

COUNCIL OF EUROPE



CONSEIL DE L'EUROPE

10 août 2016

Documents d'information
SG/Inf(2016)29

Rapport de la visite d'information de l'Ambassadeur Tomáš **Boček**,
Représentant spécial du Secrétaire Général pour les migrations et les réfugiés,
en Turquie
30 mai – 4 juin 2016

- TABLE DES MATIÈRES -

I.	LA MISSION	4
II.	INTRODUCTION	4
1.	Réunions.....	4
2.	Visites sur place.....	5
3.	Coopération avec les autorités et le HCR.....	5
III.	LES DIFFÉRENTS RÉGIMES DE PROTECTION	5
1.	Les différents régimes.....	5
2.	Protection temporaire.....	5
3.	« Protection internationale »	6
4.	Les permis de séjour « humanitaires »	7
IV.	ACCÈS À UN STATUT DE PROTECTION	7
1.	Problèmes relatifs à l'enregistrement des Syriens.....	7
2.	Introduire une demande de « protection internationale » pendant la rétention	8
3.	Retard accumulé dans le traitement des demandes de « protection internationale »	10
4.	Manque d'information sur les différents régimes et droits associés	10
5.	Restrictions de circulation	10
V.	PROTECTION JURIDIQUE EFFECTIVE DES RÉFUGIÉS ET DES MIGRANTS	11
VI.	INTÉGRATION SOCIALE DES RÉFUGIÉS ET DES DEMANDEURS D'ASILE.....	12
1.	Logement.....	12
a)	<i>Capacité</i>	12
b)	<i>Situation dans les camps que j'ai visités</i>	12
c)	<i>L'hébergement à l'extérieur des camps</i>	13
2.	Protection sociale.....	14
3.	Soins de santé	15
4.	Accès au marché du travail.....	15
a)	<i>Permis de travail</i>	15
b)	<i>Reconnaissance des qualifications</i>	16
5.	Personnes LGBTI	16
6.	Coopération avec la société civile et les avocats.....	16
7.	Mettre l'accent sur la lutte contre la discrimination dans les politiques d'inclusion sociale.....	17
VII.	LES ENFANTS	17
1.	Enfants non accompagnés	17
2.	Education	19
3.	Travail des enfants.....	20
VIII.	VIOLENCE, TRAITE DES ÊTRES HUMAINS ET EXPLOITATION SEXUELLE.....	21
1.	Mariages précoces, traite des êtres humains et abus sexuels	21
2.	Violence domestique.....	23

3.	Prostitution	23
IX.	PLACEMENT EN RÉTENTION	23
1.	Conditions de rétention	23
	a) <i>Aéroport Atatürk</i>	23
	b) <i>Kumkapı</i>	24
	c) <i>Edirne</i>	25
	d) <i>Pehlivan köy</i>	25
	e) <i>Harmandalı</i>	25
2.	Légalité de la rétention	26
	a) <i>Le cadre législatif</i>	26
	b) <i>Interception à la frontière</i>	27
	c) <i>Rétention des demandeurs de « protection internationale » interceptés à l'extérieur de leurs villes satellites</i>	27
	d) <i>Rétention des personnes soupçonnées de participation à des activités criminelles ou terroristes</i> 27	
	e) <i>Renvois de réfugiés et migrants depuis la Grèce</i>	27
	f) <i>La situation spéciale du camp de Düziçi</i>	28
X.	PROBLEMES A LA FRONTIERE : FERMETURE, RECOURS A LA FORCE ET REFOULEMENT	28
1.	Fermeture de la frontière	28
2.	Renvois et expulsions de Turquie	30
XI.	RETOURS DE GRECE ET REINSTALLATION	30
XII.	CONCLUSIONS	31
	ANNEXE I Programme	34

I. LA MISSION

Du 30 mai au 4 juin 2016, j'ai effectué une visite d'information en Turquie pour déterminer comment le Conseil de l'Europe pouvait aider les autorités nationales à relever les défis que pose la présence dans le pays d'un très grand nombre de réfugiés et de migrants, tout en garantissant à tous le respect plein et entier des obligations internationales liées à l'adhésion au Conseil de l'Europe¹.

Ma mission en Turquie est apparue nécessaire à la suite de la visite d'information que j'ai effectuée en Grèce et des événements importants consécutifs à la récente conclusion de l'accord UE-Turquie. La Turquie accueille sur son sol la plus grande population de réfugiés au monde, soit 3,1 millions de personnes bénéficiant d'une protection sous une forme ou sous une autre, dont quelque 2,75 millions de Syriens. Il convient de saluer les efforts importants consentis jusqu'ici par les autorités turques pour faire face à une situation sans précédent, résultat du conflit incessant qui sévit dans les pays voisins. Parallèlement, il est clair que le Conseil de l'Europe peut encore aider concrètement les autorités à continuer de gérer la situation (elles-mêmes ou en coopération avec d'autres Etats membres et des acteurs régionaux), dans le respect des normes des droits de l'homme qui sont consacrées dans divers instruments de notre Organisation².

II. INTRODUCTION

1. Réunions

Au cours de ma visite, je me suis entretenu à Ankara avec de hauts représentants de la Direction générale pour la gestion de la migration (DGMM), du ministère des Affaires européennes, du ministère des Affaires étrangères, de l'Autorité de gestion d'urgence et de secours en cas de catastrophe (AFAD), du ministère de la Famille et des Affaires sociales et du ministère de l'Education. J'ai également discuté de la situation des réfugiés et des migrants avec les autorités compétentes d'Istanbul, d'Edirne, de Kırklareli, d'Adana, d'Osmaniye, de Gaziantep et d'Izmir. J'ai eu des échanges avec des représentants du HCR, de l'Unicef, de la délégation de l'Union européenne en Turquie, du Programme alimentaire mondial, de la Croix-Rouge turque et de l'Organisation internationale pour les migrations. Enfin, j'ai rencontré plusieurs ONG et avocats qui apportent assistance et conseil aux réfugiés et aux migrants : l'American Bar Association/Rule of Law Initiative, Amnesty International, l'Association pour la solidarité avec les demandeurs d'asile et les migrants (ASAM), l'Association pour le rapprochement des peuples, Caritas, Concern, GOAL, Human Resource Development Foundation, l'Association des droits de l'homme, IMPR Humanitarian, International Rescue Committee, International Refugee Rights Association, des membres du barreau d'Istanbul, Mazlumder, Médecins du Monde, Médecins Sans Frontières, Mercy Corps, Mülteci Der,

¹ Lors de cette mission, j'ai été assisté de mes conseillers juridiques, M. Stephanos Stavros et M^{me} Michelle Lafferty ; de M^{me} Livia Stoica Becht, de l'Unité de coordination des politiques des droits des enfants du Conseil de l'Europe ; et de M. Hasan Mutaf, du Greffe de la Cour européenne des droits de l'homme.

² Après ma visite et dans le sillage du coup d'Etat manqué en Turquie, le Gouvernement turc a annoncé, le 22 juillet 2016, son intention de demander une dérogation à la Convention européenne des droits de l'homme (article 15). A la date de publication du présent rapport, il était difficile de savoir si les mesures envisagées concerneraient ou non les domaines qui y sont traités. Toute mesure adoptée qui porte atteinte aux droits et aux libertés protégées par la Convention peut être contestée auprès de la Cour européenne des droits de l'homme. C'est à cette dernière qu'il appartiendra de décider si les conditions de l'article 15 sont satisfaites, et en particulier si les mesures prises l'ont été « dans la stricte mesure où la situation l'exige ». Certains droits consacrés par la Convention (notamment l'interdiction de la torture et des traitements dégradants) ne souffrent aucune dérogation.

Refugee Rights Turkey, SAMS Foundation, Solidarity with Refugees, SPoD, Support To Life, the Urban Institute et l'association Yuva³.

2. Visites sur place

A Istanbul, je me suis rendu dans le centre de rétention de Kumkapı, dans les infrastructures de l'aéroport Atatürk destinées aux passagers déclarés inadmissibles et aux personnes ayant déposé une demande de protection, ainsi que dans un centre multiservices pour réfugiés syriens géré par l'ASAM à Tarlabası. De plus, deux membres de la délégation se sont rendus au centre d'hébergement pour mineurs d'Yeldeğirmeni. J'ai également visité les centres de rétention d'Erdine (province d'Edirne) et de Pehlivan köy (province de Kırklareli), à la frontière avec la Bulgarie et la Grèce. Au sud-est, j'ai visité plusieurs centres de protection temporaire, un à Sarıçam (province d'Adana), un à Düziçi (province d'Osmaniye) et deux à İslahiye (province de Gaziantep). J'ai aussi visité un centre d'enregistrement, une garderie et un centre multiservices de l'ASAM pour réfugiés syriens à Gaziantep, près de la frontière syrienne. Enfin, à Izmir, j'ai visité le centre de rétention de Harmandalı, un centre multiservices de l'ASAM pour réfugiés syriens et un centre géré par une organisation de solidarité aux réfugiés syriens (financé par WAHA).

3. Coopération avec les autorités et le HCR

Je remercie les autorités turques pour leur coopération dans l'exécution de cette mission. J'ai apprécié leur volonté de faciliter mon accès à de nombreux lieux sensibles, y compris des lieux de privation de liberté, où j'ai pu m'entretenir librement avec des personnes retenues. Je remercie aussi les antennes du HCR (Haut Commissariat aux réfugiés) à Ankara, Istanbul, Gaziantep et Izmir pour leur aide inestimable dans l'organisation de certaines parties de ma visite et pour la mise à disposition de services d'interprétation.

III. LES DIFFÉRENTS RÉGIMES DE PROTECTION

1. Les différents régimes

Le traitement des étrangers en Turquie est régi par la loi de 2013 sur les étrangers et la protection internationale (LEPI) et par le règlement sur la protection temporaire de 2014 (RPT). Ces deux instruments constituent un système de protection de structure complexe : la « protection temporaire » s'adresse aux personnes qui ont été forcées de quitter leur pays et sont arrivées en Turquie en masse ; et la « protection internationale » (statut de réfugié de la Convention de Genève, de réfugié conditionnel ou de protection subsidiaire) peut être accordée à toutes les autres nationalités à l'issue d'une évaluation individuelle⁴. De plus, des permis de séjour humanitaire sont parfois délivrés aux personnes qui ont besoin de protection.

³ Le programme fait l'objet de l'annexe I.

⁴ Dans le présent rapport, l'expression « protection internationale » est exclusivement utilisée pour désigner ces trois statuts de protection, qui sont décrits comme des statuts de « protection internationale » dans la loi LEPI. Elle ne désigne pas le concept plus général de protection internationale tel qu'on l'entend dans les débats internationaux sur les questions d'asile, étant donné que – comme indiqué ci-après – la Turquie a maintenu sa restriction géographique au regard de la Convention de 1951 relative au statut des réfugiés.

2. Protection temporaire

Le régime de protection temporaire s'applique actuellement aux Syriens et aux apatrides qui entrent en Turquie par la Syrie. Les Syriens, parce qu'ils relèvent de ce régime spécial, n'ont pas la possibilité de déposer des demandes de « protection internationale ». Une fois l'origine syrienne vérifiée, la protection temporaire est accordée sans évaluation individuelle. Certains Syriens en sont exclus, notamment ceux qui ont participé à des activités criminelles ou terroristes.

Le RPT accorde aux bénéficiaires le droit légal de rester en Turquie ainsi que la protection contre le refoulement et l'accès aux services essentiels, notamment à l'éducation et aux soins, sur la base d'une carte d'identification de protection temporaire délivrée par la DGMM. Les règles en vigueur excluent expressément la perspective d'une intégration à long terme, le temps passé en Turquie au titre de la protection temporaire n'étant pas pris en compte pour l'obtention d'un permis de séjour de longue durée ou l'acquisition de la citoyenneté turque⁵. Cela étant, les bénéficiaires de ce régime sont éligibles à la réinstallation dans un pays tiers⁶.

Certains s'inquiètent du manque de clarté concernant les modalités de sortie du régime de protection temporaire. De plus, s'il est mis fin à ce régime, il n'y a aucune garantie que les personnes qui en relèvent actuellement pourront accéder à la « protection internationale ».

3. « Protection internationale »

Toute autre personne cherchant à bénéficier d'une protection doit déposer une demande de « protection internationale » auprès de la DGMM. Il existe trois types de « protection internationale » : le statut de réfugié prévu par la Convention de Genève, le statut de réfugié conditionnel et la protection subsidiaire. Le statut de réfugié prévu par la Convention de Genève ne s'applique qu'aux personnes fuyant des persécutions en raison d'événements dans un Etat membres du Conseil de l'Europe⁷. Par conséquent, en pratique, les demandeurs d'asile arrivant en Turquie ne sont généralement éligibles qu'au statut de réfugié conditionnel ou à la protection subsidiaire⁸.

Une fois l'enregistrement et l'entretien achevés, les personnes demandant à bénéficier de la « protection internationale » reçoivent un numéro d'identification pour ressortissant étranger. La loi LEPI leur accorde plusieurs droits, notamment l'accès gratuit aux soins de santé et à l'éducation, dans l'attente du traitement de leur demande. Les personnes bénéficiant du régime de la « protection internationale » sont assignées, au titre du système des « villes satellites », dans l'une des 62 provinces désignées⁹, où il leur est demandé de s'installer. Cette obligation concernant le lieu de résidence subsiste même si le statut de réfugié conditionnel ou le régime de protection subsidiaire est accordé. Les raisons qui ont motivé la mise en place du système des villes satellites restent floues, notamment si l'on considère que

⁵ Il a récemment été annoncé que les autorités turques prévoient d'entamer une réflexion sur les possibilités de faciliter l'acquisition de la citoyenneté turque par les Syriens.

⁶ C'est le HCR qui se charge de soumettre les demandes de réinstallation de la Turquie vers un autre pays.

