

ANNUAIRE FRANÇAIS  
DE  
RELATIONS  
INTERNATIONALES

2015

Volume XVI

**PUBLICATION COURONNÉE PAR  
L'ACADÉMIE DES SCIENCES MORALES ET POLITIQUES**

*(Prix de la Fondation Edouard Bonnefous, 2008)*



Université Panthéon-Assas  
Centre Thucydide

# LA POLITIQUE JURIDIQUE EXTÉRIEURE DE LA TURQUIE

## PUISSANCE EMERGENTE ET DROIT INTERNATIONAL

PAR

MENENT SAVAS-CAZALA (\*) et JULIEN CAZALA (\*\*)(\*\*\*)

Le ministère turc des Affaires étrangères communique très activement sur les termes de sa politique extérieure, recourant à un foisonnement de concepts chargés de mettre en ordre une diplomatie très ambitieuse d'affirmation de sa puissance. Cela se traduit, dans son environnement proche, par le fameux « zéro problème avec les voisins » et, dans un cadre plus large, par la revendication du statut d'acteur mondial (1).

Identifier comment la Turquie fait du droit international un objet de sa politique extérieure et non seulement son fondement permet de porter sur celle-ci un regard particulier, parfois éloigné des idées régulièrement avancées de néo-ottomanisme ou de modèle turc à usage d'autres Etats (2). Cette brève étude peut surtout inviter à tempérer, malgré des évolutions réelles, les revendications de puissance de la Turquie.

La diplomatie turque n'a pas échappé aux mutations profondes qu'a connues ce pays depuis quinze ans. Sa politique extérieure est rapidement passée d'une « *security oriented approach to a trading state approach* » (3). La procédure même de définition des décisions de politique étrangère a connu une évolution majeure. Depuis le coup d'Etat de 1980, les militaires avaient la haute main sur la politique étrangère à travers le Conseil de sécurité nationale (MGK) (4), mais cette emprise s'est progressivement desserrée : la victoire électorale de l'AKP (2002) a permis au pouvoir civil

(\*) Maître de conférences département Relations internationales de l'Université Galatasaray (Istanbul, Turquie).

(\*\*) Maître de conférences en Droit public à l'Université d'Orléans (France), détaché en qualité d'expert technique international du ministère français des Affaires étrangères auprès de l'Université Galatasaray (Istanbul, Turquie).

(\*\*\*) Les propos tenus dans cet article sont propres aux auteurs et ne sauraient engager les institutions dont ils relèvent.

(1) A. Ahmet DAVUTOĞLU, « Les principes phares de la politique étrangère turque dans une région en mutation », *SAM Visions Papers*, n° 3, 2012, p. 4.

(2) Pour une critique de ces deux concepts, cf. Didier BILLON, « Existe-t-il une nouvelle politique extérieure de la Turquie ? », in Jean MARCOU / Füsün TÜRKEMEN (dir.), *Vingt ans de changement en Turquie (1992-2012)*, L'Harmattan, Paris, 2013, pp. 55-62.

(3) Kılıç Buğra KANAT, « Theorizing the transformation of Turkish foreign policy », *Insight Turkey*, n° 1, 2014, p. 76.

(4) Constitution de la République de Turquie, 7 nov. 1982, art. 118.

d'exercer directement cette compétence ; ainsi, depuis 2003, le poste de secrétaire général du Conseil de sécurité nationale est confié à un civil et l'activité de cette institution se réduit progressivement à l'exercice d'une fonction essentiellement consultative. Désormais, entouré de conseillers influents, le Premier ministre devient le cœur de l'élaboration et de la mise en œuvre de la politique étrangère. Malgré ce changement de paradigme, on constate certaines constances dans le rôle que la Turquie entend faire jouer au droit international. Notre étude portera sur la période la plus récente, la « Turquie de l'AKP » étant marquée par l'affirmation d'une volonté de peser dans le débat international, au-delà d'un statut d'allié fidèle des Etats-Unis au sein de l'Organisation du Traité de l'Atlantique-Nord (OTAN).

Il n'est utile de rappeler ici ni l'apport de l'ouvrage de Lacharrière sur la pensée du droit international (5) ni la singularité de la démarche suivie mêlant si habilement droit et politique. Nous pourrions néanmoins rappeler certains des éléments marquants de sa démonstration en y confrontant quelques aspects saillants de la politique extérieure turque. L'ouvrage de Lacharrière est certes marqué par le contexte géopolitique dans lequel il fut écrit, mais la fin de la Guerre froide ne remet pas en cause la notion même de politique juridique extérieure ; seuls ses tenants ou manifestations ont pu partiellement évoluer.

Aucun Etat ne souhaite lui voir échapper les règles qu'il a acceptées. Inversement proportionnelle au contrôle que l'Etat pense pouvoir exercer sur la règle ou sa mise en œuvre, son attitude à l'égard du droit international peut être marquée par une plus ou moins grande méfiance. La politique juridique extérieure de la Turquie repose sur un paradoxe qui ne lui est pas propre, mais en montre certaines limites : partisan affiché d'une société multipolaire dans laquelle elle entend jouer un rôle moteur, la Turquie laisse une place marginale au droit international et fait du bilatéralisme un élément privilégié, sinon exclusif de son action. L'appel à une configuration multipolaire ne s'accompagnerait pas d'un développement du multilatéralisme, comme cela fut le cas lors des mouvements de contestation de l'ordre international par les anciennes dépendances coloniales. Le succès de l'approche turque est toujours délicat à assurer dans la mesure où elle avance seule et cherche à rallier ses partenaires à ses positions sans pouvoir invoquer, comme l'avaient fait les Etats nouvellement indépendants, l'argument du nombre.

Il est difficile de saisir en un rapide mouvement la politique juridique extérieure d'un Etat. La difficulté est renforcée lorsque l'objet étudié semble être en constante évolution et en mouvement permanent. On peut néanmoins identifier quelques lignes de forces de cette politique. Volontariste – mais quel Etat ne l'est pas ? –, méfiante à l'égard du droit international au point de privilégier constamment la relation bilatérale, la Turquie admet difficilement que ses intérêts puissent être remis entre les mains d'un tiers

(5) GUY LADREIT DE LACHARRIÈRE, *La Politique juridique extérieure*, IFRI/Economica, Paris, 1983.

(Cour internationale de Justice, tribunal arbitral, *etc.*). Tout cela n'est pas absolument propre à la Turquie, mais est particulièrement saillant pour cet Etat : sa puissance économique nouvelle lui permet aujourd'hui très largement de s'émanciper de ces interventions tierces. Porteuses d'un discours de politique étrangère très actif, les autorités d'Ankara restent en retrait de l'activité juridique internationale, faisant manifestement peu confiance à un procédé qui ne leur permettrait pas d'exprimer pleinement la marge de manœuvre que lui offrirait son développement économique et sa « stabilité politique ». Elle se contente très largement de se tenir à distance. Une distance qui contraste fortement avec l'affirmation constante de la vigueur de son activité diplomatique. Tout Etat a la volonté de garder une liberté d'action dans la société internationale, cela ne se traduit pas nécessairement par un isolement juridique. L'Etat peut toujours faire face à une règle qui ne serait pas ponctuellement favorable à la défense de ses intérêts, soutenir une interprétation qui lui permettrait de s'en affranchir. Le procédé comporte indéniablement une part de risque que la Turquie ne semble pas toujours prête à assumer. Symbole de l'émergence, tiraillée entre besoin du multilatéralisme et volonté de s'en affranchir, la Turquie peut donner parfois l'impression de louvoyer face aux règles du droit international pour assurer la défense de ses intérêts. L'entre-deux dans lequel elle se trouverait ne se réduit ainsi pas à sa géographie.

Deux éléments sont symptomatiques de ce constat : la Turquie met le droit international à distance de l'affirmation de sa puissance, tout en projetant dans un recours privilégié au bilatéralisme ses attributs de puissance émergente.

