



Conseil de sécurité

Distr. générale
28 mai 2004
Français
Original: anglais

Rapport du Secrétaire général sur sa mission de bons offices à Chypre

Résumé

Le 13 février 2004, les parties à Chypre se sont engagées à négocier de bonne foi sur la base du plan de règlement du 26 février 2003 en vue de parvenir à un règlement global du problème chypriote par le biais de la tenue simultanée de référendums séparés avant le 1^{er} mai 2004. À cette fin, elles se sont mises d'accord sur une procédure de négociation et de finalisation du plan en trois phases.

0 Au cours de la phase 1, les parties ont négocié à Chypre entre le 19 février et le 22 mars 2004. Cette phase n'a pas débouché sur des progrès notables au niveau politique. Néanmoins, des résultats positifs ont été obtenus au niveau technique par les experts des deux parties aidés par des experts de l'ONU.

Pour la phase 2, j'ai convoqué une réunion des deux parties en Suisse, à Bürgenstock, à partir du 24 mars 2004, à laquelle étaient également invitées la Grèce et la Turquie de façon qu'elles puissent apporter leur collaboration. Il n'a pas été pleinement tiré profit de cette possibilité de négociations et de consultations intensives pour mettre au point un texte final avant le 29 mars 2004, et un accord ne s'est pas avéré possible.

Pendant la phase 3, après avoir consulté les parties, j'ai mis la dernière main le 31 mars 2004 au texte fondé sur le plan devant être soumis aux référendums, en préservant l'équilibre global tout en répondant dans la mesure du possible aux principales préoccupations de chacune des parties.

Le texte proposé de l'Accord de fondation contenu dans le « Règlement global du problème de Chypre », tel qu'il a été arrêté, a été soumis à des référendums séparés mais simultanés le 24 avril 2004. Il a été rejeté par l'électorat chypriote grec, dans la proportion de trois contre un, et approuvé par l'électorat chypriote turc, dans la proportion de deux contre un. Il n'est donc pas entré en vigueur. Une occasion de résoudre le problème de Chypre a ainsi une fois de plus été perdue. Les efforts déployés au cours des quatre dernières années et demie ont permis de réaliser de nombreux progrès qui devraient être préservés. Néanmoins, aucun de ces acquis ne saurait remplacer un règlement global.



La décision des Chypriotes grecs doit être respectée. Elle représente cependant un revers de taille. Ceux-ci souhaiteront sans doute réfléchir à ses incidences pendant les mois à venir. S'ils demeurent disposés à résoudre le problème de Chypre par le biais d'une fédération bicommunautaire et bizonale, il faut qu'ils en apportent la preuve. Les préoccupations qu'ils continuent d'avoir au niveau de la sécurité et de l'exécution du plan doivent être exprimées de façon claire et une fois pour toutes. Le Conseil de sécurité aurait tout intérêt à être prêt à répondre à ces préoccupations.

Il convient de se féliciter de la décision des Chypriotes turcs. Les dirigeants chypriotes turcs et la Turquie ont bien indiqué qu'ils respectaient le souhait des Chypriotes turcs de voir la réunification prendre la forme d'une fédération bicommunautaire et bizonale. Les suffrages des Chypriotes turcs montrent qu'il n'est pas question de chercher à faire pression sur eux et à les isoler. J'espère que les membres du Conseil inciteront vivement, au niveau bilatéral et dans le cadre des organisations internationales, tous les États à coopérer pour lever les barrières et les restrictions qui ont pour effet d'isoler les Chypriotes turcs et d'entraver leur développement – non pas afin de leur faire obtenir la reconnaissance internationale ou d'aider la sécession, mais de façon à apporter une contribution positive à l'objectif de la réunification.

Il ne semble y avoir aucune raison que je reprenne ma mission de bons office tant que l'impasse actuelle persiste.

Néanmoins, vu le tournant important qui a été opéré dans la recherche d'une solution au problème de Chypre, il est opportun de passer en revue toute la gamme des activités de paix des Nations Unies à Chypre, comme le fait le présent rapport.

Introduction

1. Mon dernier rapport détaillé au Conseil de sécurité sur ma mission de bons offices remonte au 1^{er} avril 2003 (S/2003/398), mais, le 16 avril 2004 (voir S/2004/302), j'ai présenté certaines questions au Conseil de sécurité pour décision, compte tenu du processus alors en cours. Le présent rapport porte sur la période qui s'est écoulée depuis avril 2003, dont le tournant est le 24 avril 2004, date à laquelle la version définitive du « Règlement global du problème de Chypre » a été soumise pour approbation par voie de référendum dans chacune des deux parties de l'île. L'électorat chypriote grec, dans la proportion de trois contre un, a rejeté le règlement proposé; l'électorat chypriote turc l'a approuvé dans la proportion de deux contre un. Le plan devant obtenir l'approbation des deux parties, le problème chypriote reste toujours sans solution.

2. Les référendums représentent donc un jalon important dans l'histoire de l'action des Nations Unies à Chypre. C'est la première fois que la population était directement consultée sur une proposition de règlement. Je respecte pleinement les résultats de la consultation de chaque côté, et j'ai pris le temps de réfléchir à ce qu'ils signifient. Le présent rapport décrit les efforts récemment menés à terme, et contient une série d'observations concernant l'occasion manquée, les conséquences du vote de chaque côté et la voie à suivre.

L'accord du 13 février 2004

3. Après l'échec de la dernière démarche entreprise à La Haye les 10 et 11 mars 2003, j'ai informé le Conseil de sécurité que je n'avais pas l'intention de prendre de nouvelle initiative tant qu'il n'y avait pas de sérieuses raisons de penser que la volonté politique nécessaire à son succès était présente. C'est pourquoi j'ai cherché à obtenir « que si les dirigeants des deux parties se déclarent prêts, sans équivoque, à s'y employer, s'ils reçoivent un soutien entier et déterminé au plus haut niveau politique dans leurs pays respectifs, et s'ils s'engagent : a) à mettre la dernière main au plan (sans revenir sur ses principes fondamentaux ni sur les compromis essentiels) dans un délai spécifié, avec l'assistance de l'ONU; et b) à le soumettre à des référendums distincts et tenus simultanément, ainsi qu'il est prévu dans le plan, peu de temps après et à une date précise » (S/2003/398, par. 148).

4. Ces procédures cadraient parfaitement avec la position adoptée à La Haye, par le dirigeant chypriote grec, Tassos Papadopoulos. Celui-ci était à l'époque disposé à soumettre le plan à référendum pour autant que certaines conditions de procédure soient réunies (*ibid.*, par. 56) et m'avait indiqué qu'il voudrait le soutenir. J'avais conscience que, même si les procédures étaient approuvées par toutes les parties, le succès d'une nouvelle initiative ne pouvait être assuré, mais j'étais certain qu'il y avait peu de chance de succès sans de tels engagements.

5. Dans sa résolution 1475 (2003) du 14 avril 2003, le Conseil de sécurité a donné son plein appui à mon « plan soigneusement équilibré » – à savoir la « Base d'accord sur un règlement global du problème de Chypre » en date du 26 février 2003 – qu'il a qualifié de « base unique pour de nouvelles négociations », et il a adressé à toutes les parties concernées un appel à négocier dans le cadre de ma mission de bons offices en utilisant le plan afin de parvenir à un règlement global tel qu'il est énoncé aux paragraphes 144 à 151 de mon rapport.

6. Mes bons offices n'ont guère porté de fruits en 2003, mais j'ai continué à suivre de près l'évolution de la situation, y compris la levée, en avril, des restrictions aux passages de la zone tampon, et les élections de décembre dans le nord de l'île qui ont débouché sur la mise en place d'une nouvelle équipe dirigeante chypriote turque.

7. De son côté, le Gouvernement turc assemblait les pièces d'une nouvelle politique sur Chypre, qui m'a été présentée par le Premier Ministre, Recep Tayyip Erdoğan, lorsque nous nous sommes rencontrés à Davos le 24 janvier 2004. M. Erdoğan m'a dit que la Turquie était favorable à une reprise des négociations. Il m'a indiqué qu'il préférerait que les principales questions soient traitées avant le 1^{er} mai 2004 et qu'une personnalité politique se charge des négociations, mais qu'il était ouvert à la discussion sur ces points. Il a ajouté que, pour sa part, la Turquie ne voyait pas d'objection à ce que je « remplisse les blancs » dans le plan au cas où les parties ne parviendraient pas à se mettre d'accord sur tous les points. Il m'a assuré que, dorénavant, la partie turque, y compris les Chypriotes turcs, seraient sur la voie d'une solution.

8. Déjà en décembre, j'avais reçu du dirigeant chypriote grec une lettre demandant la reprise de négociations de fond sur la base du plan. Lorsque je l'ai rencontré à Bruxelles le 29 janvier 2004, il a réitéré cette demande, soulignant avec force qu'il souhaitait qu'une solution intervienne avant le 1^{er} mai 2004. Si Chypre devait, m'a-t-il dit, intégrer l'Union européenne divisée, il préférerait ne pas penser au nombre de problèmes que cela poserait. Il m'a assuré qu'il ne souhaitait pas apporter « quarante ou cinquante » modifications au plan, et que toutes celles qu'il chercherait à obtenir se situeraient dans les paramètres du plan. Nous avons parlé de sa position selon laquelle il serait préférable de reprendre les négociations avant qu'une décision ne soit prise concernant la tenue de référendums, et il a dit qu'il me recontacterait au sujet des paramètres qui, selon lui, devraient être fixés pour me guider s'il devait m'incomber de mettre la dernière main au plan.

9. J'ai également discuté de la question avec le Gouvernement grec et le chef de l'opposition. L'un et l'autre étaient pour une reprise de mes efforts, malgré la perspective d'élections générales en Grèce. L'Union européenne, qui souhaitait fortement l'intégration d'une Chypre réunifiée le 1^{er} mai et qui soutenait mon plan, était très favorable à la reprise de mes efforts.

10. Après avoir soupesé la situation, j'ai écrit le 4 février 2004 à M. Papadopoulos et à Rauf Denktaş, le dirigeant chypriote turc, afin de les inviter à venir à New York le 10 février 2004 pour commencer les négociations. J'ai également écrit aux Premiers Ministres des puissances garantes, la Grèce, la Turquie et le Royaume-Uni, afin de les inviter à tenir à disposition un représentant pour la reprise des négociations. J'ai suggéré une procédure qui pourrait donner effet aux paramètres énoncés dans mon rapport du 1^{er} avril 2003, à savoir que les négociations soient achevées et le plan définitivement arrêté avant le 31 mars 2004, que les garants soient pleinement disposés à s'acquitter de leurs obligations, et que les référendums aient lieu avant le 1^{er} mai 2004. Mon invitation a été acceptée par toutes les parties.

11. Le 10 février 2004, chaque dirigeant a, à ma demande, exposé dans les grandes lignes les modifications que sa partie souhaitait voir apporter au plan. Toutefois, à l'initiative de M. Papadopoulos, ce dernier et M. Denktaş sont convenus qu'ils ne pouvaient accepter les paramètres que j'avais suggérés que ce soit en ce qui

concerne la mise au point définitive du plan ou l'engagement de tenir un référendum.

