésion à l'Union européenne contribuerait, même *indirectement et partiellement*, simplement à une forme d'union économique avec la Grèce et/ou d'autres États. À supposer même qu'on se limite à la Grèce, je ne vois pas comment tout observateur impartial ne verrait pas que l'adhésion de Chypre à l'Union européenne contribuerait, au strict minimum, à une certaine forme d'union économique plus étroite (au moins) avec la Grèce. Vu la proximité géographique des deux pays, les liens économiques étroits qui existent déjà entre eux – mais que l'adhésion à l'Union européenne renforcera nécessairement – et les liens linguistiques et culturels étroits entre la majorité de la population de Chypre et celle de Grèce, il semble inconcevable qu'il n'en soit pas ainsi. Cette vue semble être également partagée par de nombreux hommes politiques grecs et chypriotes grecs qui ont déclaré avec une pointe de satisfaction que l'adhésion de Chypre à l'Union européenne favorisera l'*enosis*. Ainsi, le seuil fixé dans le Traité même semble être un obstacle infranchissable à l'adhésion de Chypre à l'Union européenne. À ce propos, il semble tout à fait irréaliste que les trois professeurs laissent entendre que la coparticipation d'autres États à l'Union diluerait les liens existant entre les deux pays.

6. À moins que je ne me trompe, il n'est point besoin, logiquement, que je poursuive mon raisonnement car la preuve en est déjà faite. Toutefois, sur le plan pratique, je pense que l'on peut pousser l'analyse plus loin, du point de vue *ratione materiae* et du point de vue *materiae personae*, pour ainsi dire.

7. Du point de vue *ratione materiae*, l'Union européenne est, pour le moins, une union économique. Son ancienne appellation, « Communauté économique européenne », le montre assez clairement; elle a maintenant franchi beaucoup d'autres étapes sur la voie de la réalisation d'une union économique – et, dans une large mesure, politique – intégrale. Si l'appellation « Union européenne » est très appropriée en l'espèce, c'est toutefois le droit de fond de l'Union européenne qui conduit à cette conclusion. Point n'est besoin que l'Union européenne soit un État fédéral intégral ou un État unitaire pour relever des prévisions du Traité de garantie, qui interdit la participation (intégrale ou partielle) à *toute* union, qu'elle soit politique *ou économique*, ou à des étapes vers celle-ci.

8. Le fait de passer sous silence, dans le nouvel avis conjoint, cette évidence en affirmant que les associations économiques n'étaient pas visées par l'interdiction manque de convaincre. Certes, pendant les conversations qui ont précédé la conclusion du Traité de garantie, il n'était pas exclu que Chypre puisse adhérer à des

associations telles que la Communauté européenne du charbon et de l'acier ou l'Association européenne de libre échange. Néanmoins, outre le fait que le texte du Traité de garantie, tel qu'il a été finalement convenu, soit suffisamment précis³, deux autres réponses s'offrent. Premièrement, à l'instar de l'Organisation des Nations Unies, les organismes cités sont des associations plus lâches que l'Union européenne (au demeurant, n'y figurait aucune organisation dont la Grèce ou la Turquie étaient membres, de sorte que la menace d'une union par des voies détournées était moindre). Deuxièmement, les arrangements constitutionnels, qui sont eux-mêmes garantis par le Traité, comprennent l'article 50 de la Constitution de Chypre, qui confère clairement aux dirigeants de chacun des deux groupes ethniques un droit de veto en matière d'adhésion aux organisations internationales, y compris aux organisations économiques, à moins que la Grèce et la Turquie n'en soient tous les deux membres, ce qui n'est pas le cas ici.