#### UNE AFFIRMATION DE LA PUISSANCE TURQUE MAINTENANT A DISTANCE LE DROIT INTERNATIONAL

Le pouvoir d'Ankara semble accorder une confiance toute limitée aux moyens qu'offre le droit international pour défendre ses intérêts nationaux. Cela se traduit, à des degrés divers, par une place très marginale du droit international dans le discours turc de politique étrangère, par une pénétration très limitée des normes internationales dans l'ordre interne et par une méfiance constante vis-à-vis des juridictions internationales.

#### *La place du droit international dans le discours turc de politique étrangère*

Il est difficile de caractériser la politique juridique extérieure d'un Etat dont le discours de politique étrangère laisse si peu de place au rôle du droit international. Bien qu'exposant une volonté réformatrice et contrairement à d'autres Etats qui, avant elle, ont milité pour un « nouvel ordre international », la Turquie semble très largement s'accommoder des règles existantes.

### *Une place résiduelle*

Dans son ouvrage de référence, Lacharrière relève que les Etats « *exposent leur politique étrangère en général ou, plus précisément, leur politique extérieure en matière militaire, économique, culturelle* », mais la politique juridique extérieure ne ferait jamais l'objet d'une déclaration d'ensemble (6). La Turquie ne fait pas exception.

Il est sans doute classique qu'un Etat expose les lignes de sa politique étrangère, à destination tant de ses pairs que de la société interne, mais plus rare de rencontrer une production aussi dense et abondante que celle du ministère turc des Affaires étrangères. Ce foisonnement résulte de la conjonction de deux facteurs. D'une part, en qualité de puissance émergente, la Turquie a la volonté d'affirmer combien, du fait de ce nouveau statut, elle entend peser sur les décisions prises dans l'ordre international. D'autre part, il est difficile de dissocier la politique étrangère turque de la personnalité d'Ahmet Davutoğlu. Conseiller du Premier ministre, puis ministre des Affaires étrangères (à partir de 2009), il devient Premier ministre après la victoire de Recep Tayyip Erdoğan à l'élection présidentielle de 2014. Or, dès 2001, alors qu'il était universitaire, spécialiste de Relations internationales, il avait annoncé un programme au service d'une diplomatie nationale ambitieuse. Ce sont ses thèses, présentées notamment dans *La Profondeur stratégique* (7), qui sont ensuite déclinées dans la production du ministère des Affaires étrangères ou des centres de recherche proches de ce dernier. Une présentation très synthétique, faite dans une publication du ministère indique ainsi comme principes fondamentaux de la politique étrangères turque : la diplomatie intensive, le concept de politique extérieure multidimensionnelle, la philosophie du « zéro problème avec les voisins », l'action au service de l'ordre, la coopération internationale et le volontarisme international (8). On remarquera que, même au-delà des principes fondamentaux annoncés, peu de références directes sont faites au droit international.

Les références au droit international ont une place à peine plus affirmée dans le document établi en 2009 par le ministère des Affaires étrangères proposant un aperçu général de la politique étrangère turque. Il est indiqué que, face aux menaces, les autorités d'Ankara privilégieront toujours les solutions fondées sur le droit international (9). Cette formule disparaît dans la version de 2011 de ce texte (10). On n'est pas ici face à une présentation de la politique extérieure à l'égard du droit international, mais uniquement

(6) *Ibid.*, p. 5.

(7) Ahmet DAVUTOĞLU, *Stratejik Derinlik - Türkiye'nin Uluslararası Konumu*, Küre Yayınları, Istanbul, 2001, 584 p., traduit en anglais sous le titre *The Strategic Depth*, Arab Scientific P, Beyrouth, 2010, 648 p. Cet ouvrage a également été traduit en arabe et en grec en 2010, mais pas en français.

(8) Ahmet DAVUTOĞLU, « Les principes phares... », *op. cit.*, p. 4.

(9) Ministère turc des Affaires étrangères, « Aperçu général de la politique étrangère turque », fév. 2009, p. 1.

(10) Ministère turc des Affaires étrangères, « Synopsis of the Turkish Foreign Policy », 2011.

dans l'affirmation d'une politique étrangère dont le droit international serait le fondement. Tout cela est classique ; peut-être trop pour une puissance émergente affirmant sa volonté de constitution d'un « nouvel ordre international ».

*Une attitude de réformateur masquant un relatif conservatisme juridique*

Le discours turc s'inscrit largement dans le registre du changement, de la nécessité d'un « nouvel ordre international ». Le discours est très ambitieux, la Turquie entendant jouer un rôle majeur « *not as an 'accommodating' country but as a leading country in the formation of such [a new international] order* » (11). Ce concept, déjà largement mobilisé par les Etats issus de la décolonisation a, dans le discours des autorités turques, une connotation bien différente. Il ne s'agit pas, sauf référence marginale, de remettre en cause le cadre de la société internationale ou certaines règles de droit international qui seraient qualifiées d'injustes ou reflétant un ordre révolu. La Turquie entend « seulement » défendre un nouvel ordre international dans lequel elle souhaite faire entendre sa voix. Ce ne sont donc pas les règles produites par le système existant qui sont contestées, mais l'absence de place centrale de la Turquie dans celui-ci. Cela conduit la Turquie à des situations parfois délicates, dans la mesure où elle milite, comme d'autres pays émergents, pour un nouvel ordre international, mais a besoin des puissances plus anciennes pour régler les difficultés rencontrées dans son environnement direct, de la manière la plus spectaculaire en Syrie et en Iraq.

Symboliquement, la philosophie du « *zéro problème avec les voisins* » ne consiste pas en un changement radical du contenu des thèses turques au sujet des différends avec les voisins (Arménie, Grèce, Chypre), mais se traduit « *par une mise en sourdine de leur évocation publique dans l'attente d'un changement du comportement du voisin par sa prise de conscience du nouveau statut de la Turquie comme pays central régional et de l'intérêt à long terme de composer avec elle. Au fond, la nouvelle diplomatie turque du bon voisinage attend surtout que ses voisins changent leur politique à l'égard de la Turquie et se laissent séduire par sa force d'attraction afin de bénéficier avant tout d'avantages économiques* » (12). La puissance nouvellement acquise de la Turquie ne la conduirait donc pas à exprimer ses prétentions en termes juridiques, mais à faire prendre conscience à ses « adversaires » de la nécessité de réviser leur propre position. Le droit serait ici le grand absent.

Il existe malgré tout des domaines dans lesquels se développe un discours explicite sur le droit international. Les règles applicables aux délimitations

(11) Murat YEŞİLTAS / Ali BALCI, « A dictionary of Turkish foreign policy in the AK Party era: a conceptual map », *SAM Papers*, n° 7, 2013, p. 16.