⁷ La Turquie a maintenu sa restriction géographique au regard de la Convention de 1951 relative au statut des réfugiés.

⁸ Le statut conditionnel est accordé aux personnes qui auraient obtenu le statut de réfugié si la Turquie n'avait pas maintenu sa restriction géographique au regard de la Convention de 1951. La protection subsidiaire est applicable aux personnes qui ne peuvent pas prétendre au statut de réfugié ou de réfugié conditionnel, mais qui, si elles étaient renvoyées dans leur pays d'origine, seraient exposées à la mort, à la torture ou à des traitements inhumains ou dégradants ou encore à une menace grave résultant d'une violence généralisée dans un contexte de conflit armé.

⁹ Les grandes villes comme Istanbul, Ankara et Izmir ne sont pas concernées.

les réfugiés syriens, en beaucoup plus grand nombre, peuvent en principe choisir leur lieu d'enregistrement parmi toutes les provinces turques¹⁰. Les personnes d'Afrique subsaharienne ayant introduit une demande de « protection internationale » se plaignent que les villes satellites dans lesquelles elles ont été assignées ne sont pas prêtes à accueillir des étrangers, et que le racisme et la discrimination fondés sur la couleur de peau sont des obstacles importants à l'intégration et à l'emploi dans les provinces rurales. Les personnes bénéficiant du statut de réfugié conditionnel peuvent se réinstaller hors du pays. Cela étant, elles n'ont aucune chance d'obtenir un permis de séjour de longue durée en Turquie ; de même que pour les bénéficiaires de la protection temporaire, le temps passé dans le pays en qualité de réfugié conditionnel n'est pas comptabilisé pour estimer si une personne a résidé suffisamment longtemps dans le pays pour pouvoir demander un tel permis. De plus, les réfugiés conditionnels ne peuvent pas prétendre au regroupement familial. Les personnes placées sous le régime de la protection subsidiaire possèdent, elles, des droits en matière de regroupement familial en Turquie. Pour le reste, leurs chances d'intégration sur le long terme sont limitées.

A maints égards, la loi LEPI semble avoir mis en place un cadre juridique clair pour garantir le respect des droits fondamentaux des personnes demandant à bénéficier du régime de « protection internationale ». Le temps nous dira dans quelle mesure ces droits sont effectivement garantis dans la pratique. Néanmoins, un aspect de la loi LEPI a été critiqué : l'absence de perspective d'intégration à long terme pour les personnes relevant du statut de réfugié conditionnel ou du régime de la protection subsidiaire. Il faut ajouter à cela que l'absence de données détaillées concernant les demandeurs et les bénéficiaires de la « protection internationale » fait obstacle à l'évaluation de l'efficacité du régime en vigueur.

4. Les permis de séjour « humanitaires »

Un certain nombre d'Irakiens se sont vu accorder un permis de séjour « humanitaire » qui les autorise à rester en Turquie. Il ne s'agit pas d'un statut de protection, mais de l'un des six types de permis de séjour accordés aux étrangers. Ce permis confère le droit légal de séjourner en Turquie, mais avec des droits et un accès aux services limité. Par exemple, les détenteurs de ce permis bénéficient gratuitement de certains soins de santé, mais doivent payer les médicaments. Cela étant, contrairement aux demandeurs de « protection internationale », les détenteurs d'un permis de séjour humanitaire peuvent choisir l'endroit où ils souhaitent vivre en Turquie. Autrefois, les autorités ne plaçaient pas les Irakiens sous le régime de la protection nationale, mais leur délivraient systématiquement un permis de séjour « humanitaire ». Je crois comprendre qu'ils peuvent aujourd'hui opter pour ce type de permis ou introduire une demande de protection internationale. Mais dans la pratique, il est fort probable que le manque d'information sur les avantages et les inconvénients de chaque dispositif les empêche de choisir en toute connaissance de cause.

IV. ACCÈS À UN STATUT DE PROTECTION

1. Problèmes relatifs à l'enregistrement des Syriens

On l'a vu, tous les étrangers – y compris les Syriens – doivent s'enregistrer auprès de la DGMM et obtenir un numéro de ressortissant étranger pour avoir des droits et accéder à des services en Turquie.

Chaque province est censée pourvoir aux besoins d'un nombre fixe de Syriens. Je n'ai pas réussi à savoir précisément comment les quotas de Syriens sont calculés, ni s'il existe un système centralisé de

¹⁰ Les Syriens sont néanmoins tenus de résider dans la province où ils ont été enregistrés.

répartition dans les différentes provinces. Mais il est apparu clairement, au cours de la visite, qu'une fois ce nombre atteint dans certaines provinces, les antennes locales de la DGMM (PDMM) arrêtent d'enregistrer ceux qui souhaitent déposer une demande de protection (ou ralentissent considérablement le processus d'enregistrement). Il est en outre ressorti de mes entretiens avec les autorités que les retards observés dans la procédure d'enregistrement n'étaient pas dus à un manque de ressources.

A Gaziantep, j'ai rencontré de nombreux Syriens affirmant qu'ils étaient depuis plusieurs mois dans l'attente d'un entretien en vue de leur enregistrement. Certains ont affirmé ne pas avoir pu accéder au bâtiment où sont distribués les documents précisant les dates des entretiens. En outre, il a été montré, documents à l'appui, que les personnes ayant obtenu un rendez-vous devaient attendre plusieurs mois, parfois jusqu'à l'année suivante. Certains ont attiré mon attention sur le fait que le système de prise de rendez-vous incite aux pratiques abusives, car il encourage l'intervention d'intermédiaires.

En mars 2016, les autorités ont mis en place une étape de préenregistrement pour pouvoir effectuer des contrôles de sécurité avant l'enregistrement des demandes et l'attribution d'un numéro de ressortissant étranger. Cette nouvelle étape, qui est entrée en vigueur par le biais de circulaires non publiées, a été critiquée en raison de son opacité. Alors que le préenregistrement est apparemment censé durer moins d'un mois, j'ai eu accès à des documents qui révèlent que cette procédure est en réalité beaucoup plus longue, ce qui vient s'ajouter aux actuels délais d'enregistrement.

Autre motif d'inquiétude : le système d'enregistrement, y compris la phase de préenregistrement, ne contient apparemment aucune garantie qui permettrait de s'assurer que les groupes vulnérables sont détectés et traités en priorité. Les besoins spéciaux des enfants non accompagnés, en matière d'information notamment, ne sont pas non plus pris en compte.

Il convient naturellement de reconnaître les efforts accomplis par les autorités turques dans l'enregistrement de plus de 2,5 millions de réfugiés syriens. De plus, il va de soi que le système ne peut pas fonctionner sans une certaine forme de répartition géographique des réfugiés qui tienne également compte de leurs souhaits. Mais d'un autre côté, on voit bien que l'incapacité de certaines provinces à enregistrer les réfugiés n'est pas acceptable. Il est très important de souligner que la situation des réfugiés non enregistrés – du point de vue de l'exercice des droits sociaux – est alarmante, ce que j'ai pu moi-même constater. Le système doit donc être corrigé de toute urgence.

2. Introduire une demande de « protection internationale » pendant la rétention

Les centres de rétention dans lesquels je me suis rendu disposaient tous de salles d'enregistrement où les personnes retenues pouvaient déposer une demande de « protection internationale » et être convoquées pour un entretien. Certains disposaient d'une salle réservée aux représentants du HCR. Les autorités m'ont donné l'assurance que les nouveaux arrivants reçoivent tous un document – rédigé dans une langue qu'ils comprennent – dans lequel leur droit de solliciter la « protection internationale » est explicité. Je n'ai pas réussi à obtenir copie d'un tel document. Ceux qui m'ont été présentés servent un autre objectif : ils sont distribués après qu'une demande de « protection internationale » a été faite ou qu'une décision de refoulement a été rendue. Les personnes retenues avec lesquelles je me suis entretenu ont affirmé n'avoir reçu aucune information sur leurs droits à leur arrivée au centre de rétention.

Préalablement à ma visite, j'ai fait savoir aux autorités turques que je souhaitais m'entretenir avec 13 personnes retenues dans le centre de rétention de Pehlivanköy (Kırklareli), qui, d'après les rapports du HCR, avaient été réadmis le 4 avril en provenance de la Grèce bien qu'elles aient exprimé le souhait d'y demander l'asile. Je remercie les autorités de m'avoir aidé à rencontrer ces personnes, avec lesquelles j'ai pu m'entretenir en privé. Plusieurs ressortissants congolais ont confirmé qu'ils avaient été réadmis en Turquie alors qu'ils avaient signalé au HCR à Chios (Grèce) leur intention de demander l'asile en Grèce. Ils affirment qu'à leur arrivée à Pehlivanköy, ils ont demandé à rencontrer le HCR, mais que les autorités ont ignoré leur demande de « protection internationale » pendant plusieurs semaines. Ce n'est que le 24 mai, c'est-à-dire peu avant ma visite, qu'ils ont eu la possibilité d'introduire leurs demandes. Lorsque je les ai rencontrés le 31 mai, ils n'avaient pas encore reçu la confirmation écrite de l'enregistrement desdites demandes¹¹.

Je me suis également entretenu avec une famille afghane dont je n'avais pas communiqué le nom aux autorités à l'avance. Celle-ci avait informé les autorités turques qu'elle souhaitait déposer des demandes de « protection internationale ». Les autorités m'ont assuré que la famille serait convoquée pour un entretien le jour de ma visite, dans l'après-midi. La famille n'était apparemment pas au courant de cette décision.

L'accès au HCR, aux ONG et à un avocat est souvent décisif pour les personnes retenues souhaitant accéder aux procédures de « protection internationale ». A ce jour, il semble que chaque centre de rétention ait ses propres pratiques de coopération avec ces acteurs, même si le HCR négocie actuellement un accord mondial avec la DGMM sur ce sujet. Une fois l'accès obtenu, le HCR et les ONG sont seulement autorisés à entrer en contact avec des personnes ayant préalablement requis leur aide ; ils doivent donc fournir le nom des personnes intéressées. Ce système, apparemment inutile, constitue un nouvel obstacle, qui entrave l'accès aux acteurs pertinents. Un mécanisme de « cliniques ouvertes » permettrait à toute personne intéressée de prendre conseil régulièrement auprès du HCR ou de certaines ONG.

Selon certaines allégations, les personnes placées en rétention ont des difficultés à contacter le HCR, les ONG et les avocats. Dans certains centres de rétention, il n'y aurait aucune possibilité de contact téléphonique. Dans les centres que j'ai visités, des affiches indiquaient le numéro de téléphone du HCR ou de l'ASAM, mais comme les personnes retenues ne sont pas autorisées à conserver leur téléphone mobile, elles n'ont d'autre choix que d'utiliser un téléphone public pendant les courtes périodes où elles sont autorisées à quitter leur chambre¹². Selon d'autres allégations, les avocats n'ont pas accès aux personnes placées en rétention même lorsqu'ils demandent à s'entretenir avec telle personne nommément, ou bien ils sont confrontés à des obstacles fictifs dressés à dessein.

¹¹ Le jour de ma visite, ces personnes ainsi qu'un Afghane étaient les seules présentes dans le centre de rétention de Pehlivanköy à avoir déposé une demande de « protection internationale » en Turquie. L'Afghane ne faisait pas partie des personnes alléguant avoir souhaité introduire une demande d'asile en Grèce avant leur réadmission en Turquie.

¹² Il y a des contestations au sujet des cartes téléphoniques, dont le montant est trop faible pour passer des appels de longue durée.

En tout état de cause, il apparaît que la direction des centres de rétention dispose d'une grande latitude pour fixer les conditions régissant la consultation d'un avocat. Dans l'un des centres, les autorités ont expliqué que certains avocats tentaient d'exploiter les personnes retenues, d'où les « mesures nécessaires » prises par les autorités. Rien n'indique clairement que ces mesures soient prescrites par un quelconque règlement.

De plus, les personnes retenues rencontrent des difficultés pratiques à donner mandat à leur avocat en raison du moyen d'identification requis¹³ et du coût de traduction des documents.

Il est devenu manifeste au cours de ma visite que l'accès à la « protection internationale » était problématique. Bien que les personnes retenues soient tributaires de l'aide des autorités, elles ne reçoivent aucune information et se voient souvent refuser l'accès aux représentants du HCR et aux ONG qui pourraient les informer sur leurs droits. Ce problème prend une dimension supplémentaire dans le cas des personnes réadmissibles en provenance de la Grèce au titre de l'accord UE-Turquie, étant donné que le Gouvernement turc s'est engagé auprès de la Commission européenne à veiller à ce que toutes les personnes renvoyées des îles grecques et ayant besoin d'une « protection internationale » aient accès aux procédures afférentes en Turquie.

3. Retard accumulé dans le traitement des demandes de « protection internationale »

Le traitement des demandes de « protection internationale » a pris du retard. Fin février 2016, l'arriéré s'élevait à 140 000 demandes. La DGMM a mobilisé du personnel supplémentaire et fin avril, le nombre de demandes en attente s'établissait à 100 000 environ. Il semble que cette réduction soit largement due à la clôture de toutes les demandes implicitement annulées (soit parce que le demandeur avait quitté l'endroit où il était censé séjourner, soit parce qu'il n'avait pas honoré son obligation de présentation)¹⁴. J'ai cru comprendre que la DGMM s'emploie à ce que l'arriéré soit soldé avant la fin 2016. Pour que toutes les demandes soient examinées de manière appropriée, elle a besoin d'être appuyée.

4. Manque d'information sur les différents régimes et droits associés

Les personnes qui recherchent une protection en Turquie semblent rencontrer des difficultés à obtenir des informations pertinentes, exactes et actualisées sur les différents régimes, chacun étant lié à des procédures qui lui sont propres et donnant lieu à des droits et des devoirs qui ne sont pas toujours les mêmes. A Istanbul, l'ASAM n'a pas ménagé ses efforts pour faire savoir que les Syriens pouvaient bénéficier d'une protection temporaire. Résultat, il apparaît que les Syriens d'Istanbul ont parfaitement connaissance de cette possibilité. Il n'en est peut-être pas de même dans toutes les régions de la Turquie, et, de plus, les non-Syriens ne sont pas aussi bien informés de leur droit à la « protection internationale ».