9. Le fait qu'on cherche dans le nouvel avis conjoint à passer outre ce point en évoquant l'existence de dispositions finales distinctes, qui, entre autres, reprennent des parties du Traité de garantie, manque complètement de convaincre que les organisations économiques constituent une exception. Il s'agit en effet de dispositions complémentaires. Soutenir cet argument léger en mentionnant l'article 169 de la Constitution est également une idée factice comme je l'ai indiqué précédemment. D'une part, l'article ne traite pas de l'adhésion aux organisations internationales mais des traités conclus *avec* celles-ci ainsi que des traités conclus avec d'autres États sur des questions relativement mineures ou techniques, à savoir les « questions commerciales, la coopération économique (y compris les paiements et crédits) et le *modus vivendi* », lorsque l'approbation du Parlement n'est pas indispensable. Assurément, l'adhésion à l'Union européenne n'entre pas dans cette catégorie. D'autre part, l'article 169 est *expressément* subordonné à l'article 50, dont la section pertinente, à la différence de l'article 169, est par ailleurs l'une des dispositions « fondamentales » (non modifiables) de la Constitution.

10. Du point de vue *ratione personae*, le nouvel avis conjoint n'est pas plus convaincant. *Premièrement*, comme exemple de la technique consistant à me faire dire ce que je n'ai pas dit ou à avancer des arguments spécieux aisément démontables, les auteurs font observer que l'Union européenne n'est pas un État. J'ai déjà précisé clairement que ce n'était pas ma position. Je soutiens que l'Union européenne est une *union* d'États, ce qui me semble indéniable, aussi bien dans le langage courant qu'en droit. Il ne s'agit peut-être pas d'une union politique intégrale, mais le Traité n'interdit pas seulement l'union politique intégrale. *Deuxièmement*, les auteurs soutiennent que l'expression « *quelque État que ce soit* » ne peut s'entendre que d'un État unique (la Grèce ou la Turquie), et pas plus d'un. Pour les motifs déjà exposés dans mes avis précédents, je conteste cette assertion qui veut que ce soit le sens « courant » ou nécessaire de cette expression. En outre, bien que j'aie moi-même indiqué que le contexte détermine si le singulier comprend le pluriel, a) l'expression « quelque État que ce soit » milite contre le fait qu'il puisse s'agir seulement de la Grèce ou de la Turquie et b) le contexte n'invite pas à l'interprétation avancée par les trois professeurs. Même si c'est l'*enosis* avec la Grèce qui était *principalement* envisagé, il est déjà indiqué que si Chypre recherchait une union avec, par exemple, Malte voire avec le Royaume-Uni, il n'est

³ Le paragraphe 20 de mon nouvel avis expose une version plus équitable et plus nuancée de la genèse de la rédaction du texte que le nouvel avis conjoint.

pas évident que les autres garants n'auraient pas le droit de s'y opposer. Ce serait une union avec « *quelque État que ce soit* », et des raisons politiques auraient pu être invoquées pour faire de cette union une violation du Traité. Par ailleurs, j'ai déjà avancé que si Chypre avait cherché à adhérer à une union avec la Grèce et Malte, par exemple, les autres garants auraient eu le droit de dire que cette adhésion constituait une violation du Traité de garantie – là encore, du point de vue de la terminologie, mais aussi des politiques. Troisièmement, adhérer à l'Union européenne, c'est participer à une union économique (et politique, dans une certaine mesure) avec d'autres États, collectivement et solidairement. En d'autres termes, Chypre participerait à une union à la fois avec un autre État (quel qu'il soit) et avec d'autres États.

11. Au paragraphe 7 c) du nouvel avis conjoint, mon argument a été sorti de son contexte. Je me suis fondé sur l'article 50 de la Constitution pour démontrer que l'argument avancé par les trois professeurs, selon lequel les organisations économiques internationales n'étaient pas visées par l'interdiction de participer à une union aux termes du Traité de garantie, n'était pas fondé. Si l'on avait voulu qu'elles ne soient pas visées, l'article 50, qui est très détaillé, aurait prévu une exception à cet effet. En outre, il existe un lien étroit entre la Constitution et le Traité de garantie, comme les auteurs l'admettent eux-mêmes ailleurs (par exemple, aux paragraphes 7 d) et 11).