(12) Ahmet INSEL, « Devenir une puissance économique mondiale : le néonationalisme de l'AKP », Jean MARCOU / Füsün TÜRKMEN (dir.), *op. cit.*, p. 84.

maritimes constituent un exemple constant et remarquable (13). On sait que, à l'instar des Etats-Unis, la Turquie rejette la Convention des Nations Unies sur le droit de la mer. Les délimitations (mer territoriale et plateau continental) en mer Egée sont facteurs de tensions régionales (14), la Turquie et la Grèce s'opposant sur la nature même de leur différend maritime. Selon Athènes, le différend est juridique et devrait, comme en atteste la tentative de 1976, être renvoyé devant la Cour internationale de Justice ; Ankara en revanche défend sa nature politique, pour laquelle le recours à un juge, quel qu'il soit, serait inopérant (15). Il est topique de relever que c'est dans le contexte d'une analyse du droit de la mer que Lacharrière relevait que « *ce qui varie d'un pays à l'autre, ou pour un même pays d'un litige concret à un autre, c'est l'importance attachée à l'affaire, ou l'évaluation des chances de la gagner ou de la perdre sur la base du droit, ce n'est pas une 'justiciabilité' objective* » (16). En la matière, la question est tendue au point que, le 8 juin 1995, la Grande Assemblée nationale de Turquie a adopté la résolution dite de « *casus belli* » qui assimile à une déclaration de guerre toute délimitation de la mer territoriale grecque à 12 milles marins (17). La Turquie n'affiche pas une hostilité de principe à la règle des 12 milles marins, qu'elle met en œuvre notamment en mer Noire (18), mais refuse à la Grèce la possibilité de l'appliquer à l'ensemble des îles se trouvant au large des côtes turques. Il est ainsi significatif de voir la Turquie revendiquer une spécificité individuelle pour prendre position à l'égard d'une règle de droit international qui lui serait favorable dans un cas, défavorable dans l'autre. Si on ne peut modifier la règle, on tentera de modifier les conditions d'application de celle dernière (19) ; la Turquie affirme ainsi que la complexité de la géographie et de l'histoire de la mer Egée en font une « *unique, semi-enclosed sea* » (20), qui justifierait l'application de règles spécifiques (21).

(13) Cf. le site Internet [www.un.org/depts/los/LEGISLATIONANDTREATIES/STATEFILES/TUR.htm](http://www.un.org/depts/los/LEGISLATIONANDTREATIES/STATEFILES/TUR.htm).

(14) ONU (Bureau des affaires maritimes et du droit de la mer – Bureau des affaires juridiques), « Grèce – Note datée du 30 juin 1997 concernant la notification turque du 22 février 1996 sur la déclaration interprétative faite par la Grèce lors de la signature et de la ratification de la Convention des Nations Unies sur le droit de la mer », *Bulletin du droit de la mer*, n° 35, 1997, p. 10.

(15) Mohammed BENNOUNA, « La délimitation des espaces maritimes en Méditerranée », in *Le Droit et la mer – Mélanges à la mémoire de Jean Carroz*, FAO, Rome, 1987, pp. 13-20.

(16) Guy LADREIT DE LACHARRIÈRE, *op. cit.*, p. 151.

(17) *TBMM Tutanak Dergisi*, 121 inci Birleşim, Yasama Yılı 4 [*Recueil des minutes de la Grande Assemblée nationale de Turquie*, 121<sup>e</sup> assemblée, 4<sup>e</sup> année législative], p. 136.

(18) Parlement européen (Direction générale des politiques internes de l'Union), « Eaux territoriales en Méditerranée et en mer Noire », 2010, p. 61.

(19) Guy LADREIT DE LACHARRIÈRE, *op. cit.*, p. 67.

(20) International Crisis Group, « Turkey and Greece: time to settle the Aegean dispute », *Europe Briefing*, n° 64, 2011, p. 6.

(21) Des revendications semblables en matière de cours d'eaux internationaux existent. Cf. Julien CAZALA, « Le droit international de l'eau et les différends relatifs au Tigre et à l'Euphrate », in Laurence BOISSON DE CHAZOURNES / Salman SALMAN (dir.), *Les Ressources en eau et le droit international – Water Resources and International Law*, Martinus Nijhoff, Leiden/Boston, 2005, pp. 532-575.

### ***Un hermétisme ambigu de l'ordre juridique interne au droit international***

La place du droit international dans l'ordre juridique interne traduit tant le poids que l'État souhaite donner à ses engagements internationaux, que le contrôle qu'il entend conserver sur leur mise en œuvre (22). D'un hermétisme dualiste renforcé à une extrême ouverture moniste, les options sont des plus variées. La reconnaissance du droit international dans la Constitution de 1982 repose sur un modèle original et ambigu. La disposition centrale est l'article 90, qui dispose que « *les conventions internationales dûment en vigueur ont force de loi* ». Cet énoncé que d'aucuns pourraient qualifier de classique ne permet pas de déterminer clairement la place du droit international dans l'ordre juridique interne. La doctrine et la jurisprudence internes majoritaires considèrent que cette disposition place les accords internationaux régulièrement entrés en vigueur au niveau de la loi dans l'ordre juridique domestique (23). Une loi postérieure pourrait ainsi, dans l'ordre interne, faire échec à un engagement extérieur. Un projet de révision constitutionnelle initié en 2001 proposait l'adjonction à l'article 90 d'une formule selon laquelle « *[e]n cas de conflit entre les lois et les traités internationaux, ceux-ci auront la primauté* », mais ce projet ne fut pas soutenu par la majorité de la Grande Assemblée nationale de Turquie, qui craignait ouvertement une atteinte incontrôlée à la maîtrise étatique de l'ordre juridique interne (24).

Le régime général de l'article 90, se traduisant par une relative fermeture de l'ordre interne au droit international, est complété, depuis une révision de 2004, par une disposition aux termes de laquelle, en « *cas de conflit entre les lois et accords internationaux régulièrement entrés en vigueur dans le champ des libertés et droits fondamentaux du fait de dispositions différentes portant sur un même objet, les dispositions des accords internationaux doivent prévaloir* ». Cette révision vise notamment à mettre un terme à l'ambiguïté des relations entre le droit interne et les dispositions de la Convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales. Si la jurisprudence constitutionnelle turque semblait jusqu'alors offrir une place de choix aux instruments internationaux de protection des droits de l'homme (25), il apparaît à l'analyse que le droit international n'était qu'accessoirement mobilisé pour marquer les synergies

(22) Guy LADREIT DE LACHARRIÈRE, *op. cit.*, p. 209.

(23) Tekin AKILIOĞLU, « Uluslararası İnsan Hakları Kurallarının İç Hukuktaki Yeri ve Değeri » [« La valeur et la place des règles internationales de protection des droits de l'homme en droit interne »], *Tarık Zafer Tunaya'ya Armağanı [Mélanges en l'honneur de Tarık Zafer Tunaya]*, İstanbul Barosu Yayını, İstanbul, 1992, pp. 48-49.

(24) Kemal BAŞLAR, « The implementation of international law in Turkish municipal law », *Annales de la Faculté de Droit d'Istanbul*, vol. XXXIV, n° 51, 2002, pp. 102-103.

(25) Cette place est notamment portée par le fait que deux dispositions de la Constitution de 1982 prévoyant une possible suspension des droits fondamentaux dans des circonstances exceptionnelles mentionnent la nécessité de se conformer en toutes circonstances aux engagements internationaux de la Turquie en ce domaine (articles 15 et 16).



entre normes constitutionnelles internes et engagements internationaux de l'Etat en matière de protection des droits de l'homme. Il était régulièrement fait usage d'une « *disposition constitutionnelle 'colorée' de droit international qui [servirait] de fondement à l'arrêt* » (26). Si l'inclusion de la Convention européenne des droits de l'homme dans le champ de l'article 90 révisé ne fait aucun doute, la délimitation précise de son champ d'application reste sans doute encore à préciser.

Malgré les ouvertures liées à la révision constitutionnelle de 2004, certains observateurs continuent de percevoir dans le système turc « *un dualisme à outrance* » (27) qui montre le caractère limité de la place reconnue au droit international dans l'ordre interne.

### *Une méfiance constante à l'égard des juridictions internationales*

Penser Turquie et justice internationale renvoie implacablement à la présentation des relations délicates qu'entretient cet Etat, parmi d'autres, avec la Cour européenne des droits de l'homme (28). Cela étant, il est bien difficile d'identifier une politique juridique des autorités d'Ankara au-delà de la reconnaissance du droit de recours individuel en 1987 ; tout juste peut-on constater que les procédures de mise en œuvre des décisions des juges de Strasbourg sont parfois problématiques et tardives (29). Il apparaît plus intéressant de rechercher comment la Turquie prend position vis-à-vis des juridictions interétatiques permanentes et de la justice pénale internationale.

