

## ACTES INTERNATIONAUX CONCLUS PAR LA TURQUIE D'ATATÜRK: LEURS CARACTERISTIQUES ET PARTICULARITES (1920-1938)

İsmail SOYSAL\*

Les actes internationaux de nature politique conclus par la Turquie pendant la période Kémaliste (1920-1938) sont au nombre de 70<sup>(1)</sup>. La Turquie a été à l'époque l'une des nations européennes qui ont contracté le plus nombreux accords<sup>(2)</sup>. Car, étant un Etat nouveau, elle désirait asseoir ses relations sur des bases solides et poursuivre une politique de paix.

Une grande partie de ces actes<sup>(3)</sup> a été rédigée en français, langue diplomatique principale à l'époque.

- 
- (\*) Ambassadeur e.r., Directeur de la Fondation pour les Etudes du Moyen Orient et des Balkans, Istanbul.
- (1) İsmail Soysal, "Türkiye'nin Siyasal Andlaşmaları: 1920-1980" (Les Traités politiques de la Turquie), l'article paru dans un livre mélange, publié en hommage au Prof. A. Şükrü Esmer, publication de la Faculté des Sciences Politiques, Ankara, 1981, pp. 271-297.
- (2) Voir la Société des Nations: "Série des Traités", Genève 1929-1946; Gündüz Ökçün-Ahmet Ökçün, "A guide to Turkish Treaties (1920-1964)", Ankara, 1974; Ahmet Yavuz, "Türkiye Cumhuriyetinin Akdettiği Antlaşmalar", Publications du Ministère Turc des Affaires Etrangères, Ankara, 1976.
- (3) İsmail Soysal, "Türkiye'nin Siyasal Andlaşmaları" (Les Traités politiques de la Turquie), Vol. I, 1920-1945, Ankara, 1983.

## I. OBJET DES ACTES CONCLUS

On peut grouper les différents actes conclus comme suit:

### a) Actes relatifs à des questions territoriales ou à la souveraineté nationale

Le premier de ces actes est le Traité de Paix, signé le 2 décembre 1920 à Gümrü (Alexandropol) entre la Turquie et l'Arménie. Bien que cet accord n'est jamais entré en vigueur, il a une importance historique du fait que les Arméniens ont reconnu, les premiers, par cet acte, la frontière nord-est actuelle de la Turquie, trois mois avant l'Union Soviétique.

L'Accord d'Amitié et de Fraternité, signé le 11 Mars 1921 à Moscou entre la Turquie et l'URSS a, en effet, fixé définitivement la frontière commune entre ces deux pays et a jeté les bases de la coopération turco-soviétique. De même, par un Traité signé à Kars, le 13 Octobre 1921, les Républiques Soviétiques d'Arménie, d'Azerbaïdjan et de Géorgie, ainsi que le Traité conclu à Ankara le 2 janvier 1922 avec la République Soviétique de l'Ukraine-lesquelles étaient considérés alors, tant-soit que peu indépendantes en matière de politique extérieure reconnaissaient, de leur côté, les clauses du Traité de Moscou.

L'Accord Franco-Turc, conclu à Ankara le 21 Octobre 1921, antérieurement au Traité de Lausanne, constitue en fait un traité de paix préliminaire signé avec la France, premier pays allié à signer un tel accord. Parallèlement, la Convention Militaire (armistice) de Mudanya du 11 Octobre 1922 entre le Gouvernement de la Grande Assemblée Nationale de Turquie, d'une part, et le Royaume-Uni, la France, l'Italie et la Grèce, de l'autre, a réglé, pour une durée transitoire, certaines questions territoriales et autres.

Certes, le plus important des actes conclus avec l'Occident est le Traité de Paix de Lausanne du 23 Avril 1923, lequel hormis certaines annexes qui ne sont plus en vigueur, est resté valable jusqu'à nos jours.

Le Traité entre la Turquie, le Royaume-Uni et l'Iraq relatif à l'établissement de la frontière entre la Turquie et l'Iraq (Question de Mossoul) a été signé le 5 juin 1926.