12. Au paragraphe 10 du nouvel avis, les auteurs avancent l'argument (quasiment le seul nouveau) selon lequel en l'absence d'un vice-président chypriote turc, son droit de veto ne peut être exercé et, par conséquent, la décision d'adhésion est valide et effective. Ils passent ainsi sous silence l'article 52 qui exige la promulgation de toutes lois ou décisions dans un délai de 15 jours après leur transmission aux bureaux respectifs du Président et du Vice-Président. En l'occurrence, on est en droit de supposer qu'il n'y a pas eu transmission et que, par voie de conséquence, la condition préalable à la publication n'a pas été satisfaite. En outre, il serait certainement contraire à l'esprit, à l'objet et aux buts des dispositions relatives au droit de veto des deux communautés de dire que si un dirigeant n'est pas en mesure d'exercer son veto, on peut considérer que tout l'arrangement n'a jamais existé.

13. Le paragraphe 7 d) est un exemple flagrant de la technique consistant à me faire dire ce que je n'ai pas dit. Nulle part je n'ai soutenu que si Chypre venait à adhérer à l'Union européenne, « la Grèce ou le Royaume-Uni exerceraient leur autorité dans une Chypre appartenant à l'Union européenne ». En effet, j'ai pris la peine, au paragraphe 24 de mon nouvel avis, de réfuter une tentative précédente d'introduire puis de détruire cet argument spécieux. Ce n'est pas – ou, plus précisément, pas seulement – l'exercice de l'autorité sur Chypre par tout autre État qu'interdit le Traité de garantie mais l'union, économique ou politique, partielle ou intégrale (ou les démarches de nature à la favoriser), ce qui est un concept beaucoup plus vaste. Sauf le respect qui leur est dû, les trois professeurs donnent une définition bien singulière de l'union.

14. Le paragraphe 8 du nouvel avis conjoint traduit plus avant mon avis en m'attribuant plus de mots que je n'ai prononcés. Mon principal argument concernant le prétendu « précédent » autrichien n'était pas que les États concernés avaient clairement choisi de faire dérogation à une violation de l'article 4 du Traité d'État autrichien en donnant leur consentement à l'adhésion de l'Autriche à l'Union européenne. Si les choses avaient été aussi clairement définies, j'aurais cité ce cas

comme précédent pour étayer mon point de vue. En revanche, j'ai signalé que des questions s'étaient posées au sujet de la compatibilité de l'adhésion de l'Autriche avec ses obligations au titre du Traité d'État⁴ mais qu'en fin de compte toutes les parties avaient convenu que l'Autriche adhère à l'Union européenne. À mon sens, étant donné que les parties pouvaient faire dérogation à toute violation éventuelle du Traité par l'Autriche, cet exemple a un caractère neutre : il n'est ni en faveur ni contre mon argument⁵.

15. D'ailleurs, à propos d'un problème identique qui s'est précédemment posé concernant l'Autriche, le nouvel avis conjoint ne traite pas de l'argument que j'ai avancé au paragraphe 27 de mon nouvel avis, qui fait état des éléments judiciaires avancés en appui à mon argument.

16. Le paragraphe 12 du nouvel avis conjoint appelle la question de savoir si l'obligation créée à l'article 170 de la Constitution de Chypre – mais aussi, comme je l'ai précédemment indiqué, dans la deuxième partie de l'annexe F du Traité relatif à la création de la République de Chypre de 1960 – est une « obligation générale en matière de traitement de la nation la plus favorisée ». Je le répète encore une fois, je ne soutiens pas que la Turquie a actuellement un droit acquis en matière de traitement de la nation la plus favorisée, mais plutôt qu'il ne sera pas possible, si Chypre adhère à l'Union européenne, de conclure le Traité envisagé avec la Turquie afin de s'assurer qu'elle obtienne le traitement de la nation la plus favorisée et, en tout état de cause, un traitement non moins favorable que le Royaume-Uni et la Grèce.

17. Il n'y a donc pas de raison que je me déporte de l'avis que j'ai rendu précédemment.

(Signé) Maurice **Mendelson** (Q.C.)
Blackstone Chambers
Temple, Londres
Le 26 mars 2002

⁴ Voir par exemple la note de bas de page 32 de mon nouvel avis.

⁵ À ce propos, j'ai également mentionné d'autres éléments sur lesquels on pouvait se fonder pour distinguer le cas de l'Autriche de celui de Chypre.