#### *Relations avec les juridictions interétatiques permanentes*

Les relations de la Turquie avec la Cour permanente de Justice internationale étaient soutenues avec six procédures contentieuses ou consultatives concernant directement cet Etat. En revanche, la Turquie n'a été partie qu'à une seule affaire devant la Cour internationale de Justice (CIJ), sans participer à la procédure (30).

La seule procédure consultative devant la CIJ dans laquelle la Turquie a jamais présenté de – très brèves – observations écrites est celle des « effets des jugements du Tribunal administratif des Nations Unies accordant immunité » en 1954 (31). Les silences de la Turquie sont particulièrement intéressants face à certaines demandes récentes d'avis consultatif. Dans la procédure relative à la « conformité au droit international de la déclaration

(26) Emre ÖKTEM, « Les rapports énigmatiques entre le droit international et le droit interne turc », *Revue européenne de droit public*, n° 3, 2006, p. 967.

(27) *Ibid.*, p. 993.

(28) Cour européenne des droits de l'homme, *Rapport annuel 2013*, Strasbourg, 2014, pp. 196-197 et 202-208.

(29) Pour un exemple récent, cf. « Chronique de jurisprudence étrangère – Turquie », *RGDIP*, 2013-4.

(30) CIJ, *Affaire du Plateau continental de la mer Egée, (Grèce c. Turquie)*, arrêt, 19 déc. 1978.

(31) CIJ, *Effets des jugements du Tribunal administratif des Nations Unies accordant immunité*, avis consultatif, 13 juil. 1954, Mémoires, plaidoiries et documents, p. 274.

unilatérale d'indépendance relative au Kosovo » (32), trente-six Etats ont, au cours de l'année 2009, présenté des observations écrites à la Cour. La Turquie ne figure pas parmi eux. Cela est d'autant plus étonnant que les autorités d'Ankara reconnurent l'indépendance de l'ancienne province serbe dès le 18 février 2008, soit au lendemain de sa proclamation. La Turquie ne figurait pas plus dans la liste des quarante-cinq Etats ayant présenté des observations écrites en 2004 dans la procédure relative aux « conséquences juridiques de l'édification d'un mur dans le territoire palestinien occupé » (33).

La permanence de cette abstention tranche crûment avec l'affirmation constante dans le discours d'Ankara de la qualité d'acteur mondial de la Turquie. Et ce n'est pas là le seul point de contraste entre la position de la Turquie à l'égard de ces procédures et les aspirations réelles ou fantasmées de sa politique extérieure. Sans entrer dans le débat sur l'existence d'un modèle turc, il n'est pas rare de lire, spécialement dans le contexte ou dans le prolongement des « Printemps arabes », que la Turquie aspire à devenir un *leader* du monde musulman. On ne peut certes pas réduire la question du Mur israélien en territoire palestinien occupé à une ligne de fracture pays musulmans/pays non musulmans, mais prétendre jouer un rôle dans une aire culturelle sans prendre position ou au moins faire entendre sa voix sur une telle question ne peut manquer de surprendre. Ce silence contraste très fortement avec le prestige accru de la Turquie dans le monde arabo-musulman dans le sillage de la glaciation de ses relations avec Israël. Au-delà, il paraît difficile à concilier avec certaines initiatives turques, dont la création en 1997 de D-8, organisation internationale à vocation économique, ayant son siège à Istanbul et réunissant les huit principaux pays en développement musulmans (34).

Il est ainsi particulièrement net que la Cour de La Haye ne figure pas au cœur de la politique extérieure de la Turquie. De manière symbolique, il convient de relever qu'à l'exception de Feïzi-Daïm Bey, juge *ad hoc* nommé par la Turquie dans l'affaire du *Lotus*, jamais un ressortissant turc n'a siégé sur le banc de la Cour. Il ressort de cette brève présentation une véritable méfiance, sinon défiance, de la Turquie vis-à-vis de la Cour. Cette stratégie d'évitement du prétoire de La Haye conduit la Turquie à se retrouver, plus que tout autre, dans la position de défendeur dans le cadre des rares contentieux interétatiques dont le système de protection des droits de l'homme du Conseil de l'Europe a pu être saisi (35).

(32) CIJ, Conformité au droit international de la déclaration unilatérale d'indépendance relative au Kosovo, avis consultatif, 22 juil. 2010, *Rec.*, p. 403.

(33) CIJ, *Conséquences juridiques de l'édification d'un mur dans le territoire palestinien occupé*, avis consultatif, 9 juillet 2004, *Rec.*, p. 136.

(34) Bangladesh, Egypte, Indonésie, Iran, Malaisie, Nigeria, Pakistan, Turquie. Cf. le site Internet [developing8.org](http://developing8.org).

(35) Dix des vingt-sept saisines dans des procédures interétatiques voient la Turquie être en position de défendeur (au 1<sup>er</sup> novembre 2014).

*Relations avec les juridictions pénales internationales*

La Turquie avait soutenu la création des tribunaux pénaux internationaux pour l'ex-Yougoslavie et le Rwanda (TPIY et TPIR) et participé activement à la Conférence de Rome aboutissant à l'adoption du Statut de la Cour pénale internationale (CPI). Le délégué de la Turquie à Rome, qui exercera ensuite les fonctions de juge à la Chambre d'appel du TPIR, soutint notamment l'idée d'une compétence de la Cour pour les actes de terrorisme et le trafic international de drogue (36). Pourtant, bien que l'article 38 de la Constitution dispose depuis une révision de 2004 que « [l]es citoyens ne peuvent pas être extradés en raison d'une infraction, sauf les obligations contractées en tant que partie au sein de la Cour pénale internationale », la Turquie ne figure toujours pas parmi les 123 Etats parties au Statut de la CPI. Le premier ministre Erdoğan s'était pourtant engagé, lors d'un discours prononcé en octobre 2004 devant l'Assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe, à ce que la Turquie ratifie rapidement le Statut de Rome. Malgré la préparation d'un projet de loi d'adaptation au Statut de la Cour, le gouvernement turc fit volte-face en janvier 2008. Parmi les facteurs pouvant expliquer l'évolution de cette position à l'égard de la Cour figurent la question kurde, le dossier chypriote, ainsi que les accusations de soutien ou de passivité à l'égard d'organisations djihadistes régulièrement portées contre le gouvernement d'Ankara.

MULTILATÉRALISME SI ELLE LE DOIT,  
BILATÉRALISME SI ELLE LE PEUT

Toute décision de politique étrangère est marquée par la volonté de l'Etat de défendre ses propres intérêts. La caractérisation des déterminants de la politique étrangère turque est régulièrement rappelée et correspond au discours qu'on pourrait rencontrer dans bien des chancelleries. Il s'agit de porter les valeurs de la Turquie auprès de ses pairs ainsi que d'assurer la poursuite de son développement économique dans un environnement sécurisé. Le droit international peut constituer un moyen d'action pour ces éléments, selon des modalités différentes. L'émergence de la Turquie dans la société internationale lui confère une place de choix dans l'économie mondiale, mais pas encore la possibilité de peser seule sur les dossiers strictement politiques de l'ordre international. On sait que la diplomatie des Etats-Unis serait, de Bill Clinton à George W. Bush, passée d'un « [m]ultilateralism when we can, unilateralism when we must » à un « unilateralism when we can, multilateralism when we must » (37). Sans que cela soit formalisé de manière aussi nette, la Turquie semble privilégier le bilatéralisme perçu plus protecteur et mieux contrôlé – l'unilatéralisme

(36) UN. Doc. A/CONF.183/C.1/L.27/Rev.1 (9 juil. 1998) ; UN. Doc. A/CONF.183/C.1/L.71 (14 juil. 1998).

(37) Marc J. O'REILLY, *Unexceptional: America's Empire in the Persian Gulf. 1941-2007*, Lexington, Lanham, 2008, p. 194.

restant encore largement hors d'atteinte. La République de Turquie entretient avec le multilatéralisme une relation ambiguë dont les questions de paix et sécurité internationales seraient le révélateur.