Le 20 juillet 1936, a été conclue à Montreux la Convention concernant le Régime des Détroits, également en vigueur aujourd'hui.

L'Accord concernant la création du Sandjak d'Alexandrette (Hatay) qui contient son Statut, sa Loi Fondamentale, la définition ses Frontières ainsi que le Traité de Garantie de l'Intégrité territoriale du Sandjak, conclus dans le cadre de la Société des Nations le 29 Mai 1937 à Genève entre la Turquie et la France, sont deux actes qui sont restés en vigueur jusqu'à l'adhésion de cette "Entité distincte" à la Turquie; le 23 Juin 1939<sup>(4)</sup>.

(4) İsmail Soysal, "Hatay Sorunu ve Türk-Fransız Siyasal İlişkileri" (La question d'Hatay et les relations diplomatiques turco-françaises), Türk Tarih Kurumu, Belleten, sayı 193, s. 79-109, Ankara 1985.

## b) Traités d'Amitié, de Bon Voisinage, de Neutralité et de Règlements des Conflits par la Voie Pacifique

Au cours de la période Kémaliste non moins de 26 "traités d'amitié" ont été signés. Ils ne comportent en général que 3 ou 4 clauses. La première se rapporte à "l'amitié inébranlable et éternelle" entre les deux pays; la deuxième indique que "les relations diplomatiques seront conformes aux règles du droit international"; la troisième établit que "les relations commerciales et consulaires et les conditions de séjour seront réglées par des conventions conformes aux règles du droit international"; la quatrième clause définit la procédure de ratification.

Dans la même période, des traités ou conventions de conciliation, de règlement judiciaire et d'arbitrage ont été conclus avec 17 pays. Certains d'entre eux comportent aussi des engagements "d'amitié" et de "neutralité".

La Turquie considérait de ces actes, visant à régler les conflits par la voie pacifique, comme une manifestation de sa politique de paix. Parmi ceux-ci, les conventions les plus importantes sont celles signées avec l'Italie en 1928, avec la Bulgarie en 1929, la France en 1930 et avec la Grèce en 1930. Néanmoins, les conflits entre ces pays ont été réglés, pour une grande part, par voie diplomatique au lieu des voies prévues par ces traités ou conventions. En effet, on a eu recours à la Cour Permanente de Justice de la Haye seulement deux fois pour avis consultatifs en 1925; la première à propos de la question des Grecs-Orthodoxes établis à Istanbul et la deuxième à propos de la question de Mossoul. Par ailleurs, le seul arrêt de la Cour est intervenu dans le différend Bozkurt-Lotus entre la Turquie et la France en 1927, à la suite d'une collision navale.

Les traités de neutralité selon lesquels si l'une des parties contractantes se trouvait en guerre avec un troisième Etat quelconque, l'autre partie contractante s'engageait à demeurer neutre. Ceux de non-agression et de consultation ne comportaient pas d'engagements plus étendus que ceux compris dans la catégorie ci-dessus. Très souvent le mot d'amitié figurait en tête de leurs textes. Le premier en date de ces traités a été conclu avec l'Afghanistan en 1921 et renouvelé avec des clauses plus étendues en 1928. Mais le plus important d'entre eux est celui conclu avec l'Union Soviétique à Moscou en 1925 (Traité d'Amitié et de Neutralité) qui se distinguait par l'engagement de non-agression. Un Protocole annexé à ce Traité, en 1929, stipulait que les deux parties n'entameront pas des pourparlers visant à conclure des actes politiques avec les pays environnant l'autre partie sans consulter l'autre partie au préalable. Ceci représentait un engagement important par lequel la politique étrangère turque était liée, dans une certaine mesure, à celle de Moscou jusqu'à la dénonciation de ce traité en 1945 par le gouvernement soviétique.