Il semblerait en outre que de nombreux employés du secteur public intervenant dans la fourniture de services ne connaissent pas leurs obligations légales vis-à-vis des réfugiés et des demandeurs d'asile¹⁵.

¹³ La carte de protection temporaire ne constitue pas une forme d'identification valide.

¹⁴ Voir les paragraphes III.3 et IV.5.

¹⁵ Les numéros attribués aux étrangers ont récemment été modifiés : ils sont désormais préfixés « 99 » (« 98 » auparavant). Il semble que de nombreux prestataires de services ne reconnaissent pas l'ancien format, en conséquence de quoi certaines personnes se voient, à tort, refuser l'accès à certains droits.

5. Restrictions de circulation

Les personnes demandant la « protection internationale » et celles bénéficiant du statut de réfugié conditionnel ou du régime de la protection subsidiaire, qui sont tenues de résider dans un lieu bien précis, ont l'obligation de se présenter périodiquement aux autorités. Les dossiers des demandeurs de « protection internationale » qui manquent à leur obligation de présentation trois fois de suite sans raison valable ou qui quittent le lieu où ils sont tenus de résider sont considérés comme annulés, et les demandes associées sont closes.

Les Syriens placés sous le régime de la protection temporaire aussi doivent obtenir une autorisation pour se déplacer hors de la province dans laquelle ils se sont inscrits. Jusqu'à une date récente, les autorités ne cherchaient pas à faire exécuter l'obligation qui incombe aux Syriens de résider dans une province bien précise. Mais selon mes interlocuteurs, la situation a radicalement changé au lendemain de la signature de l'accord UE-Turquie. Il leur est désormais difficile d'obtenir l'autorisation de circuler en dehors de la province dans laquelle ils résident. De plus, de nombreux contrôles sont effectués pour savoir si les personnes qui se déplacent (ou qui pourraient s'être déplacées) d'une province à une autre se sont conformées aux règles pertinentes. Plusieurs personnes ont déclaré que ces contrôles étaient effectués au faciès. Ces méthodes pourraient tomber sous le coup de la Recommandation de politique générale n° 11 de la Commission européenne contre le racisme et l'intolérance relative à la lutte contre le racisme et la discrimination raciale dans les activités de la police¹⁶, et des articles 8 et 14 de la Convention européenne des droits de l'homme¹⁷.

V. PROTECTION JURIDIQUE EFFECTIVE DES RÉFUGIÉS ET DES MIGRANTS

Les personnes retenues n'ont pas librement accès à un avocat et, de plus, leurs chances d'obtenir la « protection internationale » sont limitées¹⁸. Ces restrictions soulèvent une question générale concernant la protection juridique de ces personnes d'autant qu'elles n'ont pas non plus la possibilité de déposer plainte pour d'autres motifs.

L'absence d'assistance juridique dans plusieurs lieux de rétention en témoigne. En vertu de la législation nationale, les personnes demandant la « protection internationale » et celles qui en bénéficient déjà ont droit à une assistance juridique si elles sont dans l'incapacité de payer les honoraires d'un avocat. Il s'agit là d'une garantie importante et il convient de saluer les autorités turques pour sa mise en place. Cela dit, mon attention a été attirée sur le fait que de nombreux barreaux ne proposent pas cette assistance, car, selon eux, ils manquent de ressources. Ce point devrait être traité au niveau gouvernemental pour que cette législation ambitieuse et novatrice ne reste pas lettre morte.

Des services de traduction et d'interprétation sont souvent nécessaires pour garantir que les personnes non turcophones aient accès aux tribunaux et à la police (au cas où elles souhaiteraient déposer plainte). Des améliorations s'imposent dans ce domaine.

¹⁶ Voir le § 1.

¹⁷ La Turquie n'a pas ratifié le Protocole n° 4, qui, en son article 2, garantit aux personnes se trouvant légalement sur le territoire d'un Etat le droit à la liberté de circulation et à la liberté de choisir librement sa résidence.

¹⁸ Voir le paragraphe IV.2.

Enfin, les tribunaux administratifs n'ont pas les compétences nécessaires pour appliquer la législation relative aux étrangers, ce qui est une source de préoccupation, compte tenu notamment des nombreux problèmes qui vont inévitablement se présenter au regard de la Convention européenne des droits de l'homme.

VI. INTÉGRATION SOCIALE DES RÉFUGIÉS ET DES DEMANDEURS D'ASILE

1. Logement

a) *Capacité*

L'arrivée de réfugiés et de demandeurs d'asile¹⁹ en nombre sur le territoire turc pose de fortes exigences en matière de logement. Les autorités turques ont été saluées à la quasi-unanimité pour la construction rapide de plusieurs camps dans la région frontalière avec la Syrie, qui offrent à leurs occupants des conditions de vie basiques mais néanmoins décentes. Quelque 290 000 réfugiés, essentiellement syriens, sur les 3,1 millions que compte le pays sont hébergés gratuitement dans 26 camps de ce type (appelés « centres d'hébergement temporaire »).

Outre ces camps, un centre d'accueil a été ouvert à Yozgat. Il peut accueillir 100 personnes et offre un hébergement gratuit aux plus vulnérables. Six nouveaux centres d'accueil offrant une capacité d'hébergement de 4 500 personnes ont été construits avec des fonds de l'Union européenne, mais les autorités turques ont été autorisées à convertir temporairement cinq d'entre eux en centres de rétention pour faire face aux besoins croissants de structures adaptées. Un seul (celui d'Erzurum d'une capacité de 750 personnes) sera utilisé conformément à sa vocation première. En outre, je crois comprendre qu'il est maintenant prévu de construire deux nouveaux centres d'accueil à Ankara et à Konya, ce dernier étant destiné aux enfants non accompagnés demandeurs d'asile.

Nul doute que ces mesures permettront d'améliorer la capacité d'accueil, mais le nombre total de places restera néanmoins relativement faible. D'un autre côté, il se peut que les Syriens, qui sont en Turquie depuis un certain temps et risquent encore de le rester, préfèrent s'installer en zone urbaine, dans l'espoir de vivre un jour une vie normale.

b) *Situation dans les camps que j'ai visités*

Je me suis rendu dans trois camps en Turquie, près de la frontière avec la Syrie : Sariçam, Düziçi et Islahiye 2.

Le camp de Sariçam, ouvert en 2013, est géré par l'AFAD. Au moment de ma visite (1^{er} juin 2016), 10 300 Syriens environ y étaient hébergés, dont à peu près 60 % d'enfants, pour l'essentiel dans 2 141 tentes familiales²⁰. En plus des tentes destinées à l'hébergement, le camp compte 166 tentes publiques, plus grandes, à usage collectif : salles de classe, services administratifs et médicaux, salles de prière, etc. L'infrastructure est satisfaisante : quelques routes pavées, électricité, réseau d'égout et eau disponible gratuitement. Des radiateurs électriques sont mis à disposition en hiver, et des ventilateurs en été.

¹⁹ Ces termes désignent les personnes qui ont déposé une demande de protection au titre de l'un des régimes décrits dans la partie III ainsi que les personnes dont la demande a été approuvée.

²⁰ Certaines personnes doivent se partager des tentes plus grandes.

Le camp était au maximum de sa capacité et les personnes hébergées n'étaient quasiment pas remplacées, si ce n'est pour permettre le regroupement familial. Certains se plaignaient du manque d'espace, d'autant plus que 100 nouvelles tentes d'une capacité de 3 500 personnes environ étaient attendues. Les tentes étaient fonctionnelles et en bon état. Néanmoins, il serait souhaitable de commencer à les remplacer par des conteneurs, étant donné que le camp ne peut plus être considéré comme une solution à court terme à la crise des réfugiés syriens.

Islahiye 2 est également un camp de tentes géré par l'AFAD. Il est similaire au camp de Sarıçam. Deux camps seulement hébergent des non-Syriens, dont celui d'Islahiye 2, qui compte environ 9 000 Syriens et 7 000 Irakiens. Là encore, j'ai pu constater au cours de ma visite (le 1^{er} juin 2016) que les conditions étaient généralement satisfaisantes dans la partie syrienne. La partie irakienne était en revanche en moins bon état et les tentes franchement miteuses. Les occupants se plaignaient des longues files d'attente pour rentrer dans le camp à la fin de leur journée de travail. Bien que le camp ne soit pas utilisé au maximum de sa capacité, un certain nombre de personnes dormaient à l'extérieur, espérant être autorisées à entrer pour retrouver leur famille. Il est difficile de savoir pourquoi ces personnes n'avaient pas été admises ; peut-être certaines d'entre elles n'étaient pas parvenues à se faire enregistrer.

Contrairement à Islahiye 2, à Sarıçam et à 23 autres camps, qui sont gérés par l'AFAD, celui de Düziçi est dirigé par la DGMM. Les autorités m'ont informé que ses occupants, qui venaient de différentes régions de la Turquie, y avaient été conduits pour leur bien : certains étaient sans-abris et avaient besoin d'un toit, tandis que d'autres vivaient de mendicité ou avaient commis des actes délictueux. En outre, les Syriens interceptés en tentant de franchir la frontière ou réadmis en Turquie depuis la Grèce étaient souvent envoyés à Düziçi. Bon nombre des occupants de ce camp étaient des Roms²¹.

Düziçi est un camp de conteneurs d'une capacité de 5 000 personnes. Le jour de ma visite (le 1^{er} juin 2016), il n'était pas à moitié plein. Chaque famille est logée dans un conteneur composé de deux pièces. Les besoins essentiels sont pourvus : des repas chauds sont servis trois fois par jour et l'électricité est installée. Néanmoins, les conditions générales ne sont pas bonnes. Le jour de ma visite, il faisait très chaud ; les conteneurs, à flanc de coteau, étaient exposés au soleil et il régnait à l'intérieur une forte chaleur. Bon nombre des jeunes enfants que j'ai croisés vavaient pieds nus et étaient sales. Outre mes inquiétudes relatives à la légalité de la rétention des occupants²², il ne fait pour moi aucun doute que les conditions de vie matérielles doivent être améliorées.

Tous les camps disposaient de structures médicales de base, mais le nombre de médecins était limité, ce qui est une source de préoccupation. Il semble que beaucoup d'enfants soient nés dans les camps ; les conditions sanitaires des accouchements qui ont lieu dans les tentes ou les conteneurs mettent les mères et les enfants en danger. Enfin, il ne semble pas y avoir de personnels formés pour offrir un accompagnement psychosocial adéquat aux populations qui ont sans doute vécu des événements traumatisants.

J'ai constaté avec satisfaction la mise en place de comités de femmes dans le camp d'Islahiye 2. Ces comités contribuent à ce que les besoins et les problèmes des femmes soient portés à l'attention des autorités. Compte tenu du grand nombre de femmes et de jeunes filles vivant dans les camps, et au vu de leurs besoins de protection spécifiques²³, j'encourage la mise en œuvre d'autres initiatives de ce type.

²¹ Les Roms syriens sont appelés « Doms ».

²² Point sur lequel je reviendrai au paragraphe IX.2, alinéa f).

²³ Voir la partie VIII du présent rapport.

c) *L'hébergement à l'extérieur des camps*

Comme indiqué plus haut, les réfugiés syriens, les demandeurs de « protection internationale » et les bénéficiaires et titulaires du permis de séjour « humanitaire » résident, pour leur grande majorité, à l'extérieur des camps. Ces personnes ne reçoivent ni hébergement ni aide financière pour se loger et doivent survivre par leurs propres moyens. Cette situation a entraîné l'appauvrissement de milliers de réfugiés, que la hausse rapide des loyers en raison du nombre de nouveaux arrivants ne fait qu'aggraver. Les personnes aux revenus modestes ont donc du mal à trouver un logement d'un niveau suffisant.

2. Protection sociale

Au niveau local, des organisations internationales (OI) et des ONG assurent aux réfugiés et aux demandeurs d'asile un certain niveau de protection sociale. L'ASAM a ainsi ouvert plusieurs centres multiservices répartis sur le territoire pour les réfugiés syriens enregistrés ; les réfugiés syriens non enregistrés doivent s'appuyer sur des réseaux de soutien informels²⁴. J'ai été impressionné par les services proposés aux réfugiés dans les centres que j'ai visités à Istanbul, à Gaziantep et à Izmir. Il semble que l'ASAM s'emploie essentiellement à fournir des conseils juridiques, un accompagnement social et des services de santé de base, mais elle offre également une assistance matérielle à ceux qui en ont besoin. A Istanbul, par exemple, l'ASAM distribue des uniformes scolaires (provenant de dons) aux familles qui n'ont pas les moyens d'en acheter. Elle propose aussi une aide financière pour l'achat de manuels scolaires.

Plusieurs ONG ont monté des projets d'aide financière aux réfugiés et aux demandeurs d'asile. Dans ce cadre, il est souvent demandé une contrepartie aux familles. Ainsi, dans l'un de ces projets, celles-ci reçoivent des espèces à condition de scolariser leurs enfants. Un projet analogue coordonné par le ministère de la Famille et des Affaires sociales est en cours à Istanbul. Les autorités m'ont aussi expliqué que d'autres aides financières modestes sont versées aux familles avec enfants, avec le soutien de l'UE. Manifestement, il n'existe pas de protection sociale systématique pour les réfugiés et les demandeurs d'asile : l'aide financière offerte par les ONG et les autorités turques est sporadique et incertaine. Je crois comprendre que les gouverneurs²⁵ et les maires disposent d'une large autonomie pour gérer le problème des réfugiés syriens et qu'ils peuvent utiliser comme ils l'entendent les fonds qu'ils reçoivent du budget national. Mais j'ai aussi appris que les réfugiés n'entrent pas en ligne de compte dans le calcul du nombre d'habitants qui sert à déterminer l'aide financière allouée aux villes, qui ont donc plus de difficultés encore à affecter des fonds à la question des réfugiés et des migrants.