### ***Les ambiguïtés turques à l'égard du multilatéralisme en matière de paix et sécurité internationales***

En matière de paix et sécurité internationales, le ministère des Affaires étrangères défend la thèse d'une nouvelle ère pour la Turquie en mobilisant très largement le symbole de l'élection au Conseil de sécurité, organe avec lequel la République entretient une relation ambivalente qu'accompagne sa volonté de développer un rôle de médiateur.

#### *La perception du rôle de l'Organisation des Nations Unies*

Malgré la discrétion des références au droit international dans le discours diplomatique turc, le principe du refus de l'intervention étrangère au nom du principe d'autodétermination est constamment rappelé (38). Cette référence est le prolongement de l'article 92 de la Constitution, qui dispose qu'il « *appartient à la Grande Assemblée nationale de Turquie d'autoriser la proclamation de l'état de guerre dans les cas considérés comme légitimes par le droit international et l'envoi des forces armées turques à l'étranger ou la présence de forces armées étrangères sur le territoire turc en dehors des cas requis en vertu des traités internationaux auxquels la Turquie est partie ou des règles de la courtoisie internationale* ». Même si la formule « *considérés comme légitimes par le droit international* » peut prêter à interprétation, il apparaît clairement que la Turquie, hors situation de légitime défense, s'engage à ne projeter ses forces que dans des opérations autorisées par le Conseil de sécurité des Nations Unies. Elle ne fait cependant pas des opérations onusiennes sa priorité (39). Il est en effet indiqué que l'OTAN est un partenaire privilégié pour les questions de sécurité. Dès lors, la contribution de la Turquie aux missions dirigées par l'Organisation des Nations Unies est beaucoup plus modeste que celle qu'elle apporte aux opérations autorisées par le Conseil de sécurité mais dirigées par l'OTAN (40).

Dans le cadre de l'Alliance atlantique, les relations de la Turquie avec les Etats-Unis ont pu être ponctuellement tendues. Ce fut spécialement le cas lors du refus, le 1<sup>er</sup> mars 2003, à une courte majorité, opposé par la Grande Assemblée nationale de Turquie au passage et au stationnement sur son territoire de 62 000 soldats américains se projetant vers l'Iraq. L'argument d'un défaut d'autorisation par le Conseil de sécurité de cette nouvelle intervention en Iraq n'apparaît pas central dans le débat turc. Le refus est essentiellement dicté par la crainte d'un isolement régional, un refus

(38) Ahmet DAVUTOĞLU, « Les principes phares... », *op. cit.*, p. 8.

(39) Uğur GÜNGÖR, *The Analysis of Turkey's Approach to Peace Operations*, Bilkent University, 2007, 284 p.

(40) La Turquie participe à dix missions des Nations Unies en 2014 avec, à l'exception de la FINUL (Liban), un engagement peu significatif.

de l'opinion publique nationale et les difficultés qu'une telle intervention entraînerait dans le traitement de la question kurde. On retrouve les mêmes ingrédients lorsque le gouvernement dirigé par Ahmet Davutoğlu demande et obtient le 2 octobre 2014 de la Grande Assemblée le droit d'intervenir en territoire syrien et iraquien contre le groupe terroriste Daech. L'autorisation acquise n'a pas entraîné de mise en œuvre d'une action militaire extérieure de la part des forces turques. Les autorités turques n'envisagent de participer activement aux opérations menées contre Daech que si elles s'accompagnent d'opérations visant directement à renverser le régime de Damas dont Ankara fut pourtant si proche. Si une telle situation était constatée, la Turquie marquerait une double rupture avec les principes qu'elle énonce régulièrement : non-intervention dans les affaires intérieures d'un Etat et refus de toute intervention non autorisée par le Conseil de sécurité. Face à une telle flexibilité de l'affirmation des règles et de leur application, on comprendrait que la Turquie n'offre qu'une place résiduelle au droit international dans l'énoncé de sa politique étrangère en matière de sécurité.

Le discours diplomatique turc voit dans la participation aux organisations internationales un moyen de peser sur les orientations prises par la « société internationale ». Cela transparaît notamment dans le discours du ministre des Affaires étrangères Davutoğlu en ouverture de la 4<sup>e</sup> Conférence des Pays les moins avancés (Istanbul, 2011) quand il affirme : « [N]ous sommes à la fois un pays issu du Sud, qui porte par conséquent les sensibilités du Sud, mais aussi un pays pleinement présent au cœur des dispositifs du Nord (tels l'OTAN, l'OCDE, le Conseil de l'Europe, l'ONU [sic]) avec l'espoir de redevenir une seconde fois membre non-permanent du Conseil de sécurité et candidat à l'adhésion à l'UE. Nous représentons les sensibilités du Sud non seulement dans le Nord mais les instances centrales du Nord » (41). La Turquie a occupé pendant sept années (1951-1952, 1961, 1980-1981, 2009-2010) un siège de membre non permanent du Conseil de sécurité. Seul son dernier mandat semble avoir de l'importance dans l'analyse, au point, pour nombre d'observateurs ou acteurs de la vie politique turque, de considérer qu'il s'agit de la première participation de la Turquie à l'organe restreint de l'Organisation des Nations Unies.

Malgré des critiques formulées parfois à l'encontre d'un Conseil de sécurité pas assez représentatif, dysfonctionnel ou peu efficace (42), la Turquie semble assez largement accepter le cadre tel qu'il a été élaboré à la fin de la Seconde Guerre mondiale, à la condition qu'il lui soit ouvert. On peut observer comment la Turquie a fait usage de cet accès aux « instances centrales du Nord » en analysant notamment ses votes pendant deux ans au sein du Conseil de sécurité (2009-2010). 107 résolutions ont été adoptées au

(41) Cité et traduit par Ahmet INSEL, *op. cit.*, p. 90.

(42) Cf. notamment le discours de Recep Tayyip Erdoğan devant l'Assemblée générale des Nations Unies, 24 sept. 2014, disponible sur le site Internet [www.un.org/fr/ga/69/meetings/gadebate/24sep/turkey.shtml](http://www.un.org/fr/ga/69/meetings/gadebate/24sep/turkey.shtml).

cours de cette période par l'organe onusien (43). Votant contre l'adoption de 5 d'entre elles (44), la Turquie est l'Etat s'étant le plus opposé lors de votes au sein du Conseil dans la mesure où un seul autre vote négatif a été enregistré durant cette période (45). L'importance de cet élément ne doit cependant pas être surestimée. D'une part, sans surprise, quatre votes négatifs de la Turquie portent sur des résolutions relatives au mandat de la force des Nations Unies déployée à Chypre. D'autre part, l'expression d'un vote négatif au sein du Conseil de sécurité pourrait être perçue comme un signe de relative faiblesse plutôt que de puissance. La rareté des votes négatifs accrédite en effet l'idée selon laquelle une opposition efficace à un projet de résolution doit s'exprimer en amont et visera à empêcher l'organisation d'un vote au sein du Conseil, ce que n'est pas parvenu à faire la Turquie dans les différentes occurrences de sa dissidence. On doit en outre relever que la capacité d'influence de la Turquie sur les membres du Conseil de sécurité apparaît encore faible. L'adoption, deux fois par an, de résolutions relatives à la situation à Chypre en donne, sur la durée, une bonne illustration. Si on prend pour référence les résolutions adoptées entre 2002 et 2014, aucun Etat membre du Conseil de sécurité – autre que la Turquie en 2009 et 2010 – n'a manifesté son opposition à ces textes. Seuls l'Azerbaïdjan (3 fois en 2012 et 2013) et le Pakistan (2 fois en 2012 et 2013) se sont abstenus lors de l'adoption de résolutions qu'Ankara souhaitait voir rejetées.