Dans le Traité d'Amitié et de Sécurité, conclu entre la Turquie et l'Iran en 1926, se trouvaient des clauses de non-agression et de neutralité (une position neutre d'une partie contractante en cas d'un conflit armé entre l'autre partie et un tiers pays). Dans la Convention d'Amitié et de Bon Voisinage de 1926 entre la Turquie et la France concernant la Syrie; dans le Traité de 1926 entre la Turquie, le Royaume-Uni et l'Iraq relatif à l'Etablissement de la Frontière entre la Turquie et l'Iraq ainsi que dans chacun des Traités d'Amitié et de Non-Agression, d'Arbitrage et de Conciliation Turco-Grec, Turco-Roumain et Turco-Yougoslave de 1933 figurait également une clause de non-agression. Le Traité Turco-Bulgare de 1929, et le Traité d'Amitié, de Neutralité, de Conciliation et d'Arbitrage Turco-Grec de 1930 contenaient également des engagements de neutralité. Par ailleurs, le Traité de Non-Agression signé entre la Turquie, l'Iraq, l'Iran et l'Afghanistan (Pacte de Saadabad) était basé aussi sur le principe de non-agression.

Plus ou moins de même nature que les traités cités plus haut sont les Accords d'Amitié et de Bon Voisinage. Dans les accords de bon voisinage, l'engagement le plus important pour les pays signataires était celui de ne pas tolérer sur leur territoire l'implantation d'organisations ou de bandes menant des activités subversives envers l'autre partie et de les combattre par des mesures appropriées. De tels engagements figuraient dans le Traité Turco-Soviétique de Moscou de 1921, dans le Traité Turco-Iranien de 1926, dans la Convention Turco-Française de 1926 (relatif à la Syrie), dans le Traité Turco-Britannique de 1926 ci-haut mentionnés) et dans le Pacte de Saadabad de 1937 entre les quatre pays voisins.

La Turquie d'Atatürk a donc conclu avec presque tous les pays limitrophes des actes qui prévoyaient non seulement des liens d'amitié, mais aussi l'obligation de "neutralité", de "non-agression", de "bon voisinage" et de "règlement des conflits par la voie pacifique". A part ces actes, elle a conclu avec la plupart des autres pays des traités d'amitié classiques.

### c) *Traités d'Alliance*

Le premier traité d'Alliance était le Pacte d'Entente Balkanique signé en 1934, le second était l'Accord Méditerranéen Turco-Britannique de 1936.

L'Entente Balkanique réunissait les pays favorables au statu quo dans les Balkans, comme la Turquie, la Grèce, la Roumanie et la Yougoslavie "en vue de garantir les frontières existantes dans les Balkans" contre l'éventualité d'une attaque de la part de la Bulgarie révisionniste, agissant soit individuellement, soit de concert avec un autre pays (vraisemblablement l'Italie). Les pays signataires n'avaient pas réussi à inclure la Bulgarie dans le pacte et à assurer ainsi une union balkanique envers les pays extérieurs. Toutefois, jusqu'à l'occupation des Balkans par les Allemands en 1941, ce qui virtuellement entraîna la disparition du pacte, celui-ci avait empêché une agression quelconque de la part des Bulgares et l'avait retenu de faire le jeu d'une grande puissance (Italie).

En ce qui concerne l'alliance turco-anglaise, cet acte provisoire, conclu par échange des lettres, avait été préparé sur l'initiative britannique en vue de parer à une éventuelle opération militaire italienne contre certains pays méditerranéens (Yougoslavie, Grèce et Turquie) qui participaient aux sanctions économiques contre l'Italie décidées par Société des Nations. Ces Accords stipulaient un engagement d'aide réciproque entre la Grande Bretagne et chacun de ces pays méditerranéens. Ils sont entrés en vigueur le 22 janvier 1936, mais ont perdu leur raison d'être à la suite de la levée des sanctions à la fin de la guerre d'Abyssinie en mai 1936 et ont été supprimés unilatéralement par l'Angleterre le 27 juillet.