12. J'ai demandé aux parties de laisser passer une nuit pour réfléchir à la question, et M. Denktash a complètement changé de position le 11 février. Il a proposé une procédure comportant trois stades qui, m'a-t-il dit, avait l'appui de la Turquie et qui en gros correspondait aux paramètres que j'avais proposés. La procédure en fait élargissait mon rôle qui n'était plus, comme prévu, à l'origine de « remplir les blancs » mais, si les négociations devaient se trouver de façon continue et persistante dans l'impasse, de les en faire sortir – ce qui excluait la possibilité, jugée inacceptable par les deux parties, de voir le plan être soumis tel quel à référendum. Après avoir étudié la proposition, M. Papadopoulos a demandé certains éclaircissements. Pour faciliter un accord, j'ai alors proposé un projet de déclaration à la presse qui reprenait les éléments essentiels de la proposition de M. Denktash, incorporait les éclaircissements demandés par M. Papadopoulos, et ajoutait d'autres éléments figurant dans ma lettre du 4 février.

13. Le texte définitif de cette déclaration a été négocié au cours des 48 heures suivantes et a donné lieu dans la nuit du 12 au 13 février à une navette, dans le bâtiment du Secrétariat, entre mon Conseiller spécial, Alvaro de Soto, et les deux dirigeants ainsi que les représentants de la Grèce et de la Turquie. Les principaux points sur lesquels les parties achoppaient encore à la fin concernaient l'opportunité d'une participation institutionnelle aux négociations d'organisations autres que l'ONU et la façon dont le rôle de la Grèce et de la Turquie aux dernières phases du processus serait présenté.

14. Le 13 février, j'ai adressé à toutes les parties une proposition finale pour résoudre ces questions, à laquelle elles ont toutes souscrit. J'ai alors eu le plaisir d'annoncer ce qui est depuis connu comme l'accord du 13 février, dans lequel les parties acceptaient un processus en trois phases devant mener à un référendum sur un plan définitif avant le 1^{er} mai 2004 (voir annexe I).

La première phase du processus à Chypre entre le 19 février et le 22 mars 2004

15. Les négociations ont repris à Chypre le 19 février 2004, dans la zone protégée par l'ONU, avec des réunions au niveau politique entre les dirigeants accompagnés de leurs délégations, en présence de mon Conseiller spécial et de sa délégation. Du côté chypriote turc, outre Rauf Denktash, la délégation comprenait Mehmet Ali Talat et Serdar Denktash. À New York et pendant la première phase, l'ONU les a considérés comme un triumvirat qui d'une même voix parlait pour la partie chypriote turque.

16. Après la séance d'ouverture le 19 février 2004, à l'invitation de mon Conseiller spécial, le Commissaire européen à l'élargissement, Günter Verheugen, a fait part conjointement aux dirigeants de la position de l'Union européenne concernant la réalisation d'un règlement, soulignant également que celle-ci souhaitait fortement un résultat positif.

17. Lors des premières réunions sur l'île, les dirigeants sont revenus plus en détail sur les modifications qu'ils m'avaient présentées à New York le 10 février. La partie chypriote grecque a déclaré qu'elle avait pour principal objectif d'améliorer ce

qu'elle appelait la faisabilité du plan, de manière à rendre plus fonctionnelle, et donc plus viable, la République-Unie de Chypre (qui devait être l'objectif final des négociations). La partie chypriote turque a déclaré que sa principale préoccupation était de renforcer ce qu'elle appelait la bizonalité, voulant dire par-là le caractère chypriote turc de l'État chypriote turc, et le plein maintien de l'égalité politique au fil du temps au sein de la République-Unie de Chypre.

18. Après les discussions initiales, mon Conseiller spécial, en vue de faciliter les négociations, a regroupé les questions aux fins de leur examen et a proposé que les parties expliquent de façon concrète, notamment en proposant des amendements au texte du plan, les modifications qu'elles cherchaient effectivement à y apporter.

19. La partie chypriote turque a présenté le 24 février 2004 une liste relativement courte d'amendements au texte du plan, qui couvrait toutes les questions. Si ce document avait le mérite d'être concis et de dessiner clairement les contours de l'ensemble des exigences de la partie chypriote turque, les changements proposés étaient de vaste portée et certains modifiaient considérablement des paramètres clefs du plan. Mon Conseiller spécial a clairement fait ressortir ce point auprès de la partie chypriote turque et de la Turquie, ce dont il a informé la partie chypriote grecque. Il a laissé de côté les propositions de la partie chypriote turque qui se situaient clairement en dehors des paramètres du plan en proposant des ordres du jour pour les réunions et en poursuivant la discussion des points regroupés pour examen. Malgré des demandes répétées de l'ONU, il a fallu attendre jusqu'à la mi-mars pour que la partie chypriote turque remplace ce document par une série d'amendements moins ambitieux, qualifiée de liste de priorités. De plus, bien que la partie chypriote turque ait manifesté de l'intérêt pour un redressement de la ligne entre les États constitutifs, ce texte ne proposait aucune cession de territoire ni aucune façon d'aborder la question.

20. La partie chypriote grecque, en revanche, a traité chaque question séparément et a produit de longs et denses documents expliquant les modifications souhaitées et comportant en annexe des projets d'amendement. Elle a fait valoir qu'une présentation fractionnée des positions à discuter aiderait à produire, au bout du compte, des propositions plus affinées. À mesure que la partie chypriote grecque continuait de présenter des documents, il est apparu que la récapitulation de ses exigences en date du 10 février était loin d'être exhaustive. Elle a refusé jusqu'au milieu de la phase 2 à Bürgenstock (Suisse) d'indiquer dans un seul et même document toutes les modifications qu'elle cherchait à obtenir, et a également refusé d'établir des priorités entre ses exigences, bien que mon Conseiller spécial ait, le 15 mars, demandé aux deux parties de le faire.

21. La partie chypriote grecque a déclaré qu'aucune des modifications qu'elle proposait n'empiétait sur les droits des Chypriotes turcs et qu'en conséquence très peu, sinon aucun, de ses amendements n'appelaient de contreparties sur des sujets intéressant les Chypriotes turcs, nonobstant la façon dont ces amendements étaient perçus par la partie chypriote turque. Celle-ci en revanche était dans l'ensemble disposée à envisager les propositions de la partie chypriote grecque et à en discuter de façon réaliste, et elle a cherché à faire des contre-offres et des propositions de compromis.

22. De son côté, la partie chypriote grecque insistait régulièrement sur la pleine satisfaction de ses exigences, tout en faisant valoir que le document chypriote turc du 24 février se situait en dehors des paramètres du plan, ce qui rendait

inimaginables les propositions chypriotes turques. Lorsque la partie chypriote turque a produit une liste de priorités le 18 mars, cela n'a nullement modifié l'attitude de la partie chypriote grecque à l'égard de ses préoccupations. (Ce document ainsi que la lettre d'envoi de l'ONU à la partie chypriote grecque sont tombés entre les mains de la presse.) La partie chypriote turque a fait valoir que le retard apporté par la partie chypriote grecque pour exposer toute la gamme de ses exigences empêchait l'ouverture de négociations véritables et revenait à de l'obstruction. La partie chypriote grecque a répliqué qu'en ne faisant aucune proposition territoriale, la partie chypriote turque laissait un trou au centre de ses exigences et que de ce fait elle – la partie chypriote grecque – ne pouvait savoir où elle en était. Si les pourparlers ont donc été beaucoup moins fructueux qu'ils n'auraient pu l'être, au moins, à la mi-mars, le gros des questions était sur la table des négociations.

23. Un autre facteur a inhibé de franches discussions à la table des négociations : les constantes révélations généralement trompeuses et négatives du contenu des négociations au public, imputables soit à des fuites provenant du côté chypriote grec, soit aux points de presse quotidiens de M. Denktash, ostensiblement destinées au public chypriote turc.

24. Les progrès à la table des négociations étant maigres, l'ONU a cherché à avoir régulièrement des contacts de travail avec des membres des délégations de chacune des parties en vue d'obtenir plus de franchise et de lancer certaines idées de compromis. La partie chypriote turque s'est montrée relativement ouverte lors de ces consultations, la partie chypriote grecque beaucoup moins. Vient s'ajouter à cela le fait que – du moins lorsque des équipes étaient présentes lors des réunions bilatérales entre mon Conseiller spécial et le dirigeant chypriote grec – des comptes rendus de ces réunions, présentant celles-ci sous un jour négatif, n'ont cessé de paraître dans la presse. Le dirigeant chypriote grec a dit à mon Conseiller spécial qu'il déplorait de telles fuites.

25. Ni les réunions en face à face ni les contacts de travail bilatéraux ne permettant vraiment de réaliser des progrès, mon Conseiller spécial a suggéré d'arrêter les réunions directes et de faire, à partir du 15 mars, la navette entre les dirigeants en vue de réduire les divergences et de faciliter les concessions mutuelles à l'approche de la phase 2 du processus – ce que chacune des parties a facilement accepté. Il a présenté à chacune d'elles un cadre visant à permettre les compromis, et a cherché à obtenir d'elles qu'elles indiquent clairement leurs priorités, martelant à nouveau que l'ensemble des modifications qui seraient apportées au plan devrait maintenir un équilibre réparti sur toutes les questions.

26. La partie chypriote grecque s'est montrée critique à l'égard du cadre suggéré, tandis que la partie chypriote turque a réagi plus positivement. Le déséquilibre entre les réactions, et la minicrise provoquée par la décision de M. Rauf Denktash de ne pas assister à la phase 2 du processus, a empêché l'ONU de proposer des compromis sur les grandes questions pendant le temps qui restait avant la fin de la phase 1. Toutefois, l'ONU a cherché au moins à régler certaines des questions secondaires avant la fin de cette phase. À cette fin, elle a organisé une dernière réunion entre les dirigeants sur l'île le 22 mars 2004. Cela a été la dernière participation de M. Rauf Denktash au processus.

27. Durant cette première phase, les représentants de la Grèce et de la Turquie se sont également rencontrés à Athènes le 17 mars 2004, à l'invitation de l'ONU, pour

discuter de la sécurité. Pendant ces pourparlers, un certain nombre de difficultés ont été aplanies, mais l'examen d'autres questions a été différé jusqu'à Bürgenstock.

28. J'ai moi-même suivi de près les efforts déployés, étant régulièrement en contact avec mon Conseiller spécial, et j'ai de plus dépêché le Secrétaire général adjoint aux affaires politiques, Kieran Prendergast, par deux fois sur l'île pour évaluer la situation.

29. Face à la lenteur des progrès sur le plan politique, les sept comités techniques créés par accord entre les dirigeants sous la présidence de l'ONU produisaient des résultats extrêmement positifs. Ils ont produit 131 lois et accords de coopération (représentant 9 000 pages), une liste de 1 134 traités et instruments juridiquement contraignants pour la République-Unie de Chypre, une recommandation concernant un drapeau pour la République-Unie de Chypre, choisi parmi 1 506 propositions, une recommandation concernant l'hymne national de la République-Unie de Chypre, choisi parmi 111 propositions, une série détaillée de recommandations sur les aspects économiques et financiers du Plan et son application, les organigrammes du gouvernement fédéral comptant 6 181 postes et une liste de bâtiments de chaque côté pour abriter le gouvernement fédéral pendant une période de transition. Au total, près de 300 Chypriotes grecs et Chypriotes turcs ont participé aux discussions techniques, appuyés par une cinquantaine d'experts de l'Organisation, dont beaucoup avaient été détachés par la Commission européenne, des gouvernements amis et d'autres institutions, à savoir surtout les Gouvernements du Canada, des Pays-Bas, de l'Allemagne, du Luxembourg, de la Suisse et des États-Unis, et la Banque centrale européenne, le Fonds monétaire international, la Banque mondiale, le Programme des Nations Unies pour le développement, le Bureau des Nations Unies pour les services d'appui aux projets et le Haut Commissariat des Nations Unies pour les réfugiés. Au plus fort des travaux, 12 sous-comités siégeaient couramment en même temps, en plus des pourparlers bilatéraux qui se tenaient avec les parties. On trouvera un aperçu de leurs travaux à l'annexe II au présent rapport.