L'opposition à la résolution 1929 (2010) (« Non-prolifération ») peut être appréhendée différemment. Elle marque une tentative de la Turquie de peser sur un dossier majeur des relations internationales. Adoptée avec 12 votes positifs, 2 votes négatifs (Turquie et Brésil) et 1 abstention (Liban), cette résolution a pour objet essentiel l'imposition d'un nouveau volet de sanctions contre Téhéran dans le dossier nucléaire iranien. La résolution du Conseil souligne « *qu'il importe de déployer des efforts politiques et diplomatiques pour trouver une solution négociée garantissant que le programme nucléaire de l'Iran sert des fins exclusivement pacifiques, et not[e]* à ce propos les efforts déployés par la Turquie et le Brésil pour parvenir à un accord avec l'Iran sur le réacteur de recherche de Téhéran qui pourrait constituer une mesure de confiance » (46). Cette référence explicite aux initiatives diplomatiques des deux puissances émergentes renvoie en creux à leur insuffisance dans la mesure où l'accord tripartite conclu entre le Brésil, la Turquie et l'Iran visait à repousser l'adoption de

(43) Outre les 5 membres permanents et la Turquie, composaient le Conseil de sécurité, pour 2008-2009, le Burkina-Faso, le Costa Rica, la Croatie, la Libye et le Vietnam et, pour 2009-2010, l'Autriche, le Japon, le Mexique et l'Ouganda. Pour 2010-2011, il s'agissait de la Bosnie-Herzégovine, du Brésil, du Gabon, du Liban et du Nigeria.

(44) S/RES/1873 (2009), *Situation à Chypre*, 29 mai 2009 ; S/RES/1898 (2009), *Situation à Chypre*, 14 déc. 2009 ; S/RES/1929 (2010), *Non-prolifération*, 9 juin 2010 ; S/RES/1930 (2010), *Situation à Chypre*, 15 juin 2010 ; S/RES/1953 (2010), *Situation à Chypre*, 14 déc. 2010.

(45) Celui du Brésil contre S/RES/1929 (2010), *Non-prolifération*, 9 juin 2010.

(46) S/RES/1929 (2010), *Non-prolifération*, 9 juin 2010.



nouvelles sanctions à l'encontre de Téhéran (47). La tentative fut vaine, la Turquie finissant par mettre en œuvre à l'encontre de l'Iran les sanctions qu'elle refusa de voter au sein du Conseil de sécurité. Malgré l'échec, cet épisode marque la volonté turque d'affirmer sa voix propre dans l'un des dossiers majeurs de la société internationale. La marge de manœuvre de la Turquie sur ce type de dossier reste pourtant particulièrement étroite. En qualité de membre de l'OTAN, partie au Traité de non-prolifération (TNP) et allié des pays occidentaux, il est difficile pour la Turquie d'affirmer sa qualité de puissance régionale en s'éloignant durablement de ses alliés « traditionnels ». Il n'en reste pas moins qu'elle entend peser de tout son poids dans le dossier nucléaire ; elle considère notamment que les Etats membres du groupe des fournisseurs nucléaires ne devraient pas imposer des contraintes excédant ce que prévoit le TNP. Elle a ainsi été en pointe dans le blocage de l'adoption des lignes directrices pour le commerce nucléaire qui auraient permis de tenir compte, dans l'évaluation de la transaction, de la stabilité et de la sécurité de l'Etat destinataire de marchandises nucléaires (48).

Malgré la proximité de son dernier mandat au sein de l'organe restreint, la Turquie était candidate à un siège de membre non-permanent du Conseil de sécurité pour la période 2015-2016 avec ambition notamment d'y porter « *la voix de ceux qui ne sont pas entendus* » (49). Cependant, ses ambiguïtés dans la gestion du dossier syrien ont semble-t-il pesé lourd dans son échec, vécu comme un véritable camouflet par le pouvoir d'Ankara (50).

#### *Echecs de la médiation*

L'effervescence diplomatique turque se décline dans les relations que la République entretient avec un grand nombre d'organisations internationales. La Turquie est évidemment membre des grandes organisations internationales à vocation universelle, mais sa volonté d'être perçue comme un acteur mondial l'a conduite à se rapprocher d'organisations régionales afin d'assurer l'extension de son influence au-delà de ses confins. Elle s'est ainsi vu accorder le statut d'observateur auprès de l'Organisation des Etats américains (1998), de l'Association des Etats caribéens (2000), de l'Union africaine (2005) de la Ligue des Etats arabes (2011) ou de l'Alliance pacifique (2013) et négocie l'obtention de ce statut auprès du Mercosur (depuis 2011), sans qu'il soit nécessaire de développer ici les relations qu'elle entretient avec l'Union européenne.

(47) Cf. le site Internet [www.theguardian.com/world/julian-borger-global-security-blog/2010/may/17/iran-brazil-turkey-nuclear](http://www.theguardian.com/world/julian-borger-global-security-blog/2010/may/17/iran-brazil-turkey-nuclear).

(48) Mark HIBBS, « New global rules for sensitive nuclear trade », *Nuclear Energy Brief*, Carnegie Endowment for International Peace, 28 July 2011.

(49) Brochure de candidature établie en français, anglais, espagnol, portugais et arabe par le ministère turc des Affaires étrangères, *La Turquie candidate au Conseil de sécurité des Nations Unies 2015-2016*, disponible sur le site Internet [www.turkey4unsc.org](http://www.turkey4unsc.org).

(50) Le 16 octobre 2014, la Nouvelle-Zélande et l'Espagne ont été élues pour le groupe « Europe occidentale et autres Etats ».

Cette volonté d'affirmation de la présence mondiale de la Turquie vise à porter sa capacité de médiation.

La Turquie est fréquemment qualifiée de pont entre les civilisations. Brossées à grands traits, ses caractéristiques justifieraient une telle approche. Démocratie, Etat laïc de culture musulmane, géographiquement à cheval entre deux continents, membre de l'OTAN et de l'Organisation de la coopération islamique, candidat à l'Union européenne, autant de facteurs qui semblent pouvoir donner à la Turquie, au moins dans son environnement direct, un rôle de passeur. « *Notre politique dans le domaine des affaires étrangères sera guidée par nos valeurs* » (51), affirme Ahmet Davutoğlu. Cet élément est au cœur de la création, dans le cadre de l'Organisation des Nations Unies, de l'Alliance des civilisations. Créée en 2005 à l'initiative des gouvernements turc et espagnol et occupant une place centrale dans le discours turc de politique étrangère, cette alliance consacre la Turquie, bien qu'elle s'en défende parfois (52), en un des représentants du monde musulman au sein de l'organisation mondiale. Pourtant, malgré le prestige accru de la Turquie dans le monde arabo-musulman dans le prolongement de l'affaire du *Mavi Marmara* (2010), les références à cette organisation vont progressivement perdre leur place prioritaire dans le discours de politique étrangère à partir de 2007 (53). La Turquie ne se détourne pas de la problématique du dialogue entre les civilisations mais refuse d'y être cantonnée. Pourtant, les réalisations les plus nettes de sa politique extérieure sont marquées par la volonté de projection à l'étranger de ses propres valeurs (54).

Dans l'exposé des principes phares de celle-ci, Ahmet Davutoğlu indique que l'un des deux piliers de la politique étrangère de la Turquie est une vocation pour la médiation active – l'autre étant une vision d'ensemble des phénomènes historiques (55). Ce rôle de médiation qu'entend jouer la Turquie tend à éloigner l'image d'une Turquie pont entre les cultures, fermement enracinée dans un imaginaire collectif. Cette métaphore est contestée dans le discours de politique étrangère dans la mesure où elle limiterait les autorités d'Ankara à un rôle de point de passage entre deux aires (56). Or la Turquie souhaite faire entendre sa voix propre.