Outre les mécanismes d'aide financière, le Programme alimentaire mondial et la Croix-Rouge turque ont lancé un projet de cartes alimentaires électroniques, avec le soutien financier du Service d'aide humanitaire de l'UE. Les cartes électroniques sont utilisées dans 11 camps par plus de 156 000 personnes. Elles sont chargées tous les mois avec environ 85 liras turques par personne (25 EUR) et peuvent être utilisées pour acheter de la nourriture. Les familles considèrent que ces montants sont insuffisants compte tenu du coût élevé des couches et du lait pour nourrisson.

Depuis 2015, la carte alimentaire électronique est aussi distribuée à l'extérieur des camps (elles sont rechargées tous les mois d'un montant de 62 liras turques). A ce jour, 90 000 personnes environ ont bénéficié d'une aide. En mars 2016, l'UE a annoncé qu'elle contribuerait à hauteur de 40 millions EUR et l'on espère que le programme sera étendu dans les prochains mois pour couvrir quelque 735 000

²⁴ L'ASAM donne aussi aux réfugiés non enregistrés des conseils sur la procédure d'enregistrement.

²⁵ Les gouverneurs ont la responsabilité des provinces.

personnes vivant à l'intérieur et à l'extérieur des camps. Le programme de carte électronique alimentaire est une initiative louable d'une importance majeure. Cela étant, les nombreux réfugiés et demandeurs d'asile qui se trouvent à l'extérieur des camps doivent lutter pour survivre. La dureté des conditions de vie peut être un facteur déterminant pour ceux qui décident de quitter la Turquie pour un autre pays du Conseil de l'Europe.

3. Soins de santé

Les réfugiés et les demandeurs d'asile enregistrés peuvent être soignés gratuitement dans des centres publics. Le système de santé ne prévoit pas de cotisations régulières pour les Syriens : c'est l'AFAD qui apporte les fonds nécessaires en effectuant des versements distincts. Tout retard dans les paiements entraîne des problèmes, en particulier en ce qui concerne l'accès aux médicaments.

Les réfugiés et les demandeurs d'asile non enregistrés n'ont accès qu'aux soins d'urgence, lesquels semblent être très restreints : les soins obstétricaux et les accouchements à l'hôpital par exemple n'en font pas partie²⁶. Cela est très préoccupant compte tenu du nombre élevé de naissances chez les réfugiés et les demandeurs d'asile en Turquie. De plus, comme indiqué ailleurs, les retards d'enregistrement limitent grandement l'accès aux soins dans la pratique.

Bien souvent, les réfugiés et les demandeurs d'asile doivent recourir à des services d'interprétation pour être en mesure d'exercer les droits qui leur sont garantis. Malgré les efforts louables accomplis par plusieurs ONG, les personnes que j'ai rencontrées estiment toutes que les besoins des réfugiés et des demandeurs d'asile en matière d'interprétation dans le secteur de la santé sont loin d'être couverts.

4. Accès au marché du travail

a) *Permis de travail*

Depuis début 2016, les Syriens qui sont en Turquie depuis plus de six mois peuvent obtenir un permis de travail dans la province où ils ont été enregistrés²⁷. Un quota s'applique : dans les entreprises, ils ne doivent pas représenter plus de 10 % du personnel. Le permis de travail est aussi subordonné à l'emploi étant donné qu'il ne peut être demandé qu'une fois le contrat d'embauche signé ; de plus, c'est le futur employeur qui doit en faire la demande. Le travail saisonnier dans les secteurs de l'agriculture et de l'élevage n'est soumis ni à l'obligation de détention d'un permis de travail ni à la règle du quota. Les personnes demandant à bénéficier de la « protection internationale » peuvent aussi demander un permis de travail six mois après le dépôt de leur demande de protection. Les réfugiés au titre de la Convention de Genève et les bénéficiaires du statut de la protection subsidiaire peuvent travailler sans permis, contrairement aux bénéficiaires du statut de réfugié conditionnel.

Je n'ai pas obtenu de chiffres concernant le nombre de permis de travail demandés ou accordés. Selon certains rapports, à la fin mars, quelque 2 000 demandes avaient été déposées par des Syriens au titre de la nouvelle procédure, ce qui représente un très faible pourcentage de la population syrienne en âge de travailler en Turquie. Il ne semble pas y avoir d'informations sur le nombre de décisions rendues à ce jour. L'absence de données complique considérablement l'évaluation de l'efficacité du système.

Quoi qu'il en soit, la pratique suivie en matière de permis de travail est très variable selon les provinces. Les gouverneurs et les maires jouent un rôle clé dans la façon d'appliquer les règles. Dans une ville où je

²⁶ Sauf en cas de travail prématuré.

²⁷ Ce droit figurait déjà dans le RPT, mais ses modalités d'exercice nécessitaient une législation d'application.

me suis rendu, les autorités m'ont informé qu'elles ne respectaient pas la période d'attente de six mois. De plus, bien que le quota s'applique en théorie, aucun contrôle n'est effectué dans la pratique.

Il semblerait que les employeurs soient peu enclins à déposer des demandes de permis de travail, préférant verser des salaires minimales à des travailleurs en situation irrégulière. De plus, les formalités administratives sont particulièrement pesantes, en particulier s'agissant des emplois peu qualifiés.

Je suis convaincu qu'il faut intensifier les efforts pour garantir un accès effectif au marché du travail. Les signalements de pratiques abusives et d'exploitations des réfugiés syriens travaillant dans l'industrie textile, y compris des allégations de discrimination et de versements de salaires minimales, restent très fréquents. La règle du quota est particulièrement problématique dans les zones frontalières, où les Syriens représentent plus de 50 % de la population (quoique les multiples opportunités de travail saisonnier dans certaines de ces régions puissent contribuer à atténuer ces difficultés). Pour l'heure, la réglementation sur les permis de travail échoue à donner aux réfugiés et aux demandeurs d'asile un accès effectif au marché de l'emploi. Les familles vivant à l'extérieur des camps ont donc d'autant plus de difficultés à survivre. Elles ont tendance, plus que les autres, à envoyer leurs enfants travailler.²⁸

b) Reconnaissance des qualifications

Apparemment, la Turquie ne dispose pas de système de reconnaissance des qualifications universitaires ou professionnelles des personnes relevant de l'un des régimes de protection décrits dans la partie III²⁹. Il semble donc que ces personnes ne puissent pas faire valoir leur niveau d'études pour trouver un emploi adapté, à quelques rares exceptions près, comme les enseignants venus de Syrie travaillant dans des écoles qui dispensent un programme en syrien.

5. Personnes LGBTI

J'ai été informé que l'intolérance à l'égard des personnes LGBTI a des répercussions sur leur accès au logement, à l'emploi et aux soins. Si ce problème touche également les ressortissants turcs appartenant à la communauté LGBTI, il est exacerbé dans le cas des réfugiés et demandeurs d'asile, qui sont déjà aux prises avec d'autres difficultés liées à l'intégration. Les atteintes à la vie privée, en particulier dans les camps, peuvent dissuader les personnes LGBTI à rechercher l'aide d'organisations de la société civile telles que SPOD. Par ailleurs, il y aurait lieu d'améliorer l'accès aux informations concernant leur situation.

6. Coopération avec la société civile et les avocats

La loi LEPI garantit aux personnes hébergées dans des centres de rétention un accès au HCR et à des avocats, mais sans en décrire les modalités. Comme on l'a vu plus haut, les agents du HCR et les avocats n'ont actuellement pas accès à tous les centres de rétention, leur présence étant laissée à la discrétion des autorités³⁰. De même, il y a peu d'informations faisant état d'ONG ayant obtenu l'autorisation d'accéder à de tels centres. Par ailleurs, s'il est indiqué dans la loi LEPI que les services dispensés dans les

²⁸ Voir le paragraphe VII.3 du présent rapport.

²⁹ Pourtant, la Turquie a ratifié la Convention sur la reconnaissance des qualifications relatives à l'enseignement supérieur dans la région européenne (STE n° 165), qui dispose, en son article 7, que « [c]haque Partie prend toutes les mesures possibles et raisonnables dans le cadre de son système éducatif, en conformité avec ses dispositions constitutionnelles, légales et administratives, pour élaborer des procédures appropriées permettant d'évaluer équitablement et efficacement si les réfugiés, les personnes déplacées et les personnes assimilées aux réfugiés, remplissent les conditions requises pour l'accès à l'enseignement supérieur, la poursuite de programmes d'enseignement supérieur complémentaires ou l'exercice d'une activité professionnelle et ce, même lorsque les qualifications obtenues dans l'une des Parties ne peuvent être prouvées par des documents les attestant. »

³⁰ Pourtant, comme on l'a expliqué, le HCR négocie actuellement un accord avec la DGMM.

centres d'hébergement peuvent être confiés à des prestataires extérieurs, il n'existe aucune instruction précisant comment cette disposition générale doit être mise en œuvre.

A l'issue de ma mission, la DGMM et la Croix-Rouge turque ont conclu un accord visant à offrir de meilleurs services aux personnes assignées dans les centres de rétention et dans les camps. La conclusion d'accords analogues visant à une plus grande clarté dans l'accès aux services dispensés par le HCR et les ONG et dans la fourniture de ces services permettrait sans doute d'améliorer les conditions de vie dans les camps et les centres de rétention. Ce serait aussi une façon de mieux cibler la redistribution des fonds de l'UE. Il serait judicieux d'aider les autorités turques à élaborer des accords de coopération en leur apportant une expertise et des exemples de bonne pratique dans ce domaine.

Des OI ont déploré qu'il soit nécessaire d'obtenir une autorisation avant de lancer une étude ou un sondage sur la situation des réfugiés et des demandeurs d'asile. Le recueil de données sur ces vastes populations en constante évolution n'est pas toujours une tâche aisée. Les autorités turques auraient donc tout intérêt à donner aux OI les moyens de mener ces activités. La bonne affectation des ressources disponibles nécessite des données exactes et actualisées.

7. Mettre l'accent sur la lutte contre la discrimination dans les politiques d'inclusion sociale
Il faut se féliciter qu'en Turquie, l'afflux de réfugiés ne soit pas devenu un enjeu de politique nationale. Toutefois, des incidents liés à des propos haineux se sont produits au niveau local et sur internet ; des cas de crime de haine m'ont également été rapportés.

Plusieurs ministères préparent de nouvelles mesures dans le domaine des services sociaux et des politiques d'intégration. La Banque des provinces finance également des programmes dans ce domaine. Cependant, dans sa réaction face aux immenses défis liés à la présence de 3,1 millions de réfugiés sur son territoire, la Turquie semble partir du principe que la plupart des réfugiés finiront par retourner dans leur pays d'origine³¹. C'est peut-être bien ce que souhaitent la majorité de ces personnes. Les observateurs objectifs semblent néanmoins s'accorder sur la nécessité de promouvoir l'inclusion des nouveaux arrivants dans la société turque. Il va sans dire que la lutte contre l'intolérance et la discrimination doit être un élément essentiel des futures politiques d'inclusion sociale.

En outre, les possibilités d'apprentissage de la langue turque offertes aux adultes semblent insuffisantes, même si certaines ONG proposent des cours de turc. Ainsi, les réfugiés ou migrants qui ont un emploi ont besoin de pouvoir suivre des cours du soir dans le système formel d'enseignement, mais de tels cours sont rares. La situation est encore plus difficile pour ceux qui ne travaillent pas et qui, de ce fait, n'ont pas de contact avec la langue turque. L'absence de système standardisé en matière d'enseignement des langues complique l'apprentissage pour ceux qui migrent à l'intérieur de la Turquie.

VII. LES ENFANTS

1. Enfants non accompagnés

Il n'existe pas de loi spécifique sur les mineurs non accompagnés (MNA). Ceux-ci sont considérés comme des « enfants ayant besoin de protection » au titre des dispositions pertinentes de la législation générale.

J'ai reçu des plaintes selon lesquelles un grand nombre d'enfants migrants vivraient seuls dans les rues de Turquie. Or, suivant les statistiques officielles, les MNA sont étonnamment peu nombreux en Turquie,

³¹ Les écoles suivant le programme syrien, mentionnées dans la partie VII.2 ci-dessous, en sont un exemple parmi d'autres.

notamment comparativement aux autres Etats membres du Conseil de l'Europe situés sur les axes de migration. Selon les autorités turques, cela s'explique par les importants efforts qu'elles entreprennent pour rendre ces enfants à leurs familles. Ils semblent en outre qu'elles prennent en considération un large cercle de proches (par exemple, les cousins) pour leur confier la responsabilité des enfants. Toutefois, des doutes subsistent sur la question de savoir si ces dispositions informelles sont encadrées de manière efficace.

Le Code civil turc prévoit qu'un tuteur légal doit être désigné pour chaque enfant identifié comme « non accompagné ». Cette règle, qui ne semble pas être respectée dans la pratique, doit être appliquée sans plus tarder.

De même, il est nécessaire d'améliorer le système en précisant et en faisant mieux connaître la procédure à suivre pour orienter les MNA vers les autorités compétentes. De nombreuses personnes avec lesquelles je me suis entretenu n'avaient pas d'idée précise sur les démarches à effectuer pour qu'un MNA soit placé dans un établissement pour enfants relevant du ministère de la Famille et des Affaires sociales. En revanche, tous semblaient d'accord sur le fait que, d'ordinaire, ces enfants ne sont pas placés en garde à vue, ce qui est un aspect positif.

L'estimation de l'âge est une autre question à examiner. Il semblerait que la procédure en vigueur ne tienne pas compte des aspects psychosociaux.