Deuxième et troisième phases du processus, Bürgenstock, 24-31 mars 2004

30. Il est devenu évident au début de mars que la phase 1 n'avait guère de chances d'aboutir à un accord final. J'ai décidé que la phase 2 et, au besoin, la phase 3 se dérouleraient dans un cadre qui se prêterait à l'« effort concentré » qu'appelait la situation et qui permettrait que chaque participant soit à toute heure à la disposition de tous les autres et à la disposition de l'Organisation. Ces considérations prenaient toute leur importance au regard de l'abondance des dossiers qu'il y avait à assimiler et à négocier si l'on voulait parvenir à un accord avant le 29 mars 2004. Je tenais également, s'il devait m'échoir de mettre au point le texte final pour le 31 mars 2004, à pouvoir le faire en étroite consultation avec tous les intéressés.

31. C'est donc avec grand plaisir que j'ai accepté l'offre généreuse du Gouvernement suisse, qui mettait à notre disposition les installations de Bürgenstock, complexe hôtelier proche de Lucerne, à compter du 24 mars. Répondant à mon invitation, M. Papadopoulos a déclaré qu'il serait présent et M. Denktash qu'il ne viendrait pas, donnant cependant par écrit à MM. Talat et Serdar Denktash pleins pouvoirs pour négocier au nom des Chypriotes turcs. Les Ministres des affaires étrangères de la Grèce et de la Turquie ont accepté de se

rendre à Bürgenstock, où les rejoindraient, les 28 et 29 mars, leurs premiers ministres respectifs. Je les y rejoindrais, à mon tour, le 28 mars. Le Commissaire européen à l'élargissement est, lui aussi, venu à Bürgenstock le 29 mars.

32. Tous les intéressés étant ainsi réunis sous le même toit, à Bürgenstock, avec l'essentiel des dossiers sur la table, tout portait les participants à chercher à s'entendre sur la version finale du plan. Comme chacun était conscient que ce serait peut-être à l'Organisation qu'il incomberait d'y mettre la dernière main, chaque partie avait tout intérêt à faire partager à celle-ci le souci de ses priorités principales et à annoncer les modifications dont elle pourrait s'accommoder pour transiger avec l'autre.

33. Lorsque, le 24 mars, mon Conseiller spécial a proposé une rencontre inaugurale des deux dirigeants, en présence de la Grèce et de la Turquie qui prêteraient leur concours, la partie chypriote grecque a fait savoir qu'elle ne souhaitait pas une rencontre sous cette forme. De son côté, la Turquie a répondu qu'elle ne voyait pas pourquoi elle était présente à Bürgenstock si la Grèce et elle-même ne pouvaient assister aux réunions pour les soutenir de leur collaboration, selon l'accord du 13 février.

34. Il a donc été impossible d'organiser des rencontres directes. Mon Conseiller spécial et moi-même, après mon arrivée, avons par conséquent tenu des rencontres mondaines pour rompre la glace entre les participants, sans pouvoir cependant provoquer des négociations réelles dans les groupes ou entre les groupes. En fait, l'Organisation a fait entre les parties autant d'allers retours que possible, cherchant à leur faire accepter certains points d'accord.

35. Ces démarches ont cependant été d'autant plus difficiles qu'à plusieurs occasions mon Conseiller spécial n'a pas pu rencontrer le dirigeant chypriote grec à Bürgenstock, M. Papadopoulos ayant d'autres engagements sur place et à Bruxelles. En résumé, la première journée ayant été absorbée par les questions de procédure et aucune réunion n'ayant été possible pendant les trois suivantes, quatre des six jours dont on disposait pour cette négociation décisive n'ont pas été utilisés au mieux.

36. Le 25 mars 2004, l'Organisation a adressé aux dirigeants une série de documents confidentiels, précisant notamment le dispositif de signature de l'accord, s'il devait y en avoir un avant le 29 mars. Ce dispositif cherchait à répondre aux préoccupations fondamentales des deux parties en matière de sécurité juridique. La partie chypriote turque a fait connaître sa réaction à l'Organisation, mais la partie chypriote grecque n'a pas fait connaître ses préoccupations.

37. Ce n'est que le 25 mars 2004 que la partie chypriote grecque a présenté la liste récapitulative de ses exigences (qui couvrait 40 pages) sans indiquer aucune hiérarchie des priorités entre elles. La partie chypriote turque et la Turquie lui avaient réclamé à maintes reprises une liste des priorités qui feraient pendant aux leurs, en faisant savoir qu'elles étaient disposées à accéder à certaines exigences des Chypriotes grecs à titre d'échange de bons procédés. Si l'on avait avancé sur certains sujets grâce aux relations de travail (notamment dans le domaine des biens et du régime de résidence, pour lesquels l'Organisation avait négocié avec les membres des équipes de négociations un ensemble d'améliorations qui avaient été bien accueillies), d'une manière générale, on n'a pas saisi l'occasion qui s'offrait à Bürgenstock de procéder à un dialogue franc et ouvert.

38. Ce n'est qu'une fois épuisées toutes les possibilités de dialogue et tous les efforts tendant à sonder les parties quant aux modifications envisageables que j'ai présenté une série de propositions d'accommodement prenant la forme d'un texte révisé, dans lequel les modifications étaient soulignées pour en faciliter l'examen ainsi que des propositions d'accommodement sur les questions, relativement peu nombreuses, restant en suspens devant le Comité des lois et celui des traités.

39. À la suite de ces propositions d'accommodement, la partie chypriote turque et la Turquie ont présenté leurs commentaires et plusieurs propositions d'amendements nouveaux. L'une et l'autre ont fait savoir qu'elles étaient disposées à signer le plan pour authentifier la version qui serait soumise à référendum.

40. La partie chypriote grecque avait à redire à mes propositions, et elle l'a fait savoir publiquement. Cette réaction publique négative a trouvé son écho dans les médias chypriotes grecs sur la foi d'une interprétation inexacte de ce que la partie turque avait demandé et obtenu. Réagissant à mes propositions du 30 mars, la partie chypriote grecque a fait connaître pour la première fois son opinion sur les propositions que l'Organisation lui avait communiquées cinq jours auparavant à propos du dispositif de signature de l'accord. C'était aussi la première fois qu'elle manifestait concrètement son intérêt pour des fractions précises de territoire supplémentaire, tout en proposant en échange des éléments qui se trouvaient déjà dans les propositions d'accommodement. La Grèce a exprimé les inquiétudes que lui inspiraient certains aspects des dispositions de l'accord relatives à la sécurité.

41. À ce stade, toute entente étant visiblement hors d'atteinte, le processus est passé à la phase 3 envisagée dans l'accord du 13 février, c'est-à-dire que je devais, à ma discrétion et si l'impasse persistait, mettre au point la version finale du texte en m'inspirant de mon plan. Finalement, le 31 mars 2004, presque à minuit, j'ai présenté un plan final comportant des modifications qui venaient s'ajouter à celles que contenaient déjà mes propositions d'accommodement, et qui visaient même certaines de celles-ci. Comme le plan ne prévoyait plus de signature à ce stade, on en avait retiré les pages de couverture que comprenaient les versions précédentes et le texte était présenté sous le couvert d'une lettre qui expliquait les procédures à suivre en avril, pendant la période précédant les référendums.

La structure du plan final

42. Le « Règlement global du problème de Chypre » daté du 31 mars 2004 a été mis à la disposition du Conseil de sécurité sous sa version définitive à cette date, telle qu'amendée pour des raisons techniques par des rectificatifs et des textes d'éclaircissement datés du 18 avril 2004 (il peut être consulté à l'adresse <www.annanplan.org>). Ce plan comprend les appendices suivants :

A. Accord de fondation

Cet instrument contient les 14 articles fondamentaux de l'Accord de fondation (qui sont en résumé les éléments clefs du Plan), auquel étaient annexés la Constitution de la République-Unie de Chypre, ses lois constitutionnelles, ses lois fédérales, les accords de coopération entre le Gouvernement fédéral et les États constitutifs, la liste des traités et instruments internationaux liant la République-Unie de Chypre, les arrangements territoriaux, les dispositions relatives aux biens touchés par les événements

depuis 1963, les dispositions organisant la Commission de réconciliation et les dispositions concernant l'instauration de la nouvelle situation à Chypre. C'était la partie du Plan à soumettre à référendum le 24 avril 2004, date arrêtée à Bürgenstock après consultation de toutes les parties intéressées.

B. Constitutions des États constitutifs

La Constitution de chaque État constitutif a également été soumise à référendum de part et d'autre.

C. Traité sur les questions liées à la nouvelle situation à Chypre

Ce traité prévoyait la création d'un Comité de contrôle, la conclusion de protocoles additionnels aux Traités d'établissement, de garantie et d'alliance, ainsi que des dispositions transitoires pour régler les questions de sécurité liées à la dissolution des forces locales et au retrait et au redéploiement des forces grecques et turques. Après l'achèvement de toutes les procédures internes de ratification par les États garants à la suite du référendum, le traité devait être signé pour entrer en vigueur le 29 avril 2004. L'Accord de fondation ne serait entré en vigueur qu'après cette signature des États garants, instaurant la nouvelle situation à Chypre, après quoi les Coprésidents de la République-Unie de Chypre signeraient à leur tour, faisant ainsi entrer le Traité lui-même en vigueur.

D. Projet de loi d'adaptation des conditions d'adhésion de la République-Unie de Chypre à l'Union européenne

Cet instrument, rédigé en collaboration étroite avec la Commission européenne, visait à harmoniser les conditions du Règlement avec les principes sur lesquels est fondée l'Union européenne. Le Conseil de l'Union européenne en aurait été saisi avant l'adhésion, le 1^{er} mai 2004.

E. Questions sur lesquelles le Conseil de sécurité de l'ONU doit statuer

Cet appendice exposait les points sur lesquels le Conseil de sécurité devait se prononcer de façon que ses décisions entrent en vigueur en même temps que l'Accord de fondation. Le Conseil devait souscrire à celui-ci, interdire les livraisons d'armes à Chypre et lancer une opération des Nations Unies (comme mon rapport du 16 avril 2004 l'explique en détail). M. Papadopoulos a fait par la suite savoir qu'il ne souhaitait pas que l'Accord de fondation soit approuvé avant d'être soumis à référendum, position qui a été prise en considération et portée à la connaissance du Conseil de sécurité.

F. Mesures à prendre en avril 2004

Cet appendice contenait le programme de travail du mois d'avril, qui prévoyait que les services publics fédéraux, les biens et les immeubles fédéraux seraient disponibles, qu'une liste de 45 000 personnes au plus serait établie aux fins de la loi fédérale sur la citoyenneté et que les membres du Gouvernement transitoire seraient désignés si le résultat des référendums était positif.

Résumé des principales améliorations apportées au plan définitif

43. Étant donné les centaines de pages présentées, le nombre de réunions et de discussions avec les parties et l'intensité des efforts, il est impossible de faire l'historique complet des négociations pour chaque modification apportée au plan; ce serait d'ailleurs mettre la patience du lecteur le plus attentif à rude épreuve que de détailler dans le présent rapport tous les éclaircissements et les améliorations de détail introduites dans le plan. Je me suis donc limité à résumer les grandes modifications en partant du principe qu'on sait comment se présentait le plan au moment où les négociations ont repris (on en trouvera une description aux paragraphes 61 à 128 de mon rapport du 1^{er} avril 2003) (S/2003/398). Les modifications apportées durant l'établissement de la version définitive visaient à apaiser dans la mesure du possible les principales inquiétudes dont les dirigeants avaient fait part à l'Organisation, en tenant compte de l'attitude des deux parties et de la nécessité de maintenir l'équilibre général.