Conflit israélo-palestinien, relations entre Israël et la Syrie, entre l'Iran et les Occidentaux ou entre la Bosnie-Herzégovine et la Serbie, mais aussi entre forces politiques au Kosovo, au Bangladesh ou en Egypte, les

(51) Ahmet DAVUTOĞLU, « Les principes phares... », *op. cit.*, p. 11.

(52) Ahmet DAVUTOĞLU « Global governance », *SAM Visions Papers*, n° 2, 2012, p. 13.

(53) Nuh YILMAZ, « Stratejik Ortaklıktan Model Ortaklığa: Türkiye'nin Bağımsız Dış Politikasının Etkileri », *Türk Dış Politikası Yılı 2010* [« Du partenariat stratégique au partenariat modèle : les effets de la politique extérieure indépendante de la Turquie », *Annuaire de la politique étrangère turque*, 2010], SETA Yayınları, Ankara, 2011, p. 567.

(54) Murat YEŞİLTAŞ / Ali BALCI, *op. cit.*, p. 28 ; Ahmet DAVUTOĞLU, « Les principes phares... », *op. cit.*, p. 5.

(55) Ahmet DAVUTOĞLU, « Les principes phares... », *op. cit.*, p. 3, et « Turkey's mediation: critical reflections from the field », *SAM Visions Papers*, n° 6, 2013, 11 p.

(56) Murat YEŞİLTAŞ / Ali BALCI, *op. cit.*, pp. 8-9.



tentatives de médiation ont été nombreuses. Elles sont encore, malgré les revendications de la Turquie, à titre principal, géographiquement limitées à son environnement direct. Le succès n'a pas été au rendez-vous tant il est difficile de ne pas tenir compte du fait qu'un rapprochement avec un Etat peut aviver des tensions avec un autre. Le refroidissement des relations avec l'Azerbaïdjan suite aux tentatives de normalisation des relations avec l'Arménie illustre parfaitement les difficultés d'une diplomatie à 360 degrés. Ces difficultés ne sont certes pas propres à la diplomatie turque, mais elles démontrent les impasses rapides dans lesquelles cette dernière peut se trouver. On remarquera enfin que, de tous les procédés de règlement des différends, la médiation, prônée par la Turquie, est celui qui laisse aux règles de droit international la place la plus marginale.

### ***Un bilatéralisme de contrôle et de protection des intérêts économiques***

Bien que le discours diplomatique soit fortement marqué par les dimensions historiques et culturelles du rayonnement de la Turquie, le volet économique occupe une place centrale. Il ne serait pas absurde d'affirmer que si l'économie n'est pas toujours la finalité ultime de sa politique extérieure, elle en est assurément le moteur. Membre fondateur de l'Organisation pour la coopération et le développement économiques (OCDE) et du G20, dont elle assure la présidence pour la première fois en 2015, la Turquie est la 17<sup>e</sup> puissance économique mondiale (en 2013 en PIB nominal) et projette de figurer parmi les dix premières en 2023 pour la célébration du centenaire de la République. Si le « basculement de la richesse » constaté par l'OCDE concerne au premier titre les BRIC (Brésil, Russie, Inde, Chine) (57), la place de la Turquie dans la nouvelle configuration économique mondiale ne manque jamais d'être soulignée. Le succès de l'acronyme BRIC a entraîné une multiplication des tentatives d'identification de groupes d'économies appelés à devenir les nouveaux centres de gravité de la croissance mondiale. Or, qu'on parle des TIMBI (58), MINT (59) ou N-11 (60), la Turquie est régulièrement perçue comme un acteur économique qu'on ne saurait négliger.

Son activité économique se traduit par une participation active au développement du droit international économique. Tant en matière d'investissements que d'échanges internationaux, le bilatéralisme est la voie privilégiée.

(57) OCDE (Centre de développement), *Perspectives du développement mondial – Le basculement de la richesse*, OCE, Paris, 2010, 189 p.

(58) Turquie, Indonésie, Mexique, Brésil, Inde. Cf. Jack A. GOLDSTONE, « Rise of the TIMBIS », *Foreign Policy*, 2011, disponible sur le site Internet [www.foreignpolicy.com/articles/2011/12/02/rise\\_of\\_the\\_timbis](http://www.foreignpolicy.com/articles/2011/12/02/rise_of_the_timbis).

(59) Mexique, Indonésie, Nigeria, Turquie. Cf. Romeo-Victor IONESCU, « Atypical regional integration and the new global economic growth poles », *Recent Advances in Economics, Management and Developments*, Wseas LLC, 2014, pp. 69-72.

(60) Bangladesh, Egypte, Indonésie, Iran, Corée, Mexique, Nigeria, Pakistan, Philippines, Turquie et Vietnam. Cf. *BRICs and Beyond*, Goldman Sachs, New York, 2007, pp. 129-164.

*En matière d'investissement international*

La Turquie s'est engagée dans un programme ambitieux de conclusion de traités relatifs aux investissements. Entre 2004 et 2014, selon les informations de la Conférence des Nations Unies pour le commerce et le développement (CNUCED), la Turquie a conclu 31 traités bilatéraux de promotion et de protection des investissements (TBI) et 10 accords établissant une zone de libre-échange – incluant une libéralisation des investissements (61). Face à l'échec des diverses tentatives de négociation d'un instrument multilatéral, le bilatéralisme turc n'a rien d'exceptionnel. La présentation de ces traités permet néanmoins d'entrevoir comment les autorités d'Ankara défendent, à l'aide d'instruments juridiques, les intérêts de leurs opérateurs économiques.

Parvenir à conclure avec ses partenaires un accord international reflétant les choix exprimés par l'Etat dans son modèle national de TBI est assurément un signe de la puissance relative des parties ainsi qu'un symbole facilement déchiffrable de sa politique juridique extérieure. La dernière version du modèle turc, adoptée en mai 2009, est de facture classique (62). Sa clause de règlement des différends entre investisseurs et Etat prévoit qu'à l'issue d'une phase de négociations relatives au différend, l'investisseur pourra choisir de saisir le juge interne ou de recourir à l'arbitrage du Centre international de règlement des différends relatifs aux investissements (CIRDI) ou d'un tribunal *ad hoc* conformément au règlement d'arbitrage de la Commission des Nations Unies pour le droit commercial international (CNUDCI). L'article 9.4.b, reflet de la volonté particulière des autorités turques de préserver les intérêts nationaux, est plus original et dispose que « *the disputes, related to the property and real rights upon the real estates are totally under the jurisdiction of the Turkish courts and therefore shall not be submitted to jurisdiction of the International Center for Settlement of Investment Disputes (ICSID) or any other international dispute settlement mechanism* ». Cette disposition correspond aux termes de la déclaration jointe le 3 mars 1989 à l'instrument turc de ratification de la Convention de Washington établissant le CIRDI aux termes de laquelle l'Etat peut, conformément à l'article 25.4 de la Convention, indiquer quels types de différends il entend faire échapper à la compétence du Centre. Il est admis que ces déclarations sont purement indicatives et ne constituent pas le consentement de l'Etat à l'arbitrage. Dès lors, si l'Etat ne reprend pas la déclaration dans l'instrument exprimant son consentement, la compétence du Centre ne sera pas limitée par ses termes (63). Rechercher la présence de cette disposition spécifique dans les TBI conclus par la Turquie est ainsi un bon révélateur de sa capacité à défendre ses intérêts au cours de la

(61) Cf. le site [Internet.investmentpolicyhub.unctad.org/IIA/CountryBits/214#iiaInnerMenu](http://Internet.investmentpolicyhub.unctad.org/IIA/CountryBits/214#iiaInnerMenu). On relèvera que plusieurs des accords de libre-échange auxquels est partie la Turquie sont la conséquence directe de l'existence d'une union douanière entre l'Union européenne et la Turquie.