*d) Participation aux accords multilatéraux en vue d'assurer la paix mondiale et la coopération internationale*

L'adhésion de la Turquie au Pacte Briand-Kellogg (Traité concernant la Renonciation à la Guerre en tant qu'Instrument de Politique Nationale), signé le 28 août 1928, a été le premier acte de ce genre. Ensuite, la Turquie, en consultation et coopération avec l'URSS, a signé le 9 février 1929 la Déclaration d'Adhésion de la Turquie au Protocole de Moscou (Protocole Litvinoff) concernant la mise en vigueur immédiate du Pacte Briand-Kellogg dans l'Europe de l'Est, ainsi que, le 3 juillet 1933, la Convention de Londres concernant la Définition de l'Aggression signée conjointement avec cinq pays d'Europe Orientale, plus l'Iran et l'Afghanistan. Enfin le 21 juin 1933, elle a adhéré à la Convention concernant la Prévention de la Guerre, signée le 10 octobre 1931 à Rio de Janeiro.

Par contre, ce n'est que le 18 juillet 1932 que la Turquie a adhéré au Pacte de la Société des Nations signé en 1919. Ce retard était dû principalement aux faits tels que l'amélioration de ses relations avec la Grande-Bretagne et la France, puissances prédominantes au sein de cette organisation, avait pris du temps durant lequel la question de Mossoul était restée sous la pression des Britanniques et les liens de la Turquie particuliers avec l'URSS la faisaient pencher vers une attitude commune vis-à-vis de cette organisation mondiale. Mais une fois membre de la Société, la Turquie a joué un rôle actif pour la défense de la paix et de la sécurité collective.

Par la suite, la Turquie a adhéré, sous certaines réserves, en 1934 à l'Acte Général sur le Règlement Pacifique des Différends Internationaux de 1928 et en 1935 à la Charte de la Cour Permanente de Justice Internationale de 1920.

Lors de la guerre civile de 1936 en Espagne, l'Italie ayant créé une menace en Méditerranée par l'action de ses sous-marins, la Turquie a participé aux conférences de Nyon et de Genève, convoquées par la Grande-Bretagne et la France afin d'empêcher ces actes de piraterie et signé, le 14 septembre 1937, l'Arrangement de Nyon et, le 17 septembre 1937, l'Accord additionnel à cet Arrangement, conclu à Genève.

## II. CARACTERISTIQUES ET PARTICULARITES DES ACCORDS

D'une manière générale, ces caractéristiques ont pour origine le fait que la Turquie moderne avait été établie dans ses frontières nationales, qu'elle ne revendiquait aucun territoire d'autrui et qu'elle avait conclu des accords destinés à assurer aussi bien sa propre sécurité que celle des régions où elle était située (les Balkans, le Moyen Orient et la Mer Noire. C'est ainsi qu'elle voulait apporter sa contribution à la paix mondiale. Ceci dit, nous pouvons maintenant examiner plus en détail la nature de ces accords.

1. La totalité de ces accords avait pour objet *d'assurer la paix, d'établir des relations d'amitié et de promouvoir la coopération* entre nations. Les traités d'alliance étaient uniquement de nature défensive. La Turquie n'a pas eu des velléités agressives. La question d'Alexandrette (Hatay), elle aussi, ne faisait pas exception à cette règle. En effet, selon les dispositions spéciales de l'Accord d'Ankara en 1921 et du Traité de Lausanne en 1923, il n'était pas question de renoncer à cette région qui avait été incluse dans les frontières nationales par le Pacte National (Misak-ı Milli) en 1920. A la suite de négociations avec la France, il avait été admis en 1937 que cette région à majorité turque deviendrait une "Entité distincte" et, en 1939, qu'elle serait rattaché à la mère patrie.

Par les accords de bon voisinage que par les pactes Balkanique et de Saadabad qu'elle a conclus, la Turquie a été un facteur de paix et de stabilité dans sa région. D'autre part, lors de l'invasion de l'Abyssinie par l'Italie de Mussolini en 1935 et de l'insécurité que cette action avait créée en Méditerranée, la Turquie n'a pas hésité à prendre des engagements dans le cadre de la Société des Nations, en participant aux sanctions et en concluant l'Accord Méditerranéen turco-anglais de 1936 ainsi que les Accords de Nyon et de Genève de 1937. Ces prises de positions avaient démontré sa contribution à la paix mondiale.