Mon équipe s'est rendue dans deux établissements pour enfants gérés par le ministère de la Famille et des Affaires sociales. Le refuge pour enfants Yeldeğirmeni, à Istanbul, est spécialisé dans la prise en charge de garçons migrants non accompagnés. Il possède une capacité totale de 60 personnes ; 56 garçons s'y trouvaient au moment de notre visite. L'établissement pour enfants visité à Gaziantep s'occupe également d'enfants turcs. Lors de la visite, il hébergeait 18 filles et garçons migrants non accompagnés, dont certains étaient très jeunes. Les MNA que nous avons vus provenaient principalement d'Afghanistan, d'Irak, du Nigéria et de Syrie. Certains d'entre eux n'avaient pas de documents d'identité ou de statut de protection. On m'a assuré que, lorsqu'un enfant placé dans un tel établissement souhaite demander l'asile, il reçoit une assistance adéquate. Les conditions de vie sont bonnes dans les deux établissements. Les services mis à disposition comprennent un soutien psychosocial, mais le manque d'interprètes peut empêcher les MNA d'en tirer une utilité quelconque.

En vertu de la loi, les enfants n'ont plus droit à une assistance lorsqu'ils atteignent l'âge de 18 ans. L'assistance peut toutefois être prolongée pour une brève période dans certaines conditions. Certains de mes interlocuteurs ont déploré l'absence de dispositions transitoires adaptées.

Lors de ma visite dans l'établissement pour enfants de Gaziantep, j'ai rencontré plusieurs enfants musulmans très jeunes, originaires d'Autriche et de Bosnie-Herzégovine, dont les parents exécutaient des peines de prison. Il est apparu que certains de ces parents s'étaient rendus en Syrie depuis des pays du Conseil de l'Europe avant d'être arrêtés en Turquie. J'ai appris qu'en l'absence de consentement des parents, les autorités consulaires concernées ou d'autres membres de la famille à l'étranger ne sont pas nécessairement informés que ces enfants ont été placés dans des établissements de l'Etat. Ces enfants forment incontestablement un groupe vulnérable qui nécessite une attention particulière.

2. Education

Assurer l'éducation des enfants réfugiés et migrants est un défi majeur pour la Turquie. Parmi les 2,75 millions de Syriens bénéficiant d'un statut de protection temporaire, plus de la moitié sont des enfants. La Turquie aurait notamment accueilli plus de 800 000 enfants syriens en âge d'être scolarisés.

Les enfants réfugiés et demandeurs d'asile sont pleinement titulaires du droit à l'éducation. Parmi eux, ceux qui ne sont pas encore enregistrés en tant que bénéficiaires des régimes décrits dans la partie III peuvent aller à l'école en tant qu'« élèves invités ». En revanche, les enfants de migrants en situation irrégulière n'ont aucune possibilité d'accéder à l'éducation. Selon le Comité européen des Droits sociaux, cette situation n'est pas conforme à la Charte sociale européenne, qui fait obligation aux Etats parties d'offrir un accès effectif à l'éducation à tous les enfants présents sur leur territoire, quelle que soit leur situation au regard du droit de séjour.

Les enfants syriens ont la possibilité d'aller soit dans une école publique turque, soit dans un « centre d'éducation temporaire ». Généralement, ces centres, gérés par des ressortissants syriens, dont le programme scolaire syrien est enseigné en arabe, ont obtenu l'agrément des autorités turques. De nombreux Syriens choisissent d'envoyer leurs enfants dans de tels centres. En ce sens, les « centres d'éducation temporaires » peuvent faciliter l'accès à l'éducation. Ils remplissent également une fonction utile en ce qu'ils préservent l'identité syrienne. Toutefois, ils peuvent aussi avoir pour effet à long terme d'empêcher une intégration efficace, notamment du fait d'un enseignement insuffisant en turc, ce qui ne facilite pas l'accès à l'enseignement supérieur ni au marché de l'emploi. C'est pourquoi la nouvelle politique semble viser à encourager la scolarisation des enfants syriens dans les écoles locales. Cela peut être une bonne solution à condition que ces enfants suivent également des cours sur l'histoire et la culture de leurs parents et apprennent aussi à lire et à écrire en arabe.

Environ 330 000 Syriens fréquentent les établissements scolaires de Turquie. Le taux de scolarisation des enfants réfugiés vivant dans les camps est de 85 %. Pour les enfants vivant en dehors des camps, le taux est nettement inférieur, ce qui est particulièrement préoccupant. Un certain nombre d'enfants ne sont plus scolarisés depuis plusieurs années. Leurs perspectives d'avenir sont de plus en plus gravement compromises par l'absence d'éducation, d'année en année.

J'ai appris que le faible taux de scolarisation s'explique par plusieurs facteurs d'ordre pratique et financier. Certaines écoles, qui exigent des documents en règle, n'acceptent pas les « élèves invités ». Comme indiqué plus haut, dans certaines situations, il est impossible d'obtenir ces documents en raison des délais d'attente ou d'une suspension des enregistrements au niveau local. L'association ASAM, à Istanbul, joue un rôle d'intermédiaire entre les écoles et les familles confrontées à de tels problèmes. Bien souvent, il suffit d'informer les autorités scolaires de leur obligation légale d'accueillir les enfants réfugiés et demandeurs d'asile pour résoudre le problème. Un autre sujet de préoccupation réside dans l'insuffisance de l'aide apportée aux enfants pour surmonter les difficultés linguistiques afin de pouvoir s'intégrer dans les écoles turques. On observe également, dans certains cas, des discriminations à l'égard des enfants migrants. En ce qui concerne l'aspect financier, le coût de l'inscription dans les écoles syriennes peut être prohibitif pour certaines familles. Enfin, plutôt que d'inscrire les enfants à l'école, de nombreux réfugiés et demandeurs d'asile les envoient travailler pour compléter les revenus familiaux.

En ce qui concerne les lieux dans lesquels je me suis rendu, j'ai été très impressionné par les structures d'enseignement dans les camps de Sariçam et d'Islahiye 2. Ces camps disposent de plusieurs écoles et d'équipes d'enseignants dévoués. De nombreuses activités sont organisées pour les enfants. Toutefois,

l'éducation proposée dans ces établissements suit largement le modèle des écoles syriennes. Pour les raisons exposées plus haut, il pourrait être opportun de promouvoir, pour les habitants des camps, une éducation placée sous administration turque et comprenant des cours d'arabe et de culture syrienne. Il faut souligner, néanmoins, que dans le camp de Düziçi, la situation des enfants est désastreuse. Il y avait un container vide, équipé d'un tableau noir, faisant office de lieu d'enseignement ; les autorités m'ont informé que, du fait du caractère fluctuant de la population, il n'était pas possible d'organiser des cours. De toute façon, le container était, par ses dimensions, totalement insuffisant pour accueillir le grand nombre d'enfants présents dans le camp. Même si, du fait d'un taux de fluctuation élevé, le séjour des enfants peut ne pas être de longue durée, il est inacceptable que leur parcours d'éducation connaisse une telle rupture. Il en va de même pour les enfants dans les centres de rétention, étant entendu que le présent rapport appelle avant tout à ce que les enfants ne soient pas placés en rétention.

Les MNA qui sont placés dans les établissements pour enfants bénéficient d'une éducation informelle, d'activités formatrices et de loisirs, ainsi que de cours de langue turque. Ils peuvent également s'inscrire dans les écoles turques. Dans l'un des établissements visités par ma délégation, les responsables ont fait mention d'un manque d'intérêt pour l'éducation ou la formation de la part des enfants. A l'évidence, la barrière linguistique faisait obstacle à leur participation à ces activités : un très petit nombre d'entre eux pouvaient s'exprimer de manière satisfaisante en turc, malgré leur long séjour dans le pays. Des exemples ont été cités, qui concernaient des enfants ayant réussi à s'intégrer dans le système d'enseignement public, mais il semble que, parallèlement, de nombreux garçons n'étaient pas scolarisés. Il est nécessaire de renforcer le soutien linguistique et psychosocial apporté à ces enfants pour encourager leur participation.

En conclusion, je partage pleinement l'inquiétude exprimée par le ministère de l'Éducation selon lequel, s'il n'est peut-être pas trop tard, il ne reste certainement plus beaucoup de temps pour faire en sorte que la génération actuelle des enfants réfugiés et migrants en Turquie ne soit pas une génération perdue. L'absence de perspectives d'éducation pour la majorité de ces enfants aggrave le traumatisme lié au déplacement. Elle accroît également le risque de marginalisation et de mécontentement, qui peut inciter certains à la criminalité ou à l'extrémisme. Il est nécessaire de mobiliser des ressources pour améliorer les capacités et construire des infrastructures, pour promouvoir la scolarisation des enfants et en particulier des filles, pour recruter et former un nombre suffisant d'enseignants, et pour fournir un soutien matériel et financier.

3. Travail des enfants

Le travail des enfants de moins de 15 ans continue de poser un grave problème en Turquie. Tandis que ce problème n'épargne pas les enfants turcs, le nombre d'enfants syriens qui travaillent, notamment dans l'industrie textile et l'agriculture, a explosé à la suite de l'afflux de réfugiés. Cette situation est à la fois une conséquence et une cause de la non-scolarisation des enfants. J'ai vu beaucoup d'enfants très jeunes mendier, se livrer au commerce de rue ou aider leurs parents à collecter de la ferraille pour la revendre. De nombreux enfants réfugiés sont très jeunes lorsqu'ils commencent à travailler. Bien qu'ils touchent des salaires de misère, beaucoup d'entre eux semblent être la seule source de revenus de leur famille. L'exposition des enfants à l'exploitation³² et aux dangers physiques et moraux fait peser une grave menace sur leurs droits les plus fondamentaux.

³² Le risque d'exploitation par le travail sous la contrainte d'organisations criminelles est semblable à celui d'exploitation sexuelle mentionné dans la section suivante.

Les autorités sont conscientes du problème et semblent vouloir s'y attaquer. Des représentants du ministère de la Famille et des Affaires sociales ont expliqué qu'ils mènent des programmes de soutien psychologique et social en coopération avec l'AFAD, ainsi que des programmes de sensibilisation pour la prévention du travail des enfants. Comme indiqué plus haut, les autorités et plusieurs ONG commencent à mettre en place des projets destinés à aider financièrement les parents qui envoient leurs enfants à l'école. Il ne s'agit toutefois que de projets ponctuels, qui n'ont pas une ampleur suffisante pour inciter la majorité des parents syriens à ne pas envoyer leurs enfants travailler. Du succès ou de l'échec de ces projets dépendra le contenu d'un programme général à l'échelle du pays. Il convient d'accorder une importance prioritaire à la conception d'un tel programme. Afin de combattre le travail des enfants avec efficacité, les autorités devraient en outre prendre des mesures d'incitation en faveur de l'emploi des adultes, par exemple en améliorant le système des permis de travail et en commençant à reconnaître les qualifications étrangères.

Parallèlement, il convient de se pencher sur le traitement réservé aux enfants trouvés en train de mendier ou de travailler. Selon plusieurs gouverneurs, les enfants qui sont appréhendés en train de travailler ou de mendier dans la rue sont rapidement ramenés à leur famille. Aucune mesure répressive ne serait prise à leur encontre. Cependant, j'ai aussi reçu des signalements faisant état d'enfants arrêtés et emmenés au camp de Düziçi. Dans l'un de ces cas, trois enfants ont été arrêtés par la police alors qu'ils vendaient de menus articles dans la rue avec leur tante et ses enfants. Emmenés dans un centre de rétention, ils n'ont été remis en liberté qu'après un certain temps, à la suite de l'intervention d'un avocat et d'une ONG. Le traitement réservé aux enfants trouvés en train de mendier ou de se livrer au commerce de rue devrait être dicté par l'intérêt supérieur de l'enfant. Le placement en rétention de ces enfants n'est pas acceptable. Les membres de la police et des autres professions concernées doivent recevoir une formation aux droits de l'homme afin que les mesures qu'ils sont amenés à prendre contribuent au bien-être des enfants.

VIII. VIOLENCE, TRAITE DES ÊTRES HUMAINS ET EXPLOITATION SEXUELLE

1. Mariages précoces, traite des êtres humains et abus sexuels

J'ai reçu des témoignages de la part de familles de réfugiés et de migrants qui vivent à l'extérieur des camps et qui craignent pour la sécurité de leurs enfants. La vulnérabilité des mères célibataires, qui s'occupent souvent de plusieurs jeunes enfants, est particulièrement préoccupante. Je ne peux pas exclure que ces femmes et leurs enfants soient la cible de criminels cherchant à les soumettre à l'exploitation sexuelle ou à la traite.

J'ai appris avec grande inquiétude l'augmentation du nombre de mariages précoces de filles syriennes, motivés principalement par la pauvreté ou comme moyen de « préserver l'honneur de l'enfant ». Des rapports font également état de jeunes mariées syriennes « vendues » à des hommes plus âgés. Malgré les assurances des autorités, selon lesquelles il n'y aurait pas de problème de trafic d'enfants migrants en Turquie, je ne suis pas pleinement convaincu que les contrôles nécessaires soient en place. Les réponses données à mes questions à ce sujet étaient assez vagues ou témoignaient d'une approche assez superficielle du problème.

Mes interlocuteurs ont reconnu qu'il est souvent difficile d'établir si l'on est en présence d'un mariage forcé lorsque la mariée est âgée de 15 à 18 ans. La jeune fille a-t-elle subi des pressions pour alléger la

charge financière qui pèse sur la famille ? A-t-elle rempli ce qu'elle pense être son « devoir » ? En tout état de cause, le fait que ces mariages ne soient conclus que par une cérémonie religieuse pose un problème juridique dans la mesure où la protection de ces femmes et des enfants nés de ces unions pourrait se révéler insuffisante.