Améliorations inspirées largement par les préoccupations formulées par la partie chypriote grecque

44. Le plan a été sensiblement amélioré pour tenir compte des préoccupations de la partie chypriote grecque concernant la fonctionnalité du gouvernement fédéral. La composition du Conseil présidentiel a été portée de six à neuf membres (les trois membres supplémentaires n'ayant pas droit de vote). Les fonctions de président et vice-président ne seraient pas assumées à tour de rôle par tous les membres au cours du mandat de cinq ans du Conseil mais alterneraient tous les 20 mois entre un membre de l'État chypriote grec et un membre de l'État chypriote turc, en commençant par le premier (qui serait donc Président pendant 40 des 60 mois). La durée du gouvernement transitoire a été ramenée de 30 mois à 2 mois, et on en a modifié la nature en supprimant la coprésidence exécutive transitoire. Les arrangements de coopération concernant les affaires de l'Union européenne ont été rationalisés, la structure de la Banque centrale a été remaniée et un tribunal fédéral de première instance a été créé, toutes ces modifications correspondant aux propositions formulées par la partie chypriote grecque. Les comités techniques déjà surchargés de travail ont été pressés d'achever les 131 lois fédérales (fondées dans leur quasi-totalité sur des projets chypriotes grecs), la liste des traités contraignants pour Chypre et l'ébauche relative à la fonction publique fédérale afin que, dans tous ces domaines vitaux, la République-Unie de Chypre soit pleinement fonctionnelle dès le premier jour. Diverses améliorations économiques et financières reflétant largement les recommandations que les parties avaient formulées d'un commun accord au niveau technique ont en outre été apportées au plan.

45. La partie chypriote grecque tenait aussi à ce que le plan soit pleinement et complètement appliqué et voulait avoir l'assurance que la Turquie et les Chypriotes turcs honoreraient leurs propres engagements. À cette fin, le mode d'entrée en vigueur a été modifié de manière que les puissances garantes soient pleinement et irrévocablement tenues, sur le plan juridique, de respecter le règlement dès sa signature, toutes les procédures parlementaires internes d'approbation ou de ratification nécessaires étant déjà achevées. Le Comité de contrôle prévu dans le plan a été renforcé de même que le rôle dévolu à l'ONU en ce qui concerne le suivi de l'évolution politique.

46. Pour donner des assurances supplémentaires concernant l'application, il a été prévu que l'ONU assumerait la responsabilité territoriale des zones devant faire l'objet d'un ajustement territorial dans la dernière phase avant le transfert, comme il est expliqué au paragraphe 34 de mon rapport du 16 avril 2004 (S/2004/302). Si je n'ai pas proposé que l'ONU assume l'administration complète de ces zones depuis le premier jour, c'est parce qu'il ne s'agit pas d'une zone de nouveau conflit ou de nouvel affrontement et qu'il existait une administration qui fonctionnait. Cette approche visait à apaiser le souci de la partie chypriote grecque qui voulait être sûre que le territoire serait remis à la date prévue et dans le calme et à l'assurer que cela ne dépendait pas de la bonne volonté de l'autre partie. (Le Conseil de sécurité continuerait bien entendu, s'il le désire, à avoir toute latitude de prescrire d'autres arrangements).

47. En ce qui concerne d'autres aspects de la sécurité, la proposition chypriote grecque tendant à ajouter la précision que Chypre et les puissances garantes s'engagent à respecter le droit international et les principes énoncés dans la Charte des Nations Unies a été incorporée dans le plan. En ce qui concerne le niveau des effectifs militaires autorisés au titre du Traité d'alliance, lequel était de 6 000 hommes dans le plan qui faisait l'objet de négociations, on a donné satisfaction à la partie chypriote grecque qui souhaitait une nette réduction de ces effectifs à condition de satisfaire en échange la partie chypriote turque qui souhaiterait que soit autorisée une présence symbolique conforme aux effectifs prévus dans le Traité d'alliance (c'est-à-dire 950 militaires grecs et 650 militaires turcs), même après l'adhésion de la Turquie à l'Union européenne.

48. Les droits des personnes déplacées et dépossédées étaient un autre souci de la partie chypriote grecque; c'est une question à propos de laquelle M. Papadopoulos n'avait pas à l'origine proposé de modification mais sur laquelle il s'était réservé le droit de revenir si la partie chypriote turque y revenait elle-même, ce qui a été le cas. Le plan relatif à la propriété a été radicalement révisé en supprimant tous les plafonds généraux applicables à la restitution des biens; le plan prévoit désormais que la plupart des Chypriotes grecs récupéreront certains biens dans l'État chypriote turc (en général leur ancienne maison et un tiers de la terre, plus (et souvent la totalité) pour les petits propriétaires et la totalité pour les rapatriés des quatre villages de Karpas et du village maronite de Kormakiti). Cette modification aurait pour effet de doubler environ par rapport à la version précédente du plan la quantité totale des biens situés dans l'État chypriote turc que pourraient récupérer les Chypriotes grecs et de mieux les répartir entre les dépossédés. La Commission des biens fonciers a été restructurée et le plan a été soutenu par des bons et des certificats garantis liés aux biens immobiliers pour accroître la viabilité économique. Si les plafonds applicables à l'établissement ont été légèrement réduits dans le cadre du plan discuté à Bürgenstock avec toutes les parties, ils ont été aussi rapprochés, de sorte que les Chypriotes grecs pourront commencer plus tôt à retourner chez eux. Les restrictions frappant l'établissement de résidences secondaires dans une partie quelconque de l'île par des citoyens chypriotes ont été levées.

49. La partie chypriote grecque tenait aussi à ce qu'il n'y ait pas de dérogations permanentes au principe de l'acquis communautaire. Toutes les dérogations permanentes ont été supprimées, y compris la faculté, devenue permanente, de l'État chypriote turc de restreindre l'achat de biens sur le territoire de l'État (qui devait, de toutes façons, ne revêtir aucun caractère discriminatoire, aucun Chypriote grec ne

pouvant se voir interdire cette possibilité si elle était accordée à tout autre non-résident de l'État chypriote turc). Dans la version révisée, toute restriction serait supprimée au bout de 15 ans. Un catalogue des droits de l'homme, inspiré de la Convention européenne et pouvant être invoqué devant les tribunaux chypriotes, a été inclus dans la Constitution.

50. Enfin, la partie chypriote grecque était préoccupée par la question de la citoyenneté, en particulier celle des nationaux turcs installés à Chypre. Il a été prévu dans la loi pertinente que quiconque n'avait pas obtenu de droit d'établissement permanent conformément au plan devait quitter Chypre dans les cinq ans. On a donné satisfaction à la partie chypriote grecque qui voulait éviter un flot continu d'immigrants turcs à Chypre en introduisant un mécanisme de garantie pour l'immigration grecque et turque (qui remplaçait le permanent prévu dans le plan et qui aurait pu, en théorie, être régulièrement renouvelé). Conformément à la loi fédérale prévue par le plan, le Conseil de l'immigration et la Cour suprême seraient tenus de veiller à l'imposition de ces restrictions afin de maintenir le rapport entre les résidents permanents de langue grecque et de langue turque à Chypre.

Améliorations largement inspirées par les préoccupations formulées par la partie chypriote turque

51. Pour sa part, la partie chypriote turque cherchait à renforcer le caractère bizonal du règlement. À cette fin, j'ai introduit dans mon plan une réduction modeste des plafonds relatifs à l'établissement, qui fait elle-même partie d'un ensemble largement convenu de modifications touchant les biens affectés par les événements qui se sont déroulés depuis 1963, et qui ont doublé la quantité de biens qui pourraient être rendus à des Chypriotes grecs. Les Chypriotes turcs étaient prêts à accepter cette modification car elle supprimait l'option du bail à long terme pour les propriétaires dépossédés, offrait aux occupants actuels une solution plus simple et une plus grande certitude dans le cadre d'un mécanisme plus rapide, ce qui réduisait l'impact économique que le plan pourrait avoir sur l'État chypriote turc. J'ai aussi introduit pour l'établissement de la résidence une clause de garantie faisant pendant à celle mentionnée plus haut, qui se rapporte à l'immigration, selon laquelle l'État chypriote turc pouvait agir pour que les deux tiers au moins de ses résidents chypriotes permanents aient sa langue officielle comme langue maternelle (cela permettrait effectivement, avec le temps, à quelque 100 000 Chypriotes grecs de s'établir de façon permanente dans l'État chypriote turc, outre la possibilité, non frappée de restrictions, d'y établir une résidence secondaire).

52. Les Chypriotes turcs craignaient que leur égalité politique soit compromise à long terme par les Chypriotes grecs s'établissant dans le nord de l'île et cherchant à obtenir la nationalité interne de l'État constitutif chypriote turc. On a donc prévu que les élections au Sénat se feraient sur la base de la langue maternelle plutôt que sur celle de la nationalité interne de l'État constitutif, bien que cette base ait été retenue pour l'exercice de tous les autres droits politiques au niveau fédéral (alors que les droits politiques au niveau de l'État constitutif et au niveau local étaient exercés au lieu de résidence). Afin de contrebalancer les modifications apportées au gouvernement transitoire pour satisfaire la partie chypriote grecque, on a prévu que les fonctions des premiers président et vice-président du Conseil présidentiel seraient assurées à tour de rôle pendant des périodes de durée égale. Pour apaiser les craintes des Chypriotes turcs quant à leurs relations avec les Chypriotes grecs plus

nombreux qu'eux, il a été clairement précisé que l'autorité ou la juridiction d'aucune des parties ne s'étendrait sur l'autre.

53. Une autre préoccupation majeure des Chypriotes turcs était de s'assurer que la sécurité juridique du règlement ne soit contestée ni devant les tribunaux de l'Union européenne ni devant la Cour européenne des droits de l'homme. Le Commissaire européen à l'élargissement, conformément à la politique d'acceptation d'un règlement conforme aux principes sur lesquels repose l'Union européenne, m'a informé que la Commission devait présenter au Conseil de l'Union européenne le projet d'acte relatif aux adaptations contenu dans le plan, avant le 24 avril 2004, pour examen et, en cas de réponse positive aux référendums parallèles et simultanés avant le 1^{er} mai 2004 en vue de son adoption. Il m'a aussi informé que la Commission était résolue à œuvrer sans délai en faveur d'un résultat définitif qui aboutirait à l'adaptation de la législation et assurerait certitude et sécurité juridiques à tous les intéressés au sein du système juridique européen. S'agissant de la Cour européenne des droits de l'homme, le plan sur lequel les parties s'étaient engagées à négocier prévoyait déjà que la République-Unie de Chypre demande à la Cour, conformément à ses procédures, de se désister des procédures dont elle était actuellement saisie touchant les biens concernés. Le plan définitif complétait ces informations en les accompagnant de projets de lettres par lesquels le gouvernement fédéral informerait le Président de la Cour européenne des droits de l'homme et le Président du Conseil de l'Europe que le règlement mettait en place un mécanisme interne pour traiter les plaintes relatives aux biens concernés et qu'à cette fin, la République-Unie de Chypre serait le seul État partie compétent et demanderait à la Cour de se désister des procédures dont elle était saisie pour permettre au mécanisme interne d'agir. Le droit individuel de recours devant la Cour européenne des droits de l'homme au cas où les remèdes internes s'avèreraient inadéquats n'était en aucun cas limité.