2. La Turquie n'a conclu *aucun accord secret*, sauf pour certaines clauses dont la publication aurait été jugée inopportune à l'époque. Ces clauses confidentielles ont figuré dans des protocoles annexes ou dans les lettres échangées. Elles sont, par ordre chronologique, les suivantes: La lettre de Tchitcherine<sup>(5)</sup> annexée au Pacte de non-agression turco-soviétique de 1925. Dans sa lettre, le Ministre des Affaires Etrangères de l'URSS se référant au Traité d'Amitié de 1921, déclare que "ce Traité sera à la base des relations entre les deux pays dans le cas où l'une des deux parties se trouverait en guerre avec un Etat tiers ou plusieurs autres Etats". Si l'on se rappelle que des relations tendues existaient à cette époque entre la Turquie et le Royaume-Uni à propos de la question de Mossoul et qu'il y avait les signes des menaces probables de l'Italie, on comprend que la Turquie sentait le besoin de l'appui soviétique. Toutefois, par cette lettre, l'URSS laissait enten-

(5) Au sujet de cette lettre de Tchitcherine, j'ai présenté une communication au IX. ème Congrès d'Histoire Turc en 1981, voir les actes de ce Congrès, Türk Tarih Kurumu. Pour le texte de la lettre, voir İsmail Soysal, op. cit. p. 270.

dre qu'elle n'était pas en mesure de fournir une assistance autre que diplomatique. Cette assurance evasive avait été tenue secrète pour ne pas irriter les Anglais et les Italiens.

Les Protocoles de signature No. I et II, annexés au Pacte Balkanique de 1934 et les Conventions Militaires conclues quatre mois plus tard avec la Yougoslavie et la Roumanie n'ont également pas été dévoilés<sup>(6)</sup>. D'après le Protocole de signature I, il était décidé que les parties entendaient par "l'ordre territorial" les frontières actuelles dans les Balkans, c'est-à-dire le statu quo.

Les Protocoles Militaires signés le 5 juin 1934-auxquels la Grèce avait refusé de se joindre-spécifiaient qu'en cas d'une attaque de la part d'un pays Balkanique (la Bulgarie), ou d'un pays non-Balkanique (l'Italie), les parties contractantes s'engageaient à se fournir réciproquement une assistance militaire.

Après la création de l'Etat du Hatay et au moment des préparatifs pour des élections législatives de cet Etat, un Accord Militaire a été signé le 3 juillet à Antioche en vue d'assurer l'arrivée de troupes turques dans ce petit pays. Une brève information sur la nature de cet Accord fut donnée à la presse, mais les détails ne furent pas rendus publics<sup>(7)</sup>. Il est évident que l'on voulait pas donner des éclaircissements sur la position et les mouvements des troupes turques et françaises.

3. La Turquie s'est montrée *loyale au sujet de la validité des accords*. Elle les a appliqué fidèlement, même si certaines dispositions de ces accords ne correspondaient pas à ses interêts (certaines annexes du Traité de Lausanne, notamment la convention des Détroits). Lorsqu'elle a voulu modifier ou mettre fin à un acte, elle a choisi, pour ce faire, la voie de négociations ou elle a agi en conformité avec la procédure légale. La Convention de Montreux concernant le Régime des Détroits conclue en 1936 et les Accords au sujet de Hatay en 1937 en sont les principaux exemples. De même, au moment où la mise en vigueur des Accords au sujet de Hatay avait créé une tension entre la Turquie et la France, le gouvernement turc fit savoir tout d'abord qu'il mettrait fin au Traité d'Amitié turco-français de 1930 lorsque celui-ci viendrait à terme et ceci avant qu'il ne soit prorogé par tacite reconduction. Il est certain que cette démarche visant à faire une pression sur la France, fut accueillie par le gouvernement français avec une certaine inquiétude. Toujours est-il que la Turquie avait fait valoir dans sa démarche que le Traité de 1930 ne répondait plus aux besoins du jour et indiqué qu'elle était prête à conclure un nouveau traite<sup>(8)</sup>.