Les informations faisant état d'un nombre croissant de mariages de jeunes filles syriennes âgées de moins de 15 ans sont, à l'évidence, plus alarmantes encore. Le droit pénal turc définit comme des abus sur enfants le fait d'entretenir des relations sexuelles avec un enfant âgé de moins de 15 ans. Les adultes qui entretiennent de telles relations devraient être poursuivis. En outre, les autorités devraient offrir aux filles concernées des moyens sûrs et confidentiels d'obtenir de l'aide.

Certaines informations font également état d'abus sexuels sur enfants dans les camps. Des représentants des camps m'ont informé que, lorsque de tels cas sont signalés, les autorités de police prennent les mesures qui s'imposent. Il apparaît toutefois que certaines familles refusent de porter plainte. Des cas de harcèlement sexuel des femmes habitant dans les camps ont également été signalés, dont les auteurs seraient principalement des membres des services de sécurité ou de nettoyage. En outre, des femmes vivant à l'extérieur des camps se sont plaintes du harcèlement exercé par leurs employeurs. La crainte de représailles et les barrières culturelles peuvent empêcher les femmes de signaler les incidents de ce type.

Il ne fait aucun doute que le harcèlement, l'exploitation et les violences à caractère sexuel peuvent avoir des conséquences de longue durée sur le développement et la santé psychologique de la victime. En ce qui concerne les jeunes filles syriennes, il est probable que ces conséquences sont aggravées par le traumatisme psychologique qu'elles subissent déjà, comme tous ceux qui fuient la guerre en Syrie. Je note que la Turquie a ratifié la Convention du Conseil de l'Europe sur la protection des enfants contre l'exploitation et les abus sexuels (STCE n° 201). Je compte sur la coopération constructive de la Turquie à l'exercice de suivi récemment lancé par le Comité de Lanzarote pour recenser les mesures prises par les Etats membres du Conseil de l'Europe afin de mettre les enfants touchés par la crise des réfugiés à l'abri de l'exploitation et des abus sexuels. Je salue également la récente ratification par la Turquie de la Convention du Conseil de l'Europe sur la lutte contre la traite des êtres humains (STCE n° 197) et son entrée en vigueur imminente, en septembre 2016. Cela permettra à la Turquie d'examiner sa législation et ses pratiques en matière de lutte contre la traite, et ainsi de renforcer la protection des droits des victimes garantis par la Convention européenne des droits de l'homme.

Il est également nécessaire de sensibiliser la communauté syrienne et d'informer les parents des risques liés aux mariages précoces ou forcés. Des aides financières permettront d'atténuer les pressions qui peuvent conduire certaines filles et leurs familles à consentir à de tels mariages. Il doit en outre exister des procédures et des dispositifs opérationnels clairement définis pour donner suite aux allégations d'abus. Les victimes devraient pouvoir bénéficier des services médicaux, psychosociaux et juridiques nécessaires. J'encourage les autorités turques à poursuivre leurs efforts pour mobiliser les ressources nécessaires et rendre ces services accessibles gratuitement.

2. Violence domestique

Plusieurs représentants de centres sociaux et d'autres personnes travaillant avec des femmes et des enfants réfugiés ou migrants ont signalé une tendance à l'augmentation des violences domestiques. J'ai reçu des plaintes selon lesquelles les centres d'hébergement pour femmes victimes de violences domestiques, gérés par l'Etat, n'étaient pas adaptés aux besoins spécifiques des femmes réfugiées ou

migrantes accompagnées de leurs enfants. Par exemple, ils ne semblent pas disposer de services d'interprétation adéquats.

La Turquie a ratifié la Convention du Conseil de l'Europe sur la prévention et la lutte contre la violence à l'égard des femmes et la violence domestique (STCE n° 210). Elle participera à un cycle de suivi que le GREVIO prévoit de lancer en février 2017. D'ici là, il convient de prendre des mesures pour reconnaître et combattre la tendance à l'augmentation des violences domestiques en menant des campagnes de sensibilisation, en encourageant l'autonomie des femmes et des enfants et, le cas échéant, en appliquant de manière effective le droit pénal. Je note également que la Turquie s'est engagée à interdire toutes les formes de châtiment corporel infligées aux enfants ; il est maintenant nécessaire de prendre des mesures pour atteindre cet objectif dans la pratique³³.

3. Prostitution

Au cours de ma mission en Turquie, certains interlocuteurs ont reconnu l'existence d'un problème lié au fait que des réfugiés et des demandeurs d'asile se livrent à la prostitution afin de subvenir à leurs besoins ; toutefois, personne n'a accepté d'en parler.

IX. PLACEMENT EN RÉTENTION

1. Conditions de rétention

Les centres de rétention servent à retenir les étrangers dont la rétention administrative est prévue par la loi.

Je me suis rendu dans les locaux de rétention pour passagers difficiles de l'aéroport Atatürk (Istanbul). J'ai en outre visité quatre centres de rétention : Kumkapı (Istanbul), Edirne (province d'Edirne), Pehlivan köy (province de Kırklareli) et Harmandalı (Izmir). Une plainte formulée par les personnes retenues dans les centres d'Edirne, de Pehlivan köy et de Harmandalı est qu'elles sont enfermées dans leur unité en dehors des heures de repas. Ces personnes se plaignent également d'un manque d'information et de l'absence de contacts avec les autorités ; la plupart ont déclaré n'avoir eu aucun entretien depuis leur arrivée.

a) Aéroport Atatürk

Les locaux de rétention de la zone de transit de l'aéroport Atatürk, où je me suis rendu le 31 mai 2016, comptent deux unités pour les étrangers arrivés par voie aérienne et qui ne sont pas autorisés à rentrer sur le territoire turc³⁴. Les autorités ont reconnu que les personnes présentes dans ces locaux sont effectivement privées de liberté.

L'une des unités, comprenant une pièce pour les hommes et une pièce pour les femmes, est utilisée pour les étrangers qui n'ont pas déposé de demande de protection ou dont la demande est considérée comme non recevable. Lorsque je me suis rendu dans ces locaux, la capacité d'accueil était à moitié remplie ; des lits convertibles étaient disponibles pour toutes les personnes présentes. Il m'a été expliqué que la rotation est très élevée dans cette unité : la grande majorité des personnes retenues n'effectue que des

³³ Des progrès restent à accomplir pour atteindre cet objectif dans le cercle domestique (voir les Conclusions pour l'année 2015 du Comité européen des Droits sociaux, 2016).

³⁴ Par exemple, en raison de faux papiers, d'absence de visa, d'interdiction d'entrée ou de liens supposés avec des terroristes.

séjours très courts avant de repartir avec le prochain vol possible. Dans l'autre unité sont placés les passagers qui ont déposé une demande de protection qui n'est pas immédiatement considérée comme non recevable. Cette unité est neuve, n'ayant ouvert que le 20 avril. Elle dispose de deux dortoirs (un pour les hommes, un pour les femmes) équipés de couchettes et d'autre mobilier, et d'une pièce pour les familles et les personnes vulnérables. Elle dispose également d'une cafétéria, d'une salle de jeux pour enfants, d'équipements sanitaires et d'une buanderie. Les passagers ne sont pas enfermés dans les chambres mais peuvent circuler entre les chambres et les salles communes au sein de l'unité. Au moment de ma visite, le nombre de passagers présents dans l'unité était très faible ; parmi eux figuraient un adolescent et son père.

Il semble que les avocats puissent accéder sans problème aux personnes placées dans les locaux de rétention. Selon les autorités, les personnes ayant déposé une demande de protection sont interrogées par la DGMM dans un intervalle de trois jours. Une décision est rendue dans les cinq jours qui suivent. Selon les autorités, lorsque la personne dépose un recours et que la procédure dure plus de deux ou trois mois, elle est transférée dans un centre de rétention.

Le principal inconvénient des deux unités tient à l'absence de lumière naturelle et de zone de plein air ; les unités se trouvent à l'intérieur de l'aéroport et sont dépourvues de fenêtres. Il m'a été indiqué que les personnes retenues sont libres de traverser la zone de transit de l'aéroport, mais on ne voit pas comment cela est organisé dans la pratique.

La nouvelle unité pour personnes ayant demandé une protection apporte une nette amélioration par rapport aux locaux visités par des délégations antérieures du Conseil de l'Europe et examinés par la Cour européenne des droits de l'homme³⁵. Toutefois, du fait de l'absence d'accès à la lumière du jour et aux exercices en plein air, cette unité ne convient pas à une autre utilisation qu'un séjour de courte durée.

b) Kumkapı

Le centre de rétention de Kumkapı compte deux étages pour l'hébergement des hommes et un pour celui des femmes. Il dispose d'une zone de vie distincte comprenant deux salles pour les familles. Les autorités ont expliqué que, depuis janvier 2016, le taux d'occupation du centre était maintenu à environ 70 % pour une capacité maximale de 350 personnes. Lors de ma visite, le 30 mai 2016, 240 personnes étaient présentes dans le centre, dont quatre enfants qui séjournaient avec leur mère dans l'une des salles pour familles. La zone de nuit ne semblait pas être surpeuplée. Etant donné que le centre se trouve dans une zone résidentielle, il dispose de peu d'espace en plein air (il s'agit principalement d'un parking). Un terrain de jeu était aménagé pour les enfants dans une cour interne séparée. Les personnes retenues se sont plaintes de n'avoir pas suffisamment accès à l'air frais. Il m'a été assuré que le centre allait être fermé dans les mois à venir, car deux nouveaux centres sont en chantier à Istanbul : l'un, d'une capacité de 800 personnes, sur la rive anatolienne, l'autre, d'une capacité de 240 personnes, sur la rive européenne.

c) Edirne

Lorsque je me suis rendu dans le centre de rétention d'Edirne, le 31 mai, 221 personnes y étaient hébergées. Il n'y avait pas de femmes ni d'enfants parmi les personnes retenues. J'ai pu voir le terrain de jeu en plein air et la salle de jeux/salle de classe pour les enfants, ainsi qu'une zone de nuit pour les

³⁵ *T. et A. c. Turquie, n° 47146/11, 21 octobre 2014*. Comme indiqué plus haut, ces locaux sont maintenant utilisés exclusivement pour les passagers en instance de retour à leur point de départ.

familles. Les locaux étaient largement assez spacieux pour héberger tous les hommes retenus dans le centre. Néanmoins, en raison d'une pratique consistant à regrouper les personnes retenues par nationalité, la salle où étaient hébergés les Bangladais étaient considérablement surpeuplée.

d) Pehlivanköy

Le centre de rétention de Pehlivanköy (Kırklareli) est exclusivement utilisé pour l'hébergement des personnes réadmisées depuis la Grèce. Il a ouvert récemment et possède une capacité de 750 personnes. Lorsque je m'y suis rendu, également le 31 mai 2016, un peu plus de 300 personnes y étaient retenues, la quasi-totalité étant des hommes, selon les informations communiquées. Les équipements étaient neufs et des efforts avaient été entrepris pour installer des zones et des services communs. Les représentants m'ont montré une bibliothèque munie d'une modeste collection d'ouvrages religieux, une salle de sport, un salon de coiffure et une salle de classe bien équipée. Les personnes retenues n'avaient pas connaissance de l'existence de ces équipements. Le centre dispose d'une cour intérieure à ciel ouvert. Un certain nombre de personnes retenues s'y trouvaient lors de ma visite. En revanche, les personnes que j'ai interrogées dans leurs chambres ont déclaré qu'elles avaient rarement la possibilité d'y accéder. Au contraire, elles passent la plupart du temps entre les repas enfermées dans leur chambre. J'ai entendu un certain nombre d'allégations de mauvais traitements infligés par les gardiens. Les autorités m'ont informé qu'aucun enfant n'était hébergé dans le centre au moment de ma visite. Toutefois, en visitant des chambres au hasard, j'ai aperçu une famille de cinq personnes dont trois enfants âgés de moins de 18 ans. J'ai également vu au moins un enfant jouer dans la zone de plein air.

e) Harmandalı

Le centre de rétention de Harmandalı est lui aussi entièrement nouveau. Lorsque je m'y suis rendu, le 4 juin, j'ai appris que ses habitants y avaient été transférés la veille depuis un établissement plus ancien. Comme à Pehlivanköy, les conditions matérielles étaient bonnes ; il faisait toutefois très chaud dans les chambres. Dans l'une des chambres, j'ai rencontré un garçon âgé de 10 ans en présence de son frère et de cinq autres adultes. La principale plainte formulée par les personnes détenues était qu'elles étaient enfermées dans leur chambre durant la plus grande partie de la journée et qu'elles n'avaient que peu accès à la zone de plein air. Une famille interrogée par mon équipe a également déploré le manque d'activités pour leur enfant en âge d'être scolarisé.

Dans l'ensemble, il apparaît clairement au vu des installations que les autorités envisagent la possibilité de placer des enfants dans des centres de rétention. Au cours de ma mission, je n'ai rencontré que quelques enfants dans cette situation. Je considère néanmoins que c'est une question importante. J'estime que les autorités turques ont besoin d'assistance pour concevoir un système efficace d'alternatives à la rétention d'enfants migrants.

Je ne doute pas que les autorités turques poursuivront leurs efforts sincères pour améliorer les conditions de rétention lorsque cela est nécessaire. Dans ce contexte, j'attache une grande importance aux dispositifs de suivi indépendants au niveau national, et je tiens à encourager le mécanisme national de prévention nouvellement établi à continuer d'exercer ses fonctions avec la détermination et l'engagement nécessaires.