54. La modification du mode d'entrée en vigueur du règlement décrit plus haut non seulement a calmé les craintes des Chypriotes grecs mais aussi celles de la partie chypriote turque qui souhaitait que la question ne soit soumise à l'approbation de la Grande Assemblée nationale turque qu'après que les Chypriotes turcs auraient fait connaître leur verdict sur le plan.

55. Pour tenir compte d'une autre préoccupation des Chypriotes turcs relative à la sécurité, le plan autorise la Turquie et la Grèce à stationner des contingents symboliques comme le prévoyait déjà le Traité d'alliance de 1960 (à savoir, 650 militaires turcs et 950 militaires grecs) même après l'adhésion à l'Union européenne, en échange d'une réduction considérable des effectifs dans l'intervalle. Cet arrangement ferait l'objet de réexamens réguliers en vue, ultérieurement, d'un retrait total, mutuellement consenti, de tous les contingents.

56. Le fait que, d'après le plan, près d'un quart des Chypriotes turcs seraient tenus de se réinstaller dans la période suivant un règlement en raison des ajustements territoriaux préoccupait aussi les Chypriotes turcs. Pour faciliter ce processus, on a élargi l'éventail des tâches dévolues au Conseil chargé de la réinstallation, on a prolongé de six mois la période prévue pour les ajustements et on a prévu que l'État chypriote turc pourrait pendant une période transitoire conserver un nombre de policiers légèrement supérieur à ce que prévoyaient les précédentes versions du plan.

57. Si les parties acceptaient que le gouvernement fédéral soit pleinement fonctionnel dès l'entrée en vigueur de l'accord de fondation, les Chypriotes turcs craignaient d'avoir besoin de plus de temps en pratique pour procéder aux ajustements économiques et structurels nécessaires et souhaitaient donc une modification des périodes de transition, en particulier en ce qui concernait les questions d'harmonisation. À cette fin, une loi fédérale a été introduite qui suspendait l'application dans l'État chypriote turc de certaines lois fédérales qui transposaient des dispositions de l'acquis communautaire. De même, la loi relative à la Banque centrale prévoyait d'ouvrir une agence dans l'État chypriote turc (qui relèverait de la structure centrale) ayant des fonctions bien définies, et dont les objectifs et fonctions seraient réexaminés après un laps de temps de six mois par les experts du Fonds monétaire international et de l'Union européenne. La présence de cette agence ne pourrait être prolongée au-delà d'une année que par un accord.

Dispositions du plan qui sont restées inchangées

58. Un certain nombre de dispositions du plan n'ont pas été modifiées quant au fond. Sans les décrire toutes, je m'arrêterai néanmoins sur quelques-unes qui ont fait l'objet de discussions particulières.

59. La carte n'a pas été modifiée. Conformément à cette carte, une majorité de Chypriotes grecs déplacés pourraient retourner dans leurs foyers sous administration chypriote grecque et environ un quart des Chypriotes turcs devraient être réinstallés. La partie chypriote turque souhaitait une frontière plus droite entre les États constitutifs mais n'a jamais soumis de proposition à cet effet. (La partie chypriote turque et la Turquie ont toutefois discuté officieusement certaines idées territoriales avec l'Organisation des Nations Unies.) Elle a décidé par la suite à Bürgenstock qu'elle n'était pas satisfaite de la carte contenue dans le plan, mais qu'elle n'en proposerait pas une autre. La partie chypriote grecque avait indiqué de bout en bout qu'elle ne rouvrirait pas la question territoriale si l'autre partie ne le faisait pas non plus. (Les Chypriotes grecs n'ont pas discuté leurs propres idées territoriales, même officieusement, avec l'Organisation des Nations Unies.) Finalement, la partie chypriote grecque a modifié sa position le 30 mars 2004 en manifestant pour la première fois de l'intérêt pour des portions précises de territoire mais a malheureusement proposé en contrepartie quelque chose qui faisait déjà partie de la proposition que j'avais avancée pour rapprocher les positions.

60. Le nombre de personnes pouvant prétendre à la citoyenneté en vertu du plan n'a pas été modifié. La controverse portait sur la liste proposée d'un plafond de 45 000 personnes pour chaque partie, chiffre auquel on était arrivé au terme des négociations précédentes comme je l'indique dans mon rapport du 1^{er} avril 2003 (S/2003/398, par. 106). La partie chypriote grecque a proposé de réduire ce nombre; la partie chypriote turque a proposé de l'accroître. Il faut noter que durant les pourparlers, M. Papadopoulos a affirmé qu'il y avait 119 000 « colons » à Chypre. (Cette affirmation concordait avec la position adoptée par la partie chypriote grecque en 2002 à la table de négociation, selon laquelle il y avait à Chypre 115 000 personnes de ce type, la partie chypriote grecque pouvant d'ailleurs fournir une liste de leurs noms et de leur lieu d'origine en Turquie.) Si les chiffres avancés par les Chypriotes grecs sont corrects, environ la moitié des « colons » ne bénéficieraient pas de la citoyenneté ou de la résidence et devraient, conformément à la loi fédérale, quitter Chypre. Les chiffres mentionnés par les Chypriotes grecs sont contestés par la partie chypriote turque.

61. En dehors de l'adjonction d'une référence au droit international et aux principes énoncés dans la Charte des Nations Unies, les dispositions du plan touchant le Traité de garantie n'ont pas changé. La partie chypriote grecque n'a pas proposé de modifications au Traité lorsqu'on a discuté des questions de sécurité à Chypre, bien que la Grèce ait proposé des modifications lors des pourparlers sur la sécurité qu'elle a eus avec la Turquie; la partie chypriote grecque ait finalement proposé ses modifications dans un document présenté à Bürgenstock. La partie chypriote turque et la Turquie se sont opposées à toute modification et ont souligné qu'on était parvenu à des accords sur ces questions en 2002 (voir à ce propos le paragraphe 120 de mon rapport du 1^{er} avril 2003 au Conseil de sécurité). En l'absence d'accord, je n'ai donc pas modifié cet aspect du plan. Les dispositions cadrent parfaitement avec la position adoptée de longue date par la partie chypriote grecque (et avec laquelle la partie chypriote turque et la Turquie sont en désaccord) selon laquelle le Traité ne confère aucun droit unilatéral d'intervention militaire. De toute façon, ces dispositions s'appliqueraient dans un contexte bien différent de celui des années 60 et 70, puisque la République-Unie de Chypre serait membre à part entière de l'Union européenne.

62. En outre, un certain nombre de points soulevés par chacune des parties, et surtout par la partie chypriote turque, n'ont pas été incorporés dans le plan définitif parce qu'ils sortaient de ses paramètres; par exemple, la proposition chypriote turque de majorités séparées au Sénat pour certaines questions, proposition qui était contraire à un paramètre du plan selon lequel il ne devrait y avoir ni veto ni exigence de majorités séparées; ou encore, la proposition chypriote grecque demandant que la possibilité de voter lors du référendum dans le nord soit strictement limitée aux personnes qui étaient membres des deux communautés en 1963, telles que définies dans la Constitution de 1960, et leurs descendants, proposition qui, outre son impraticabilité évidente, exigerait que la partie chypriote turque accepte l'interprétation donnée par la partie chypriote grecque de la situation juridique antérieure à l'instauration du nouvel état de choses, ce qui aurait été contraire à la disposition du plan selon laquelle aucune des deux parties ne serait tenue de le faire.

L'évolution de la situation entre le 1^{er} avril et les référendums du 24 avril

63. Après les entretiens de Bürgenstock, comme je l'ai indiqué à l'annexe II, plusieurs comités techniques ont poursuivi et achevé leur travail. J'ai aussi reçu avec intérêt, des deux parties, des listes de personnes, comportant moins de 45 000 noms, qui acquerraient la nationalité dès l'entrée en vigueur de l'Accord fondateur. J'ai reçu également la confirmation, que j'avais demandée aux Gouvernements britannique, grec et turc, qu'ils approuvaient la soumission du plan à référendum et que, une fois le plan approuvé et une fois achevées les procédures internes de ratification, ces gouvernements signeraient le traité de façon que les dispositions sur la nouvelle donne entrent en vigueur le 29 avril 2004. (La lettre initiale de la Turquie comportait certaines ambiguïtés à cet égard, que j'ai immédiatement relevées et à propos desquelles j'ai reçu des éclaircissements écrits satisfaisants.)

64. Dans l'intervalle, après les entretiens de Bürgenstock, une fois rentrés, les dirigeants des deux parties ont commencé à prendre position sur le référendum du 24 avril. Du côté des Chypriotes turcs, M. Talat se déclarait tout à fait favorable au

« oui », tandis que M. Rauf Denktash s'y opposait, que M. Serdar Denktash, après des consultations, prenait une position neutre. Le Premier Ministre turc, M. Erdoğan s'est ardemment déclaré favorable au « oui » tout comme le Ministre turc des affaires étrangères M. Gül. MM. Erdoğan, Gül et Talat ont également cherché, par des déclarations et des interviews, et dans le cas de M. Talat, en se rendant dans la partie sud de l'île, à assurer les Chypriotes grecs de la détermination des Chypriotes turcs et de la Turquie d'honorer leurs engagements en vertu du plan et de mettre le règlement intégralement en œuvre.

65. Du côté des Chypriotes grecs, la situation était plus complexe et il faut donc la décrire plus en détail. M. Papadopoulos, dans le discours qu'il a prononcé à la radio le 7 avril 2004, engageait les Chypriotes grecs à rejeter le plan pour un « non retentissant ». Entre autres choses, il demandait s'il était bien sage de « renoncer à [un] État internationalement reconnu au moment même où il accroît son poids politique avec l'accession à l'Union européenne ». Cette appréciation m'a surpris, étant donné ce que M. Papadopoulos m'avait dit à Bruxelles en janvier. J'ai également été surpris par son interprétation du plan, étant donné que celui-ci est conçu pour permettre à chacune des deux parties de préserver sa position sur l'avènement de la nouvelle donne (voir S/2003/398, par. 66 et 67).

66. De même, étant donné ce qu'il m'a dit à La Haye en mars 2003, j'ai constaté avec préoccupation que, dans son discours, le dirigeant chypriote grec paraissait remettre en question plusieurs aspects essentiels du plan, tout en reconnaissant que la version définitive comportait des améliorations. Je ne pense pas que ce discours ait reflété correctement la teneur du plan, sur tout un ensemble de questions. Je ne souscris pas non plus à l'argument, figurant dans le discours et répété par la suite, selon lequel, quand la version définitive du plan a été présentée, les préoccupations de la Turquie ont été satisfaites et celles des Chypriotes grecs largement méconnues (sur ce point, voir les paragraphes 44 à 62 plus haut). Il aurait sans doute été possible de tenir compte d'autres préoccupations chypriotes grecques si la partie chypriote grecque avait été plus disposée au compromis, à Bürgenstock et avant, et avait été prête à classer ses objectifs en fonction de leur degré de priorité.

67. Les chypriotes grecs partis politiques, tous membres du Conseil national, ont dû arrêter leur position en fonction du discours de M. Papadopoulos. Comme elle avait attendu le résultat définitif de la négociation, la campagne pour le « oui » n'a vraiment démarré que 10 jours avant le référendum.

68. Indépendamment du soutien du Gouvernement grec, le plan a reçu l'appui sans réserve des deux prédécesseurs immédiats de M. Papadopoulos à la tête des Chypriotes grecs, M. Clerides et M. Vassiliou, ainsi que du dirigeant du deuxième parti politique du pays, M. Anastasiades, du DISY (Parti du rassemblement démocratique). Après avoir demandé que les référendums soient reportés à plus tard, le partenaire de M. Papadopoulos dans la coalition, l'AKEL, le Parti progressiste des travailleurs, qui est le plus grand parti politique de Chypre et est traditionnellement favorable à la réconciliation et la réunification, a finalement préconisé de voter « non » tant que des garanties supplémentaires ne seraient pas fournies concernant la sécurité et l'application du plan.