La fidélité de la Turquie aux engagements contractés ne provenait pas seulement du dictum "pacta sunt servanda", mais aussi d'ancienne tradition turque de "ahde vefa",

(6) İsmail Soysal, "1934 Balkan Pakti" (Le Pacte Balkanique de 1934), publications de la Société Turquie d'Histoire, No. 82, pp. 126-226. Pour les textes demeurés confidentiels, voir İsmail Soysal, op. cit. Vol. I, pp. 458-459.

(7) Ibid., p. 538.

(8) Ibid., p. 380.

(fidélité à son engagement). L'exemple le plus frappant de cet attitude est le Protocole Additionnel de 1929 au pacte turco-soviétique de 1925, lequel stipulait que la Turquie devait informer le gouvernement de l'URSS des pourparlers qu'elle pourrait entamer avec un pays limitrophe en vue de la conclusion d'un accord politique quelconque. En effet, cours des négociations en vue d'un Pacte Balkanique en 1934, il en fut ainsi. A la smite d'une étroite collaboration avec Moscow une réserve dans ce sens, indiqué par les Soviétiques, était incorporée au pacte. Également, lors des travaux préliminaires en vue de la conclusion d'une nouvelle convention des Détroits en 1936, le gouvernement soviétique fut d'abord consulté et tenu ensuite constamment au courant des pourparlers avec les autres Etats avant et pendant la Conférence de Montreux.

En ce qui concerne le régime des Détroits, la Turquie, conformément à l'article 5 du Traité d'amitié turco-soviétique de 1921 signé à Moscou, avait accepté la proposition russe pour la réunion d'une conférence composée uniquement des représentants des pays riverains de la Mer Noire. Mais les Alliées Occidentales, la Grande-Bretagne en tête, ont voulu de négocier cette question à Lausanne avec leurs participations. L'Union Soviétique, ayant des sérieux problèmes internes à cette époque n'a pu s'opposer à cette demande. Elle a donc participé aux négociations sur les Détroits à Lausanne et signé "la Convention Concernant le Régime des Détroits". Mais le Parlement Soviétique n'a pas approuvé cette Convention. Malgré cela, le gouvernement soviétique allait à l'appliquer sans créer des problèmes. Quant au gouvernement Turc, bien qu'il n'était pas satisfait de cette Convention due à la démilitarisation de la Région des Détroits et à la création d'une Commission Internationale pour le contrôle des passages, a trouvé mieux l'équilibre établie entre les pays riverains de la Mer Noire et les Alliées occidentales. Mais elle s'est abstenu d'indisposer la Russie.

Avant la conclusion du Pacte de Saadabad de 1937, l'Union Soviétique avait également été consulté et son approbation avait été obtenue<sup>(9)</sup>. De même, lorsque la question du Hatay s'était posée, la Turquie avait tenu le gouvernement soviétique au courant et celui-ci n'avait élevé aucune objection aux accords conclus.

Après Atatürk, lors de la signature de l'Alliance Turco-Britannique-Française de 1939, cette attitude de collaboration loyale avec la Russie devait continuer et susciter l'insertion d'une réserve en faveur de cette dernière dans l'Alliance Tripartite.

Par contre, l'URSS n'avait pas informé la Turquie ni de l'Alliance qu'elle allait signer avec la France en 1935, ni du Pacte de Non-Agression conclu avec l'Allemagne en 1939.

(9) Le texte de la communication présentée par İsmail Soysal au X. ème Congrès d'Histoire Turc au sujet du Pacte de Sadabad, préparée d'après les archives du Ministère Turc des Affaires Étrangères, e été publié parmi les actes de ce Congrès, Ankara, 1988. Pour sa version anglaise, voir *Studies on Turkish-Arab Relations*, Annual 3 (1988), ISIS, Istanbul, pp. 131-157.