2. Légalité de la rétention

a) *Le cadre législatif*

La LEPI prévoit deux types de rétention : la rétention administrative des étrangers en instance d'éloignement dans l'attente de leur renvoi (article 57) et la rétention administrative des demandeurs de « protection internationale » pendant la durée du traitement de leur demande (article 68). La rétention administrative prévue par l'article 57 est autorisée pour une période initiale de six mois. Elle peut être prolongée pour une période maximale de six mois lorsque du fait du refus de la personne retenue de coopérer, il est impossible de procéder à l'expulsion. Il importe de faire le point de la situation des intéressés tous les mois et de libérer ceux dont la rétention n'est plus considérée comme étant nécessaire. La rétention administrative que prévoit l'article 68 pour les demandeurs de « protection internationale » est une mesure « exceptionnelle ». Elle n'est permise que dans l'une des quatre situations suivantes : déterminer l'identité ou la nationalité de la personne en cas de doute grave ; prévenir l'entrée en Turquie en violation des conditions générales d'entrée sur le territoire aux postes-frontières ; lorsqu'elle est nécessaire pour identifier les éléments motivant la demande ou lorsque la personne constitue une menace grave pour l'ordre public ou la sécurité publique. La durée maximale de la rétention prévue par l'article 68 est de trente jours. Les deux types de rétention exigent une évaluation de la nécessité de la rétention au cas par cas. La loi énonce également l'obligation de notifier à la personne retenue les raisons de sa rétention.

De plus, le RPT confère aux autorités d'amples pouvoirs pour « héberger » les personnes exclues de la protection temporaire, « pour des raisons humanitaires », en attendant leur retour dans leur pays. Compte tenu du contexte, il est clair que par « hébergement » il faut entendre ici « rétention ».

La LEPI prévoit d'importantes garanties pour les personnes placées en rétention administrative : exigences de notification, limitation de la durée et nécessité de justifier le placement. Un certain nombre d'insuffisances s'observent néanmoins dans leur application. Toutes les personnes retenues avec lesquelles je me suis entretenu ont soutenu ne pas savoir pourquoi elles étaient placées en rétention. Elles m'ont montré plusieurs documents officiels en leur possession, aucun de ceux-ci ne concernait les conditions de leur rétention en Turquie. Elles ont toutes affirmé ne pas avoir eu de tels documents.

Le pouvoir – apparemment étendu — que confère le RPT de placer les personnes en rétention pose également problème. Il n'est pas requis de décision autorisant la rétention administrative. La législation n'énonce pas de garanties à cet égard, et omet en particulier d'indiquer les durées maximales de rétention.

b) *Interception à la frontière*

Un certain nombre de personnes en rétention ont été interceptées alors qu'elles tentaient d'entrer en Grèce ou en Bulgarie illégalement. J'ai été informé par les autorités turques que ces personnes sont transférées dans des centres de rétention à des fins d'enquête complémentaire sur leur statut d'immigration. Il ne ressort pas clairement de la législation quel est le fondement juridique d'une telle rétention administrative³⁶.

³⁶ Ce qu'il advient des Syriens conduits dans des centres de rétention est examiné ci-dessous.

c) Rétention des demandeurs de « protection internationale » interceptés à l'extérieur de leurs villes satellites

Parmi les personnes que j'ai rencontrées dans les centres de rétention, un certain nombre étaient des demandeurs de « protection internationale » qui avaient été interceptés à l'extérieur de la ville satellite dans laquelle ils étaient tenus de résider. Ces personnes prétendaient ne pas savoir pourquoi elles étaient placées en rétention ni ce qui allait se passer pour elles prochainement. L'objet de leur rétention n'était pas clair, son fondement juridique ne l'était pas non plus. En certains endroits, j'ai été informé par les autorités que les personnes retenues en question seraient rapidement renvoyées dans leurs villes satellites, en d'autres, qu'elles seraient expulsées (vraisemblablement du fait que les demandes de « protection internationale » seraient considérées comme caduques faute pour les intéressés de s'être conformés aux conditions de signalement et de résidence).

d) Rétention des personnes soupçonnées de participation à des activités criminelles ou terroristes

J'ai été informé que 40 % des personnes retenues au centre de rétention de Kumkapı y étaient arrivées en provenance directe des prisons afin d'être expulsées. Il s'y trouvait aussi un certain nombre de personnes soupçonnées de terrorisme et des Syriens sans perspective de renvoi dans leur pays dans l'immédiat. Il s'est avéré que les autorités envisageaient de renvoyer ces personnes retenues dans des pays tiers en temps utile. Cette perspective était-elle réaliste ? Il est difficile d'envisager qu'un pays tiers soit disposé à accepter d'accueillir sur son territoire des non ressortissants ayant des antécédents criminels ou terroristes. Je n'étais donc pas persuadé que leur rétention administrative puisse trouver une quelconque justification dans la LEPI. Il semble que le placement et le maintien de ces personnes en rétention découle de l'ample pouvoir que le RPT confère aux autorités de placement en rétention pour une durée indéterminée des personnes exclues de la protection temporaire.

e) Renvois de réfugiés et migrants depuis la Grèce

Comme indiqué plus haut, les personnes renvoyées de Grèce en vertu de l'Accord UE-Turquie – à l'exception des Syriens – sont placées dans le centre de rétention de Pehlivanköy (Kırklareli), en attendant le renvoi dans leurs pays. Leur rétention est donc apparemment légale au regard de l'article 57 de la LEPI. Cela étant, certaines des personnes revenues ont déposé ultérieurement des demandes de « protection internationale ». A ce stade, elles allaient être régies par les dispositions pertinentes de l'article 68 de la LEPI, qui fait de la rétention une mesure exceptionnelle fondée sur des motifs limités et impose une durée maximale de trente jours. Le 31 mai 2016 j'ai interviewé le groupe de Congolais placés en rétention qui avaient déposé des demandes de « protection internationale » le 24 mai, et j'ai appris qu'ils n'avaient pas obtenu de plus amples informations concernant leur rétention. Ils ne savaient notamment pas qu'ils relevaient d'un régime de rétention différent. Les organisations de la société civile ont confirmé l'existence d'un problème pour les demandes de « protection internationale » faites en rétention, en ce sens qu'il n'existe pas d'examen systématique du motif de rétention pour confirmer que la rétention demeure appropriée et légale.

En conséquence, de nombreux demandeurs risquent d'être placés illégalement en rétention ou d'y rester au-delà de la période maximale de trente jours autorisée par l'article 68.

f) La situation spéciale du camp de Düziçi

Le camp de Düziçi n'est pas classé officiellement comme centre de rétention, mais comme « centre d'hébergement temporaire », à l'instar des 25 autres camps de réfugiés en Turquie. Cela étant, il est clair que Düziçi est différent des autres camps. Comme je l'ai expliqué plus haut, les personnes qui résident

dans le camp de Düzici y ont été emmenées par les autorités à partir d'autres régions de la Turquie, contrairement aux camps dans lesquels les réfugiés choisissent eux-mêmes de résider. Des Syriens renvoyés de Grèce au titre de l'Accord UE-Turquie ont ainsi été mis sur un vol direct vers Adana et transférés au camp de Düzici. A la date à laquelle je m'y suis rendu, les 12 Syriens qui avaient été jusque-là renvoyés de Grèce en vertu de l'Accord UE-Turquie avaient été libérés ou étaient retournés volontairement en Syrie.

Bien que les autorités m'aient indiqué que les personnes résidant à Düzici étaient libres d'en partir à tout moment, aucune de celles que j'ai interviewées ne pensait que c'était réellement le cas. Elles ont toutes déclaré que lorsqu'elles avaient demandé à être libérées, on leur avait dit « d'attendre encore un petit peu ». Quelques-unes sont dans le camp depuis plus d'un mois. Les employés du camp portaient sur eux des menottes et des matraques. A l'entrée du camp, devant une lourde porte métallique étaient postés des agents de sécurité. Le camp lui-même était entouré d'une clôture de fil de fer barbelé.

J'ai été particulièrement choqué par la situation dans le camp de Düzici. Les résidents du camp y sont, j'en suis certain, retenus *de facto*, sans bénéficier d'aucune des protections et garanties prévues par la loi. La rétention de Syriens renvoyés de Grèce est particulièrement préoccupante, puisqu'il semblerait qu'elle n'ait pas de fondement juridique : les autorités turques ont donné à la Commission européenne des assurances selon lesquelles tous les Syriens renvoyés en vertu de l'Accord UE-Turquie se verront accorder une protection temporaire en Turquie³⁷. Il n'y a par conséquent pas de perspective d'éloignement propre à justifier la rétention prévue par l'article 57 et puisque les intéressés sont placés sous le régime de la protection temporaire, l'article 68 n'est pas applicable.

X. PROBLEMES A LA FRONTIERE : FERMETURE, RECOURS A LA FORCE ET REFOULEMENT

1. Fermeture de la frontière

Selon plusieurs signalements, tous les points de passage officiels de la frontière entre la Turquie et la Syrie seraient à présent fermés. Depuis mars 2015 seules les personnes présentant des besoins médicaux urgents sont autorisées à passer. D'autres, interceptées alors qu'elles tentent de traverser la frontière sont immédiatement refoulées vers la Syrie ou placées en rétention en Turquie et expulsées ultérieurement, souvent en grands groupes. Selon certaines allégations, des gardes-frontière turcs auraient tiré sur des personnes essayant de franchir la frontière avec la Syrie ; un certain nombre de Syriens auraient été tués.

Au cours de ma mission, aucun des représentants des autorités avec lesquels je me suis entretenu n'a confirmé la fermeture de la frontière. Cela étant, plusieurs juristes, organisations et réfugiés syriens auxquels j'ai parlé m'ont fait clairement comprendre que c'était bien là la situation *de facto*. Les réfugiés qui étaient arrivés en Turquie au cours de l'année dernière m'ont dit qu'ils avaient franchi la frontière à des points de passage non officiels. Toutes les données disponibles indiquent que la frontière avec la Syrie a effectivement été fermée.

³⁷ Les personnes renvoyées n'ont pas toutes été enregistrées précédemment sous le régime de la protection temporaire en Turquie. En tout état de cause, le statut de protection temporaire devient caduc pour celles qui quittent le pays et il leur faudra l'obtenir à nouveau à leur retour.

D'où des inquiétudes concernant la conformité de la Turquie avec le principe de non-refoulement. La Cour européenne des droits de l'homme a interprété ce principe comme signifiant qu'un Etat doit s'abstenir de renvoyer une personne, directement ou indirectement, vers un pays où elle sera exposée à un risque réel de torture ou de se voir infliger un traitement inhumain ou dégradant. Il ressort clairement de la jurisprudence de la Cour que l'obligation de non-refoulement n'est pas limitée aux personnes qui sont entrées sur le territoire des Etats membres. Elle peut aussi s'appliquer dans certaines circonstances aux personnes que les agents des Etats concernés ont rencontrées dans le contexte des contrôles à la frontière³⁸. Des signalements d'expulsions d'importants groupes de Syriens suscitent également des inquiétudes quant à la pratique d'expulsions collectives³⁹. Il semble que celle-ci ne soit pas interdite par le droit interne et que la législation ne contienne pas de garanties équivalentes. Alors que la loi exige que la décision relative au statut de protection soit notifiée à chaque personne à expulser, ceci n'implique pas nécessairement une appréciation individuelle de la nécessité de l'expulsion.

Les Syriens auxquels j'ai parlé m'ont dit avoir interrompu de précédentes tentatives de franchissement de la frontière lorsqu'ils ont repéré des gardes-frontière turcs par crainte d'être maltraités. Certains avaient en effet vu des compatriotes se faire maltraiter.

Le Conseil de l'Europe doit aider la Turquie à se conformer au principe de non-refoulement en lui prodiguant les encouragements politiques et le soutien opérationnel dont elle a besoin. Il peut également apporter son aide en coopérant avec les autorités turques pour veiller à ce que les allégations de maltraitance et de meurtre fassent l'objet d'enquêtes approfondies conformément aux normes applicables de la Convention européenne des droits de l'homme. Enfin, pour prévenir la survenue de nouveaux incidents de ce type, le Conseil devrait offrir son concours pour proposer une formation appropriée aux gardes-frontières.

2. Renvois et expulsions de Turquie

Outre les signalements de refoulement à la frontière syrienne, j'ai aussi entendu des allégations selon lesquelles des Syriens interceptés à l'intérieur du pays risquent également d'être renvoyés en Syrie. Les autorités ont expliqué que s'il est établi que les personnes interceptées ont la nationalité syrienne, elles sont rapidement renvoyées dans les provinces dans lesquelles elles ont été enregistrées. Si elles n'ont pas de carte de protection temporaire, elles sont enregistrées et libérées. Cela étant, selon certaines allégations, des Syriens seraient dans la pratique transportés vers des structures de rétention isolées, dans lesquelles ils encourent une rétention prolongée, dans certains cas, avant d'être expulsés finalement vers la Syrie. Je n'ai pas été en mesure de vérifier ces affirmations, mais certains représentants des autorités avec lesquels je me suis entretenu ont mentionné la reconduite à la frontière de Syriens indésirables. Je ne doute pas que les autorités turques enquêteront sur ces allégations et prendront les mesures appropriées, si elles devaient s'avérer fondées à certains égards.

³⁸ *Hirsi Jamaa et autres c. Italie* [GC], n° 27765/09, 23 février 2012. Le Haut-Commissariat des Nations Unies pour les réfugiés a aussi clairement indiqué que le principe de non-refoulement établit une obligation de ne pas renvoyer un réfugié ou un demandeur d'asile vers un pays dans lequel il serait exposé au risque de persécution ou d'autres préjudices graves, obligation qui s'applique « partout où l'Etat exerce son autorité, y compris à la frontière ».

³⁹ Bien que la Turquie n'ait pas ratifié le Protocole n° 4 à la Convention européenne des droits de l'homme, les expulsions collectives soulèvent des problèmes en vertu des articles 3 et 13 de la Convention en l'absence d'appréciation individuelle des demandes d'asile : voir *Babajanov c. Turquie*, n° 49867/08, 10 mai 2016 (pas de décision finale à ce jour – chaque partie peut demander que l'affaire soit renvoyée devant la Grande Chambre pour un nouvel examen dans les trois mois suivant l'arrêt. Dans ce cas, un groupe de cinq juges se prononcera sur l'octroi).