69. Le Conseil de sécurité n'ignore pas les efforts faits pour fournir de telles garanties qui, en tout état de cause, figuraient déjà dans l'appendice E du plan. Je suis reconnaissant au Conseil du solide appui que j'ai reçu de lui après avoir remis mon rapport, le 16 avril 2004 (S/2004/302). L'AKEL a cependant laissé entendre

que des garanties allant au-delà du plan seraient nécessaires. Quoiqu'il en soit, le dirigeant chypriote grec s'était opposé à ce que le Conseil prenne des décisions, même sur les questions de sécurité, avant le référendum.

70. Durant les négociations, les deux parties ont indiqué qu'elles s'attendaient à ce que la communauté internationale apporte une aide à l'application du plan de règlement, en particulier les Chypriotes turcs, plus fragiles sur le plan économique, qui craignaient ne pouvoir appliquer toutes les mesures nécessaires sans une telle aide. La Commission européenne a organisé une réunion préparatoire de haut niveau à Bruxelles le 15 avril 2004 pour examiner les besoins financiers que comporterait un règlement, s'assurer que le soutien initial nécessaire serait bien en place et préparer une conférence d'annonce de contributions, plus ambitieuse, pour plus tard dans l'année. Les représentants des organismes internationaux participant à la réunion ont donné leur appui au plan, qui leur paraissait une option équilibrée et viable pour le règlement du problème de Chypre, et ont fermement exprimé leur volonté d'apporter une aide concrète à la mise en œuvre si les Chypriotes votaient pour. Il ne s'agissait pas d'une conférence d'annonce de contributions, mais les annonces effectives étaient suffisantes pour couvrir les besoins essentiels recensés par la Commission pour 2004. M. Talat lui-même représentait la partie chypriote turque. La partie chypriote grecque était représentée par le Secrétaire permanent du Bureau de planification.

71. L'ONU elle-même s'est assurée, depuis le début de 2003, que le plan était facilement accessible, en grec et en turc, sur son site Internet, avec des informations complémentaires. L'ONU offrait aussi des informations et des résumés accessibles sur demande à l'intention de la société civile. Cependant, les efforts faits par les Nations Unies pour apporter à l'opinion des explications et des éclaircissements sur le plan ont été compromis par le climat créé par les médias dans l'île. Avant les entretiens de Bürgenstock, il n'avait pas été possible de trouver une chaîne de télévision chypriote grecque disposée à travailler avec une chaîne de télévision chypriote turque pour organiser une émission « bicommunautaire » permettant aux auditeurs de poser par téléphone des questions aux experts des Nations Unies sur le plan et d'en obtenir des réponses. Après les entretiens de Bürgenstock, mon Conseiller spécial s'est vu refuser du temps d'antenne à la télévision publique. Il s'en est ouvert auprès du dirigeant chypriote grec, avec qui il a évoqué plusieurs autres aspects préoccupants de la campagne. J'ai moi-même enregistré une déclaration à l'intention du peuple de Chypre, rappelant le caractère unique de l'occasion qui se présentait et le rassurant quant à la volonté des Nations Unies de voir le plan pleinement appliqué. Ce message a été largement couvert des deux côtés.

72. Du côté chypriote grec, le plan a été rejeté par 75,8 % des électeurs et approuvé par 24,2 %. Du côté chypriote turc, il a été approuvé par 64,9 % des électeurs et rejeté par 35,1 %. S'il avait été approuvé par les deux parties, les trois parlements nationaux – ceux de la Grèce et de la Turquie, ainsi que celui du Royaume-Uni – auraient dû en outre autoriser la signature du traité par leurs gouvernements respectifs avant le 29 avril 2004. J'ai fait, après le vote, une déclaration que l'on trouvera à l'annexe III.

Observations

Encore une occasion manquée

73. Mon plan, qui était resté en sommeil pendant un an faute de volonté politique, a désormais échoué en raison de la décision de l'électorat chypriote grec. Son sort illustre tout à fait la difficulté de trouver une solution à ce vieux problème.

74. Durant ces quatre années et demie d'efforts, malgré tout ce qui incitait à un compromis, et indépendamment de savoir s'il y avait du temps ou pas assez de temps pour les pourparlers, les deux parties ont eu du mal à se mettre d'accord sur des points essentiels, alors qu'elles connaissaient bien le type de compromis qui était nécessaire. Elles ont souvent laissé aux Nations Unies le soin de faire progresser le processus.

75. Manifestement, un règlement du problème exige plus qu'un plan de paix complet et soigneusement équilibré. Il faut aussi des dirigeants audacieux et déterminés des deux côtés de l'île, ainsi qu'en Grèce et en Turquie, et qui soient tous, au même moment, prêts à négocier avec détermination et à convaincre leur peuple de la nécessité d'un compromis.

76. Il est regrettable que les parties elles-mêmes n'aient pas pu se mettre d'accord sur un plus grand nombre de points, et que si peu ait été fait par certains participants aux négociations pour préparer leur population à un compromis. J'ai indiqué dans le présent rapport un certain nombre de points à propos desquels je pense que la possibilité d'une négociation franche et constructive n'a pas été pleinement utilisée, ainsi que les préoccupations que m'inspire la façon dont le plan a été présenté à l'opinion publique, en particulier celle d'une des deux parties. Cependant, je tiens à exprimer ma gratitude à M. Talat pour ce qu'il a fait pour préparer le référendum et juste avant le vote.

77. J'ai toujours pu compter sur l'appui de la Grèce. Il faut rendre hommage à ce pays et à ses dirigeants, qui ont évité que la question de Chypre ne devienne une pomme de discorde entre les partis politiques durant les élections législatives tenues dans ce pays au début de mars. À Bürgenstock, le nouveau gouvernement grec, au pouvoir depuis quelques semaines seulement, s'est plus présenté comme conseiller que comme protagoniste. La Grèce s'est en outre scrupuleusement abstenue de prendre des positions qui puissent ressembler à une ingérence dans le débat interne à Chypre. Dix jours avant les référendums, après une réunion des dirigeants politiques convoquée par le Président grec, le Premier Ministre, M. Karamanlis, a dit qu'à son avis les avantages du plan l'emportaient sur les difficultés qu'il présentait, et que ces difficultés pourraient être aplanies dès que Chypre accèderait à l'Union européenne.

78. Le Gouvernement turc a de son côté changé de politique, ce qui a permis à la négociation de décoller et qui augure bien de la maturité politique de ce pays et de ses dirigeants. Par les engagements qu'il a pris devant moi, le Premier Ministre, M. Erdoğan, le 24 janvier 2004, quand nous nous sommes rencontrés à Davos, et par la détermination de la Turquie, durant les pourparlers tenus en février à New York, les entretiens tenus à Chypre, et leur aboutissement à Bürgenstock, la recherche d'un règlement a reçu une impulsion très précieuse. Cette impulsion est cependant arrivée tardivement, car elle devait attendre la consolidation du Gouvernement turc et la redistribution des forces politiques chypriotes turques, ce qui,

malheureusement, a laissé très peu de temps à la négociation et à l'organisation d'une campagne. Néanmoins, l'engagement qu'a pris devant moi le Premier Ministre turc, M. Erdoğan, d'être en première ligne dans la recherche d'une solution a été honoré, et j'apprécie vivement le solide appui que m'a donné le Gouvernement turc, à tous les niveaux.

79. La perspective de l'accession de Chypre à l'Union européenne et l'ouverture de la voie que la Turquie pourrait parcourir dans le même but, apportaient à la négociation des incitations équilibrées. Les dirigeants des Chypriotes turcs et de la Turquie n'ont pas saisi cette occasion quand elle s'est présentée. Au moment où ils ont été disposés à le faire et ont pu chercher une solution de compromis, la volonté de compromis, du côté des Chypriotes grecs, s'était nettement affaiblie, les dirigeants chypriotes grecs avaient choisi une politique moins souple, et le temps a alors commencé à manquer.

80. Si un règlement global s'est révélé hors d'atteinte, beaucoup a été fait cependant au cours des quatre années et demie qui viennent de s'écouler. Les obstacles qui jusqu'à présent empêchaient les initiatives prises au sujet de Chypre de dépasser le stade des généralités ont été surmontés. Le résultat est une proposition de règlement global et soigneusement équilibré, prêt à être appliqué. Si le plan est, légalement, nul et non avenu en raison des résultats du référendum, son acceptation par l'électorat chypriote turc signifie que les grandes lignes d'un règlement final réunifiant l'île semblent avoir été posées. Le plan demeure la seule base encore à la disposition des Chypriotes pour parvenir à un règlement dans un avenir prévisible.

81. Une fluidité nouvelle caractérise maintenant l'interaction des acteurs. Nous avons vu des centaines de fonctionnaires chypriotes grecs et chypriotes turcs travailler ensemble. Les dirigeants des partis politiques, des deux côtés de l'île, se parlent régulièrement. Les habitants eux-mêmes peuvent se rencontrer, se rendre visite, travailler en commun par-delà une ligne de démarcation naguère infranchissable. La Grèce et la Turquie ont développé des relations de confiance et d'amitié, au point qu'un échec majeur sur Chypre n'a pas entraîné entre elles une dégradation de leurs relations. Ces précieux résultats doivent être préservés et valorisés. Mais ils ne sauraient remplacer un véritable règlement.

Le vote des Chypriotes grecs et ses conséquences

82. Le présent rapport montre bien, j'espère, que le plan était une nette amélioration, pour les deux parties, par rapport au plan qui avait, il y a 13 mois, reçu le ferme appui du Conseil de sécurité et qui avait été accepté par les deux parties comme base des négociations conduisant aux référendums. Le plan représente l'aboutissement de 54 mois d'efforts menés avec l'appui résolu et le soutien pratique du Conseil. Il est conforme à l'idée que le Conseil se fait de longue date d'un règlement, elle-même fondée sur les accords conclus par l'archevêque Makarios et Rauf Denktash en 1977 et par M. Kyprianou et M. Denktash en 1979. La Commission européenne a jugé que ce plan était réalisable et qu'il permettrait à Chypre de parler d'une seule voix et d'être correctement représentée dans les institutions de l'Union européenne. Il a de même été jugé fonctionnel et financièrement solide non seulement par la Commission européenne mais aussi par le Fonds monétaire international.

83. Le rejet de ce plan par l'électorat chypriote grec est donc une déconvenue majeure. Ce qui a été rejeté est la solution elle-même et non pas une simple ébauche. Les avantages qui en découlaient pour les Chypriotes grecs, qu'ils recherchent depuis des décennies – notamment la réunification de Chypre, le retour d'une large bande de territoire, le retour chez elles de la plupart des personnes déplacées (dont une majorité, environ 120 000, sous administration chypriote grecque), le retrait de toutes les forces non autorisées par les traités internationaux, la fin de l'immigration turque et (si les chiffres donnés par les Chypriotes grecs sont exacts) le retour en Turquie d'un certain nombre de « colons » – tout cela est maintenant perdu. Le résultat est le maintien du statu quo, un statu quo jugé inacceptable par le Conseil de sécurité.