(62) Cf. le site [Internet.investmentpolicyhub.unctad.org/Download/TreatyFile/2852](http://Internet.investmentpolicyhub.unctad.org/Download/TreatyFile/2852).

(63) *Fedax N.V. v. Venezuela*, ICSID/ARB/96/3, Decision on Objections to Jurisdiction, 11 juil. 1999, §33.

négociation et à projeter dans un instrument de droit international ses propres positions.

Les TBI conclus avec la France (2006), le Gabon (2012), le Pakistan (2012), le Cameroun (2012), le Bangladesh (2012) et le Nigeria (2011) contiennent une version modifiée de l'article 9.4 du modèle de TBI dans la mesure où ce n'est pas la juridiction des tribunaux turcs qui est visée mais celle du juge interne de l'Etat sur le territoire duquel l'investissement a été réalisé. Seul le TBI conclu en 2010 avec le Sénégal retient la disposition telle qu'elle apparaît dans le modèle turc de 2009 (64) – c'est-à-dire compétence des juridictions turques sans précision de la localisation de l'investissement.

La pratique turque voit également apparaître des éléments relatifs au renforcement du rayonnement international de certaines institutions locales. Ainsi, les TBI conclus avec le Gabon en 2012 ou avec l'Afghanistan en 2004 identifient la Cour d'arbitrage de la Chambre de commerce d'Istanbul parmi les forums possibles de règlement des différends entre investisseur et Etat (65). Dans les deux cas, un équilibre est recherché dans la mesure où sont également visés l'arbitrage OHADA pour le traité conclu avec le Gabon et l'arbitrage de la Chambre de commerce de Kaboul pour celui conclu avec l'Afghanistan.

Toutes ces dispositions de règlement des différends ont aujourd'hui une importance accrue liée à la croissance soutenue de la Turquie, à la projection de ses entreprises en dehors de ses frontières, ainsi qu'à l'accueil croissant d'investisseurs étrangers. On remarque ainsi que, depuis 2002, le CIRDI a été saisi de douze différends à l'initiative d'investisseurs turcs en difficulté avec l'Etat d'accueil de leur investissement. Sur la même période, la Turquie a dû être défendeur dans 7 procédures devant un tribunal du Centre (66).

#### *En matière de commerce international*

La Turquie est membre de l'Organisation mondiale du commerce (OMC) depuis le 26 mars 1995. La relation que cet Etat entretient avec ses partenaires dans le cadre de l'organisation genevoise peut être illustrée en évoquant la conduite des négociations du Cycle de Doha et en étudiant sommairement le positionnement de la Turquie vis-à-vis du système de règlement des différends de l'OMC.

La Turquie est peu mobilisée dans les négociations du Cycle de Doha. Elle appartient à quatre groupes informels de négociations, celui des

(64) *Agreement between the Government of the Republic of Turkey and the Government of the Republic of Senegal concerning the reciprocal promotion and protection of investments*, Ankara, 15 juin 2010, art. 9.5.b.

(65) *Agreement between the Government of the Republic of Turkey and the Government of the Gabonese Republic concerning the reciprocal promotion and protection of investments*, Ankara, 18 juil. 2012, art. 12.2.b ; *Agreement between the Government of the Republic of Turkey and the transitional Government of the Islamic State of Afghanistan concerning the reciprocal promotion and protection of investments*, Kaboul, 10 juil. 2004, art. 7.2.e.

(66) Au 1<sup>er</sup> novembre 2014. Cf. le site Internet [www.italaw.com](http://www.italaw.com).

Membres asiatiques en développement (31 membres), du G33 (46 membres en faveur d'une flexibilité des règles applicables au secteur agricole), du groupe des amis des négociations antidumping (15 membres favorables à plus de discipline dans le recours aux mesures antidumping) et du groupe des auteurs du W52 (109 membres favorables à un renforcement des règles de propriété intellectuelle). Dans aucun de ces groupes la Turquie n'exerce une fonction d'animation de premier plan.

La Turquie fait un usage très modéré du système de règlement des différends de l'OMC. En deux occasions seulement elle a présenté une demande de consultations dirigée contre l'Égypte (2000) et l'Afrique du Sud (2003) dans des affaires relatives à des mesures antidumping. Seule la première de ces deux affaires a dépassé le stade des consultations. Des neuf procédures dans lesquelles la Turquie a été en position de défendeur, seules deux ont dépassé le stade des consultations (condamnations de la Turquie sur plainte de l'Inde et des États-Unis). L'usage que fait la Turquie du système est donc très limité et contraste avec celui d'autres économies émergentes (67). On doit néanmoins relever que la Turquie a demandé à exprimer ses droits de tierce partie dans 64 affaires, soit environ 1/8 des situations dans lesquelles une demande de consultations avait été présentée par un membre de l'OMC. La reconnaissance du statut de tierce partie permet de poursuivre des objectifs très variés : défendre un intérêt commercial substantiel, marquer sa désapprobation de la jurisprudence sur une question particulière, manifester son désaccord quant à la manière dont le plaignant ou le défendeur plaide sa cause. Il peut s'agir également pour un État d'exprimer le fait qu'il est au cœur de l'échiquier commercial mondial et montrer qu'il n'est pas possible d'ignorer son existence et son poids. Cet interventionnisme turc dans les procédures de règlement des différends de l'OC contraste grandement avec le silence gardé devant la CIJ par les autorités d'Ankara au cours de la même période dans deux procédures consultatives pourtant emblématiques de potentielles revendications auxquelles la Turquie pourrait être confrontée (*cf. supra* §1.C.1.).

Ces courts développements montrent que la Turquie est restée relativement inactive au sein de l'OMC, favorisant le développement de relations privilégiées avec un grand nombre d'États par la conclusion d'accords de libre-échange. La liste des accords conclus sur la période semble montrer, à quelques rares exceptions, le poids du facteur religieux : Malaisie (2014), Jordanie (2009), Chili (2009), Albanie (2006), Égypte (2005), pays de l'Organisation de coopération économique (2005) (68), Syrie (2004), Tunisie (2004), Palestine (2004), Maroc (2004), Bosnie-Herzégovine (2002). Le bilatéralisme apparaît être ainsi plus que jamais au cœur de la

(67) Julien CAZALA, « L'utilisation du système de règlement des différends de l'organisation mondiale du commerce par les BRICs », *L'Observateur des Nations Unies*, vol. XXXIII, n° 2, 2012, pp. 69-87.

(68) Afghanistan, Azerbaïdjan, Iran, Kazakhstan, Kirghizistan, Ouzbékistan, Pakistan, Tadjikistan, Turkménistan, Turquie.

stratégie turque, comme un moyen de s'assurer qu'elle ne perd jamais la main sur les règles à même de soutenir la défense de ses intérêts. Cela est particulièrement significatif dans le champ économique, où la situation actuelle de la Turquie lui permet de se présenter en position de force face à ses pairs.

\* \*  
\*

Il est évident que le rapport de la Turquie au droit international ne saurait être généralisé à la catégorie, difficilement bornée, des puissances émergentes. Néanmoins, les Etats régulièrement classés dans cette catégorie partagent la volonté de peser sur l'ordre international, voire de le réformer. Ce type de revendication n'est pas nouveau et rappelle les tentatives des Etats nouvellement indépendants dans les années 1960-1970. Forts de leur nombre, ils entendaient faire du droit international, exprimé dans un cadre multilatéral, l'instrument d'expression privilégié de leurs revendications. Les nouveaux réformateurs que constitueraient les puissances émergentes ne bénéficient pas des mêmes attributs et entretiennent avec le droit international une relation parfois ambiguë qui traduit la volonté de se fondre dans le costume des puissances plus anciennes sans modifier le système. Le bilatéralisme, expression du rapport de puissance à puissance, serait le procédé le plus pertinent afin de ne se lier que dans la mesure où les termes de la règle négociée permettent de consacrer le statut nouvellement acquis par ces Etats.