Des personnes retenues non-syriennes se plaignent également régulièrement de pressions pour la signature d'accords de retour volontaire. Ce, soit parce que les autorités ont refusé d'enregistrer leur demande de « protection internationale », soit parce que les personnes retenues elles-mêmes ont préféré le retour dans leur pays au placement en rétention de longue durée. Des personnes retenues m'ont indiqué qu'elles avaient été contraintes de signer des documents qu'elles ne comprenaient pas, les autorités leur ayant dit qu'elles avaient besoin de leur signature pour pouvoir les héberger et les nourrir. Le HCR a expliqué qu'il intervenait dans les entretiens de retour volontaire, mais qu'il n'autorisait pas les demandes de retour volontaire, qui n'ont été faites que parce que l'intéressé souhaitait pouvoir quitter le centre de rétention.

XI. RETOURS DE GRECE ET REINSTALLATION

A la date du 22 juin 2016, 468 personnes avaient été renvoyées de Grèce vers la Turquie. Au moins treize d'entre elles avaient essayé de demander l'asile en Grèce, mais avaient été renvoyées vers la Turquie avant que leur demande d'asile n'ait été enregistrée. Les ressortissants congolais auxquels j'ai parlé dans le centre de rétention de Pehlivanköy (Kırklareli) ont confirmé qu'ils avaient parlé aux représentants du HCR à Chios et qu'il leur avait été fixé une date pour un entretien d'asile. Ils ont affirmé avoir expliqué cela aux autorités grecques venues les conduire à un bateau en partance pour la Turquie et leur avoir remis les documents pertinents du HCR. J'ai aussi interviewé quatre personnes retenues, trois de nationalité afghane et une, de nationalité indienne, toutes inscrites sur la liste du HCR, qui m'ont confirmé, elles aussi, qu'elles avaient été renvoyées en Turquie à partir de Chios, après avoir exprimé leur intention de déposer une demande d'asile en Grèce. Il est difficile de déterminer si ce qui s'est passé dans le cas de ces treize personnes était une erreur isolée ou s'inscrit dans le cadre d'une pratique plus généralisée. C'est un point qu'il conviendrait de clarifier rapidement ; tout comme il conviendra aussi de prendre les mesures qui s'imposent pour éviter que cela ne se reproduise dans l'avenir.

A la date du 22 juin 2016, 733 réfugiés avaient été transférés de Turquie, depuis le 4 avril, vers neuf Etats membres de l'UE. C'est l'Allemagne et la Suède qui ont accepté la majeure partie des réfugiés transférés⁴⁰. Le nombre de réinstallations est, naturellement, supérieur à celui des renvois à ce jour. Cela étant, le faible nombre de réinstallations, et les engagements en la matière, est décevant. On ne saurait attendre de la Turquie qu'elle assume, à elle seule, l'hébergement et l'intégration d'effectifs aussi importants de réfugiés et demandeurs d'asile : il faut que d'autres Etats membres du Conseil de l'Europe se montrent solidaires avec la Turquie pour résoudre cette situation dans le plein respect des droits de l'homme des réfugiés.

Des réfugiés dotés de qualifications universitaires ou professionnelles auxquels a été accordée la réinstallation que prévoit l'Accord UE-Turquie se verraient refuser la permission de quitter la Turquie, sans explication. S'il s'avérait que c'est effectivement le cas, ce serait très inquiétant, étant donné en particulier l'absence de perspectives pour une intégration à long terme en Turquie. Une fois que le HCR a déterminé l'admissibilité au bénéfice de la réinstallation, la décision d'accepter ou non la proposition de réinstallation ne devrait appartenir qu'aux réfugiés, et à eux seuls.

⁴⁰ Les autres pays ayant accepté des réfugiés dans le cadre du dispositif de réinstallation sont la Finlande, l'Italie, la Lettonie, la Lituanie, le Luxembourg, les Pays-Bas et le Portugal.

XII. CONCLUSIONS

Le présent rapport ne saurait couvrir tous les aspects de la situation des réfugiés et des migrants en Turquie. C'est impossible, d'autant qu'elle est particulièrement complexe. Ce, en raison, d'une part des énormes difficultés découlant du fait que la Turquie accueille la plus vaste population de réfugiés du monde, et, d'autre part, en raison de l'interaction de la législation et de la politique internes avec les diverses composantes de l'Accord UE-Turquie.

Le présent rapport entend plutôt recenser les domaines dans lesquels le Conseil de l'Europe peut proposer son aide à la Turquie, avec l'accord du pays. L'essentiel dans cet exercice est de veiller à ce que les droits de l'homme des migrants et des réfugiés, tels que garantis par les divers instruments de l'Organisation soient pleinement respectés. A cet effet, j'ai élaboré plusieurs recommandations. Le Conseil de l'Europe devrait :

- encourager les autorités turques à lever la limitation géographique mise par la Turquie à la Convention de 1951 relative aux réfugiés ;
- aider les autorités turques à réexaminer leur législation (dispositions statutaires et réglementaires) relative au traitement des étrangers – y compris leur rétention – à la lumière des normes internationales régissant la protection des réfugiés et des migrants ;
- aider les autorités turques à renforcer le dispositif – notamment la législation – concernant les mineurs non accompagnés ;
- aider les autorités turques à organiser une formation aux normes de droits de l'homme – y compris le principe de non-refoulement et les obligations découlant pour le pays de l'article 5 de la Convention européenne des droits de l'homme – destinée aux agents de la DGMM ;
- aider les autorités turques à mettre en place des alternatives à la rétention pour les familles ;
- demander aux autorités turques de régulariser sans tarder la situation concernant l'enregistrement de tous les réfugiés syriens présents sur le territoire turc et de fournir aux réfugiés et demandeurs d'asile toutes les informations dont ils ont besoin pour être à même d'exercer leurs droits au titre de la législation interne ;
- aider les autorités turques à proposer une formation aux juges des tribunaux administratifs sur les questions que soulève la Convention européenne des droits de l'homme dans l'application de la législation relative au traitement des étrangers ;
- demander la mobilisation des ressources (via sa coopération avec la CEB (Banque de développement du Conseil de l'Europe) et ses contacts avec d'autres donateurs)) pour aider les autorités turques à
 - construire des centres supplémentaires d'accueil et « d'hébergement temporaire » et transformer les camps de tentes en camps de conteneurs
 - offrir une protection sociale supplémentaire aux réfugiés et migrants vivant en dehors des camps
 - offrir aux réfugiés et migrants les services d'un interprète chaque fois que nécessaire dans leurs contacts avec les offreurs des principaux services publics (par exemple, dans les domaines de la santé, l'éducation, la lutte contre la délinquance, la justice civile et administrative et pour les questions liées au statut civil et au droit familial
 - construire des infrastructures, renforcer les capacités et fournir le soutien financier nécessaire pour encourager la fréquentation scolaire ;
- prendre contact avec les autres parties prenantes pour
 - renforcer le secteur de la société civile afin qu'il puisse fournir aux réfugiés et migrants toutes les informations nécessaires concernant l'application de la législation turque qui régit leur traitement et
 - permettre aux barreaux d'offrir une aide juridique à tous les réfugiés et migrants qui y ont droit conformément à la législation interne ;

- doter les autorités turques de l'expertise voulue pour garantir à tous les migrants, indépendamment de leur situation en termes d'enregistrement, la jouissance des droits sociaux fondamentaux, conformément aux normes internationales pertinentes de droits de l'homme ;
- aider les autorités turques à organiser pour les forces de l'ordre une formation sur le respect par le pays des obligations découlant de l'article 5 de la Convention européenne des droits de l'homme ;
- aider les autorités turques à élaborer des politiques efficaces de lutte contre le travail des enfants et à revoir leur législation sur les permis de travail afin de faciliter l'accès des demandeurs d'asile et des réfugiés au marché du travail ;
- doter les autorités turques de l'expertise requise pour adapter les programmes scolaires turcs pour une meilleure prise en charge des enfants syriens, proposer un soutien linguistique approprié aux enfants migrants intégrant le système scolaire turc et mettre en place des mesures incitatives de fréquentation scolaire ;
- aider les autorités turques à mettre en place un système de reconnaissance des qualifications universitaires/professionnelles des réfugiés ;
- aider les autorités turques à élaborer des politiques d'inclusion sociale pour les réfugiés, par le transfert de savoir-faire et le partage de bonnes pratiques ; certains des principaux mécanismes de suivi de l'Organisation, comme la Commission européenne contre le racisme et l'intolérance (ECRI) ont développé une importante expertise en la matière sur laquelle l'on pourra utilement s'appuyer pour atteindre ces objectifs ; c'est le cas du programme des villes interculturelles ; l'intégration linguistique pour les enfants d'âge scolaire et pour les adultes doit être une composante clé de telles politiques ;
- soutenir les efforts déployés par les autorités turques pour se doter des capacités nécessaires pour pouvoir mettre en œuvre les normes du Conseil de l'Europe dans les domaines suivants : lutte contre la traite des êtres humains, protection des enfants contre l'exploitation et les abus sexuels et prévention et lutte contre la violence à l'égard des femmes et la violence domestique ;
- exhorter les autorités turques à veiller à faire respecter le principe de non-refoulement par ceux qui gardent la frontière avec la Syrie ; aider les autorités turques à offrir une formation à ces gardes-frontières de manière à s'assurer qu'ils s'acquittent de leurs tâches dans le respect des obligations de droits de l'homme du pays ; renforcer la capacité des autorités de mener des enquêtes rapides et efficaces sur les allégations d'insuffisance à cet égard ; et
- lancer un appel à davantage d'offres de réinstallation en faveur des réfugiés souhaitant quitter la Turquie.

Strasbourg, le 22 juillet 2016

Tomáš Boček

Représentant Spécial du Secrétaire Général pour les migrations et les réfugiés

ANNEXE I

Programme

Lundi 30 mai 2016

- 8h30 Petit-déjeuner de travail à Istanbul avec Refugee Rights Turkey
- 9h30 Visite du refuge pour enfants de Yeldeğirmeni, Istanbul (Délégation 1)
- 9h30 Réunion avec le vice-gouverneur et le directeur de la direction provinciale de la gestion des migrations (Istanbul) et visite du centre de rétention de Kumkapı, Istanbul (Délégation 2)
- 12h45 Déjeuner officiel
- 14h00 Visite du centre multi-service de l'ASAM pour les réfugiés syriens à Tarlabası, Istanbul, et réunion avec le HCR
- 16h00 Réunion avec des ONG et des juristes

Mardi 31 mai 2016

- 9h00 Réunion avec le vice-gouverneur d'Edirne et brève réunion d'information (avec la présence des chefs de la police d'Edirne, des forces de sécurité, de la Direction provinciale de la gestion des migrations et de l'ambassadeur du ministère des Affaires étrangères - Représentation d'Edirne)
- 9h30 Visite du centre de rétention d'Edirne, province d'Edirne
- 11h30 Accueil par le vice-gouverneur de Kırklareli
- 12.00 Déjeuner officiel
- 13h00 Visite du centre de rétention de Pehlivanköy, province de Kırklareli
- 17h00 Visite des salles pour passagers à problèmes, aéroport Atatürk, Istanbul

Mercredi 1^{er} juin 2016

- 9h00 Réunion avec le vice-gouverneur d'Adana et le directeur de la direction provinciale de la gestion des migrations
- 10h00 Visite du centre de protection temporaire de Sarıçam, province d'Adana
- 12h30 Réunion avec le vice-gouverneur d'Osmaniye, le gouverneur de district de Düziçi et le directeur de la direction provinciale de la gestion des migrations
- 12h45 Déjeuner officiel
- 13h45 Visite du centre de protection temporaire de Düziçi, province d'Osmaniye
- 16h30 Visite du centre de protection temporaire n° 2 d'İslahiye, province de Gaziantep

Jeudi 2 juin 2016

- 9h00 Réunion avec des ONG et des juristes, Gaziantep
- 11h30 Réunion avec le vice-gouverneur de Gaziantep, le directeur provincial de l'AFAD et le directeur de la direction provinciale de la gestion des migrations
- 13h00 Déjeuner officiel
- 14h00 Visite du Centre de la protection de l'enfance de la direction provinciale de Gaziantep du ministère de la Famille et des Affaires sociales
- 15h00 Visite du centre d'enregistrement de Gaziantep
- 16h30 Visite du centre multi-services de l'ASAM pour les réfugiés syriens de Gaziantep

Vendredi 3 juin 2016

- 8h00 Petit-déjeuner de travail à Ankara avec le HCR des Nations Unies, l'UNICEF, la Délégation de l'UE en Turquie, le Programme alimentaire mondial (WFP) et le Croissant rouge turc
- 10h00 Réunion avec le directeur général de la gestion des migrations
- 11h00 Réunion avec le sous-secrétaire d'Etat auprès du ministère des Affaires européennes
- 12h30 Déjeuner de travail avec le directeur général des affaires consulaires auprès du ministère des Affaires étrangères
- 14h30 Réunion avec l'AFAD
- 16h00 Réunion avec le directeur général des Services de la famille et des communautés auprès du ministère de la Famille et des Affaires sociales
- 17h00 Réunion avec le sous-secrétaire d'Etat auprès du ministère de l'Education

Samedi 4 juin 2016

- 8h00 Petit-déjeuner de travail à Izmir avec Mülteci-Der
- 10h00 Visite du centre de rétention d'Harmandalı et réunion avec le vice-gouverneur d'Izmir, le directeur de la Direction provinciale de la gestion des migrations et le directeur du centre de rétention d'Harmandalı
- 13h30 Déjeuner officiel
- 14h30 Visite du centre multi-services de l'ASAM pour les réfugiés syriens, Izmir
- 15h30 Visite du centre dirigé par une organisation de solidarité avec les réfugiés syriens, Izmir
- 16h45 Réunion avec des ONG et des juristes, Izmir