84. Les Chypriotes grecs s'attendent à bon droit à ce que la communauté internationale respecte leur décision. Il se peut que pour plusieurs raisons l'électorat n'ait pas été correctement préparé au choix qui lui était proposé – faute de temps, faute d'une information objective, en raison d'un déséquilibre entre les campagnes pour le « non » et, pour le « oui », en raison de la croyance qu'une nouvelle occasion se présenterait bientôt, ou encore par une combinaison de tous ces facteurs. Si c'est le cas, il demeure possible qu'après une période de réflexion, il émerge de la situation présente quelque chose de nouveau qui offre un moyen de remettre le plan à flot et de sauver un règlement. Dans ce contexte, des craintes concernant la sécurité et la mise en œuvre semblent prévaloir parmi les Chypriotes grecs – en raison, dans une large mesure, de leur méfiance historique à l'égard des intentions turques. Sans rouvrir les dispositions du plan qui ont déjà été votées et approuvées par les Chypriotes turcs, le Conseil de sécurité serait avisé, à mon avis, de se déclarer disposé à répondre à ces craintes, à condition qu'elles soient exprimées avec clarté et de façon définitive par la partie chypriote grecque.

85. Cependant, l'ampleur du vote négatif pose des questions encore plus fondamentales. C'était la première fois que la population chypriote grecque était invitée à voter sur une solution fédérale, bicommunautaire, bizonale du problème de Chypre. Une telle solution signifie non seulement deux États constitutifs, mais également l'égalité politique et le partage du pouvoir. Pourtant la situation, à ce jour, diffère beaucoup de ce qu'elle était durant les années 70, quand les dirigeants des deux communautés ont accepté de rechercher une solution de cette nature. Le contraste entre la stagnation économique au nord et la prospérité au sud est visible et palpable. Une génération au moins de Chypriotes n'a aucun souvenir de la vie dans l'île quand elle était unifiée. La plupart de ceux qui avaient tout perdu, au sud, ont, par leur travail acharné et leur esprit d'entreprise, su se faire une existence prospère, tout comme beaucoup d'autres qui, initialement, ne venaient pas du nord. S'ils expriment fermement leur volonté de réunifier l'île, nombreux sont ceux qui considèrent qu'un règlement ne leur apporterait que peu d'avantages, mais beaucoup de dérangements et de risques.

86. Ce sont là des questions à propos desquelles les Chypriotes grecs souhaiteront peut-être réfléchir dans les mois qui viennent, alors que les perspectives d'un nouvel effort de paix sont très limitées. La société civile, et pas seulement les partis politiques, devront peut-être jouer un rôle dans cette réflexion. L'Union européenne contribuera sans aucun doute à cet exercice. Si les Chypriotes grecs sont prêts à partager le pouvoir et la prospérité avec les Chypriotes turcs dans une structure fédérale fondée sur l'égalité politique, cette intention doit être démontrée, non pas simplement en paroles, mais aussi par des actes.

Les résultats du référendum du côté chypriote turc et leurs conséquences

87. Je me félicite de la décision des Chypriotes turcs. Ils se sont prononcés clairement et de façon convaincante en faveur d'une Chypre unie sous la forme d'une fédération de deux communautés et de deux zones. Et ils l'ont fait malgré les douleurs et les bouleversements qu'aurait engendrés la réinstallation d'un tiers environ de la population chypriote turque que prévoyait le plan au titre des arrangements territoriaux et des dispositions relatives aux biens. Il est évident que les avantages que comporte la qualité de membre de l'Union européenne étaient dans tout cela une considération importante. En se prononçant ainsi en faveur d'un règlement, les Chypriotes turcs ont mis fin à une politique qui cherchait depuis des décennies à faire reconnaître l'« État » qu'ils avaient prétendu créer en 1983.

88. Les Chypriotes turcs peuvent se sentir rejetés à l'issue de la consultation du 24 avril, pourtant le mieux qu'ils peuvent faire ce n'est pas de tourner le dos à la réunification mais au contraire de redoubler d'énergie dans leur volonté d'y parvenir. Les Chypriotes turcs et la Turquie seraient bien avisés de saisir toutes les occasions qui se présenteront d'aller vers les Chypriotes grecs et de faire tout ce qui est en leur pouvoir pour favoriser la réconciliation. Je trouve des encouragements dans le fait que M. Talat et le Gouvernement turc aient clairement fait savoir qu'ils respectaient les vœux de réconciliation et de réunification des Chypriotes turcs et qu'ils orienteraient leur politique en conséquence.

89. Le scrutin ayant eu lieu, la situation des Chypriotes turcs appelle l'attention de la communauté internationale tout entière, Conseil de sécurité compris. Les dirigeants chypriotes turcs dénoncent depuis des années les restrictions et les barrières auxquelles ils se heurtent, les taxant d'« embargos ». Ils voient dans la disparité des résultats des référendums la preuve que les dirigeants chypriotes grecs ne parlent pas au nom des Chypriotes turcs. La partie chypriote grecque n'a cessé de nier l'existence d'« embargos », insistant toujours sur le fait que le nœud du problème était que les Chypriotes turcs n'acceptaient pas la validité de la République de Chypre. Après la proclamation en 1983 de la « République turque de Chypre-Nord », le Conseil de sécurité a déclaré dans sa résolution 541 (1983) que cette proclamation était juridiquement nulle et a demandé à tous les États de ne pas reconnaître d'autre État chypriote que la République de Chypre. Dans sa résolution 550 (1984), il a réitéré son appel et demandé à tous les États de ne pas encourager ni aider d'aucune manière l'entité sécessionniste.

L'avenir

90. Reconnaître ou faciliter la sécession vont incontestablement à l'encontre des résolutions du Conseil de sécurité, et seraient également contraires à l'objectif que l'on cherche à atteindre. Cela ne respecterait pas non plus la volonté des Chypriotes turcs, qui ont voté en faveur de la réunification. Mais ce vote a fait disparaître tout argument qui pouvait être invoqué pour justifier qu'on les isole ou fasse pression sur eux. La réaction rapide de l'Union européenne devant la nouvelle situation est un premier pas dans la bonne direction. J'espère que l'Union poursuivra dans la même voie. J'ai pris note de l'intention qu'ont exprimée les Chypriotes grecs de faire que la République de Chypre, membre de l'Union européenne, fasse profiter les Chypriotes turcs des avantages que comporte la qualité de membre de l'Union européenne « d'autant qu'il est possible et permis ».

91. Pour ce qui est de l'avenir de ma mission de bons offices, les résultats des référendums ont conduit à une impasse. M. Papadopoulos a déclaré qu'il n'était pas disposé à soumettre le plan à référendum une deuxième fois, à moins que des changements n'y soient apportés, changements qu'il n'a pas précisés. D'autres voix chypriotes grecques s'élèvent en faveur d'un deuxième référendum, à la recherche de garanties de sécurité et de mise en œuvre supplémentaires, sans non plus préciser lesquelles. De leur côté, les Chypriotes turcs, ayant approuvé le plan par référendum, s'opposent à ce qu'on le remette en négociation. Aucune des parties chypriotes n'a présenté à l'Organisation ni à l'autre partie, que je sache, de proposition tendant à surmonter cette impasse. Tant que les choses demeureront en l'état, je ne vois aucune raison de reprendre mes bons offices.

92. En attendant, je crois que le moment est venu, avec le vote massif du 24 avril, de reprendre à neuf l'examen de la totalité des activités des Nations Unies à Chypre. Cet examen devrait couvrir les quatre décennies qu'a duré la quête de la paix à Chypre et porter sur la meilleure façon d'aborder le problème à l'avenir. Il faudra à cette occasion garder à l'esprit que l'objectif fondamental de toute opération de maintien de la paix est de créer un climat favorable au règlement des conflits. Comme je le disais dans mon dernier rapport sur la Force des Nations Unies chargée du maintien de la paix à Chypre (S/2004/427), j'ai donc l'intention d'entreprendre, pour l'achever dans les trois mois, l'examen du mandat, de l'effectif et de la conception de l'opération de la Force au regard de l'évolution de la situation sur le terrain, des positions des parties et de toute opinion que le Conseil de sécurité pourrait émettre.

93. J'ai déjà dit que j'espérais que les Chypriotes grecs consacraient les prochains mois à réfléchir aux résultats de cette évolution. Je pense que dans l'entre-temps les membres du Conseil devraient encourager les Chypriotes turcs et la Turquie à rester attachés à la réalisation de l'objectif de la réunification. Je souhaiterais dans ce contexte et à cette fin, et non pour que la sécession soit reconnue ou facilitée, qu'ils montrent clairement à tous les États la voie à suivre, qui est celle de la coopération sur le plan bilatéral et dans les instances internationales afin d'éliminer les restrictions et les barrières inutiles qui ont pour effet d'isoler les Chypriotes turcs et d'empêcher leur développement, cette élimination allant à mon avis dans le sens des résolutions 541 (1983) et 550 (1984) du Conseil.

Conclusion

94. Je tiens à remercier le Conseil de sécurité d'avoir fermement soutenu mes efforts; les États Membres d'avoir été nombreux à prêter leur concours diplomatique, à fournir des ressources matérielles et des compétences techniques ou à aider à l'organisation des conférences; l'Union européenne, y compris la Commission européenne, d'avoir apporté une aide et un soutien exemplaires, qui sont un modèle de ce que peut être la coopération entre l'Union européenne et l'Organisation des Nations Unies; et les nombreuses organisations internationales, y compris les institutions des Nations Unies, de s'être attelées à la tâche et d'avoir participé à l'effort collectif.

95. Je ne peux terminer sans exprimer mes plus chaleureux remerciements à mon conseiller spécial, M. Alvaro de Soto, et à ses collaborateurs qui ont fait preuve d'un dévouement remarquable dans une tâche difficile. Le soin et l'imagination avec lesquels ils ont mené leurs efforts de paix ont offert aux Chypriotes la meilleure chance qu'ils aient jamais eue de réunifier leur pays.

96. Je sais que ces efforts ont avorté deux fois en un peu plus d'un an, que l'échec est source de tristesse et qu'il trouble les Chypriotes grecs comme les Chypriotes turcs, sans parler de la Grèce et de la Turquie, ainsi que l'Union européenne et toute la communauté internationale. Nombreux ont été les Chypriotes des horizons les plus divers qui ont œuvré avec courage et détermination pour parvenir à un règlement. Je suis certain qu'ils poursuivront leurs efforts. Je dirais même qu'ils le doivent. L'avenir de la réunification de leur pays est maintenant essentiellement entre leurs mains.

Annexe I

Déclaration à la presse du Secrétaire général

13 février 2004

Les négociations ont repris le 10 février au Siège de l'ONU, à New York, entre les parties de Chypre, en ma présence.

Après trois jours de réunions et de consultations, j'ai le plaisir d'annoncer que les parties se sont engagées à négocier de bonne foi sur la base de mon plan afin de parvenir à un règlement global du problème chypriote par voie de référendums parallèles et simultanés avant le 1^{er} mai 2004.

À cette fin, les parties vont s'atteler à trouver un accord sur les changements à apporter, et à finaliser le plan dans tous ses aspects d'ici au 22 mars 2004, dans le cadre de ma mission de bons offices, pour que l'on puisse élaborer un texte final.

Au cas où cet accord n'aurait pas lieu, je convoquerais une réunion entre les deux parties, avec la participation de la Grèce et de la Turquie, afin qu'elles y apportent leur collaboration – dans un effort redoublé pour trouver un accord sur un texte final avant le 29 mars.

En dernier recours, en cas d'impasse continue et tenace, les parties m'ont invité à m'en remettre à mon propre jugement pour obtenir un texte final qui sera proposé aux référendums sur la base de mon plan.

En outre, les parties se sont entendues sur les autres propositions contenues dans mon invitation du 4 février 2004. Elles ont également décidé de former un comité technique sur les aspects économiques et financiers de la mise en œuvre, qui sera présidé par l'ONU.

Les États garants ont signifié leur attachement à ce processus et aux obligations qu'ils ont contractées à ce titre.

Je salue ces engagements ainsi que les assurances qui ont été données par l'Union européenne de prendre les dispositions nécessaires relativement à un règlement et de proposer une aide technique de la Commission européenne. Je me félicite de pouvoir compter sur cette aide ainsi que sur celle d'autres parties au cours des négociations.

Les pourparlers reprendront à Chypre le jeudi 19 février, par des réunions directes entre les deux parties en présence de mon Conseiller spécial, Alvaro de Soto. Les comités techniques sur les lois et les traités se réuniront le même jour.

Je salue l'esprit constructif et la volonté politique dont font preuve les deux parties, ainsi que la Grèce et la Turquie, pour conclure cet accord.

Toutes les parties concernées ont désormais la responsabilité historique d'établir une paix juste et durable à Chypre. Je leur adresse tous mes vœux de succès et serai heureux de travailler en étroite collaboration avec eux.

Annexe II

Travaux des Comités techniques

1. Le Comité technique des lois et le Comité technique des traités, dont la création avait été convenue devant moi en octobre 2002, ont repris le 19 février 2004 leurs travaux au point où ils les avaient laissés en février 2003 alors qu'ils cherchaient à définir le cadre juridique fédéral de la République-Unie de Chypre.

2. Certains projets de loi ont été remplacés par des textes nouveaux, et de nouvelles lois proposées dans le dessein général de se conformer aux dispositions de l'acquis communautaire de l'Union européenne. Juste avant l'interruption brutale des travaux de ces organes en 2003, il avait été prévu que le texte de 44 lois essentielles serait achevé avant que le plan soit soumis à référendum et que les lois restantes seraient mises en forme finale après la consultation, selon un calendrier strict. À la reprise des travaux, les Chypriotes turcs ont préféré s'en tenir à cette façon de procéder, comme je l'ai indiqué dans ma lettre du 4 février. De leur côté, les Chypriotes grecs, faisant remarquer qu'ils n'étaient pas responsables de la suspension des travaux en 2003 ni de la brièveté du temps qui restait, ont insisté pour que l'on achève un nombre beaucoup plus grand de textes législatifs pour que les structures fédérales puissent fonctionner, que soient évités toute lacune légale ou trouble juridique et que Chypre assume pleinement ses obligations à l'égard de l'Union européenne. La liste qu'ils proposaient a fini par dépasser largement la centaine.

3. Grâce aux efforts extraordinaires déployés autant par les Chypriotes grecs que par les Chypriotes turcs, la rédaction des 131 lois (4 lois constitutionnelles, 124 lois fédérales et 3 accords de coopération couvrant au total près de 9 000 pages) était achevée à titre provisoire au 26 mars 2004, quelques questions restant en suspens. Les textes couvraient les procédures constitutionnelles, pénales, administratives et législatives, l'administration publique, l'administration de la justice, les questions concernant l'Union européenne et les affaires extérieures, la police, la citoyenneté, l'immigration et le droit d'asile, le budget, la fiscalité, le marché des capitaux, la banque et la finance, le commerce, les douanes et les impôts indirects, la météorologie, l'aviation, la navigation et les affaires maritimes, les ressources naturelles, les communications, la propriété intellectuelle et les antiquités.

4. Travaillant dans un domaine connexe, l'un des sous-comités a consacré son attention aux questions que soulevait l'harmonisation de cette législation avec l'acquis communautaire de l'Union européenne, notamment pour l'avenir de l'État chypriote turc.

5. Le Comité des traités a passé en revue environ 2 000 traités et instruments soumis par les deux parties pour en vérifier la compatibilité avec l'Accord. Quelques propositions ayant été retirées et certaines objections réglées, 1 134 traités et instruments ont été inscrits sur la liste finale des textes devant lier la République-Unie de Chypre au moment de l'instauration de la nouvelle situation.

6. Le 29 mars, à Bürgenstock, j'ai présenté aux dirigeants, en même temps que mes propositions d'accommodement sur les principales questions politiques, les textes législatifs et la liste des traités ainsi que les transactions que l'Organisation proposait pour régler le nombre relativement restreint de questions encore en suspens. Les parties ont fait part de leurs commentaires dans les jours qui ont suivi,

commentaires qui ont été pris en considération dans le dernier état du plan du 31 mars 2004.

7. Durant le mois d'avril, les textes législatifs et la liste des traités ont été examinés par l'Organisation avec l'aide des parties afin d'en vérifier la cohérence et la logique internes et la compatibilité avec les dispositions principales du plan. Leur version finale a été officiellement authentifiée par les parties en présence de mon Conseiller spécial, à Chypre, le 23 avril 2004.

8. Au début de 2003, l'Organisation a lancé avec l'assentiment des dirigeants un concours de création pour le drapeau et l'hymne national de la République-Unie de Chypre envisagée, concours qui a attiré des candidatures du monde entier, 1 506 pour le drapeau, 111 pour l'hymne national. Deux comités techniques, comptant chacun trois Chypriotes grecs et trois Chypriotes turcs, ont dépouillé les envois. Après plusieurs journées de débats approfondis, chaque comité a fait une recommandation unique, qui a été acceptée par les dirigeants politiques des deux parties.

9. L'Accord du 13 février prévoyait la création d'un cinquième organe, le Comité technique des aspects économiques et financiers de la mise en œuvre. Celui-ci a étudié la viabilité économique des dispositions du plan et recommandé les changements et les compléments qui pourraient y être apportés, et il a élaboré des propositions de mise en œuvre sur lesquelles on pourrait s'appuyer après l'instauration d'un éventuel règlement. Quatre sous-comités ont présenté des recommandations sur la banque centrale, sur le secteur des finances publiques, sur la coopération, la coordination et l'harmonisation et enfin sur les biens et la réinstallation, recommandations dont beaucoup ont été reprises dans la version finale du plan. Des groupes de travail se sont également penchés sur les questions que soulevaient les fusions d'entreprises, le secteur financier non bancaire, l'assurance, les retraites, la sécurité sociale, l'enseignement, l'énergie, l'agriculture et les ressources naturelles et divers autres aspects de l'harmonisation. Leur travail a largement bénéficié de la participation des experts détachés par les grandes institutions financières mentionnées plus haut qui, tout en constatant que les résultats étaient entachés d'un certain nombre d'incertitudes, tenant notamment aux données de base, pouvaient garantir que la solution retenue était économiquement et financièrement viable et, si elle était mise en œuvre comme le recommandait le Comité et recevait le soutien financier nécessaire, offrait une solide base économique et opérationnelle pour réunifier Chypre et assurer la stabilité de sa croissance économique.

10. À la mi-mars, les dirigeants sont convenus de créer deux commissions techniques supplémentaires, composées de spécialistes de l'administration, de la gestion et des ressources humaines, chargées de déterminer la structure initiale et la composition du personnel du gouvernement fédéral et de choisir les locaux que ce gouvernement utiliserait dans l'immédiat à l'entrée en vigueur de l'Acte fondateur. Ces deux organes ont conclu leurs travaux dans le courant du mois d'avril comme le prévoyait le plan. En moins de quatre semaines, ils ont mis au point l'organigramme du gouvernement fédéral et le tableau d'effectifs de ses différents bureaux et services et celui des institutions et commissions indépendantes, et ont déterminé dans quels immeubles de chaque côté de la ligne de démarcation se logeraient les uns et les autres pendant une période de transition. (Plus tard, les bâtiments fédéraux se regrouperaient dans la zone qui leur était déjà affectée dans le plan d'urbanisme

de Nicosie.) Le gouvernement fédéral, policiers et postiers compris, compterait au départ 6 181 postes, restant donc en deçà du plafond recommandé par le comité économique qui avait étudié les paramètres d'un budget fédéral financièrement sain. Les deux parties ont présenté des listes de fonctionnaires déjà en poste qui pourraient se mettre au service du gouvernement fédéral selon la Constitution, le choix final devant se faire à l'issue des référendums si le résultat en était positif. Il était clair d'après le plan que le statut, les droits et les prestations dont bénéficiaient tous les fonctionnaires leur resteraient acquis, qu'ils travaillent ou non pour le gouvernement fédéral ou pour celui des États constitutifs.

11. Le plan prévoyait également la sélection de trois juges internationaux et d'un greffier pour la Cour suprême. Des juristes éminents, familiers à la fois du droit européen et des systèmes fédéraux, ont été choisis en étroite consultation avec les parties; ils ont accepté de se tenir prêts à entrer en fonctions dès le moment de la mise en vigueur du plan.

Annexe III

Déclaration du porte-parole du Secrétaire général à l'issue des référendums à Chypre

24 avril 2004

Le Secrétaire général prend note des résultats des référendums simultanés et séparés organisés aujourd'hui à Chypre, portant sur le plan de règlement finalisé le 31 mars 2004. Dans la mesure où il a été approuvé par le référendum chypriote turc mais non par le référendum chypriote grec, l'Acte fondateur n'entrera pas en vigueur.

Le Secrétaire général respecte le résultat des deux référendums. Il sait que pour de nombreux Chypriotes le choix était difficile. L'objectif des efforts menés pendant les quatre dernières années et demie a été de parvenir à la réunification afin de permettre à une Chypre réunifiée d'accéder à l'Union européenne. Cet objectif n'a pas été réalisé. Une chance historique unique de régler le problème chypriote a été manquée.

Le Secrétaire général entend réfléchir soigneusement aux implications des résultats d'aujourd'hui. En attendant, Chypre demeurera divisée et militarisée alors qu'elle entre dans l'Union européenne, et les bénéfices d'un règlement ne pourront être perçus.

Le Secrétaire général applaudit les Chypriotes turcs, qui ont approuvé le plan en dépit des sacrifices importants qu'il comportait pour nombre d'entre eux. Il regrette le fait que les Chypriotes turcs ne profiteront pas eux aussi des bénéfices de l'accession à l'Union européenne à partir du 1^{er} mai 2004, mais il espère que l'on trouvera des moyens d'atténuer la douloureuse situation dans laquelle se trouvera la population, pour des raisons indépendantes de sa volonté.

De même qu'un large pan de la communauté internationale, le Secrétaire général demeure convaincu que le plan de règlement soumis aux deux parties lors des référendums d'aujourd'hui représente un compromis équitable, viable et soigneusement équilibré – un compromis conforme aux critères acceptés de longue date, ainsi qu'à la vision du Conseil de sécurité en vue d'un règlement de la question – et qu'il répond aux exigences minimales de toutes les parties concernées. Il est clair qu'une grande majorité de l'électorat chypriote grec n'a pas partagé cette appréciation aujourd'hui. Le Secrétaire général espère qu'il modifiera néanmoins son point de vue avec le temps, après une évaluation lucide et approfondie de la décision d'aujourd'hui. Car le règlement du problème qui affecte Chypre de longue date serait bénéfique aux Chypriotes ainsi qu'à la région et à la communauté internationale dans son ensemble.

Le Secrétaire général présentera en temps voulu son rapport au Conseil de sécurité. Le Conseil évaluera le résultat et ses implications.

Le Secrétaire général apprécie le ferme soutien apporté au plan par de nombreuses personnalités politiques des deux bords. Il exprime sa reconnaissance à la Grèce et à la Turquie, au Conseil de sécurité, à l'Union européenne et à la communauté internationale de s'être montrés prêts à apporter leur soutien aux Chypriotes et à mener à bien les efforts entrepris. Avant tout, il est reconnaissant à son Conseiller spécial et à son équipe exceptionnelle, ainsi qu'au dévouement des

nombreuses personnes de toutes conditions à Chypre, Chypriote grecs comme Chypriote turcs, qui ont lutté pour la réunification et pour la réconciliation.
