THÈSE DE DOCTORAT

NNT : 2023UPASH009

université PARIS-SACLAY | ÉCOLE DOCTORALE Droit, Économie, Management (DEM)

La coopération Union européenne-Turquie en matière migratoire au regard du droit international et européen de l'asile

European Union-Turkey cooperation on migration under international and European asylum law

Thèse de doctorat de l'université Paris-Saclay

École doctorale nº 630 Droit, Économie, Management (DEM)
Spécialité de doctorat : Droit public
Graduate School : Droit. Référent : Université d'Évry Val d'Essonne

Thèse préparée dans l'unité de recherche **CRLD** (Université Paris-Saclay, Univ Évry), sous la direction de **Claire BRICE-DELAJOUX**, Maîtresse de conférences HDR

Thèse soutenue à Paris-Saclay, le 4 juillet 2023, par

Abdullah HAMIDIOGLU

Composition du Jury

Membres du jury avec voix délibérative

Thibaut FLEURY-GRAFF Professeur, Université Versailles-Saint-Quentin-en-Yvelines	Président
Catherine-Amélie CHASSIN Professeure, Université de Caen	Rapporteur & Examinatrice
Eleftheria NEFRAMI Professeure, Université du Luxembourg	Rapporteur & Examinatrice
Ayşe Işıl ERGÜVENÇ Professeure, Université Kadir Has (Turquie)	Examinatrice

université PARIS-SACLAY | ÉCOLE DOCTORALE Droit, Économie, Management (DEM)

Titre : La coopération Union européenne-Turquie en matière migratoire au regard du droit international et européen de l'asile

Mots clés : Réfugié, asile, Turquie, Union européenne, coopération, réadmission

Résumé : La position géopolitique de la Turquie en fait un pays particulièrement sollicité par les personnes en quête de refuge, comme pays d'accueil ou de transit vers l'Union européenne. Ce pays est ainsi devenu le premier pays d'accueil des réfugiés syriens, du fait des événements survenus en 2011 en Syrie, puis le principal pays de passage vers l'Union européenne au moment du déclenchement de la crise européenne des réfugiés en été 2015.

C'est pour faire face à cette situation que l'Union européenne et la Turquie ont négocié, dans le cadre plus large de leur coopération que les questions migratoires, un accord, en mars 2016, destiné à juguler cet afflux d'arrivées massives sur le territoire de l'Union. Cet accord, qui prévoit notamment la réadmission en Turquie des personnes arrivées dans les îles grecques - porte d'entrée dans l'espace Schengen - pour y demander l'asile, repose juridiquement sur la protection qu'elles seraient en mesure d'obtenir en Turquie.

D'où les questions suivantes : la coopération UE-Turquie en matière migratoire satisfait-elle aux exigences du droit international et européen de l'asile ?

Le système d'asile turc est-il aujourd'hui en mesure de se substituer valablement à l'offre des pays de l'Union européenne en matière de protection internationale ? Il s'agit, *a contrario*, de déterminer si l'Union européenne et les États qui la constituent respectent leurs propres obligations en se déchargeant sur la Turquie de leurs obligations de protection.

Title: European Union-Turkey cooperation on migration under international and European asylum law

Keywords: Refugee, asylum, Turkey, European Union, cooperation, readmission

Abstract: The geopolitical location of Turkey makes it a country that is particularly solicited by people seeking asylum, as a host country or a transit one towards the European Union. This country has thus become the first host country for Syrian refugees, due to the events that occurred in Syria in 2011, as well as the principal transit country towards the European Union when the European refugee crisis was triggered in the summer of 2015.

To cope with this situation, the European Union and Turkey negotiated an agreement in March 2016, as part of their broader cooperation than migration issues, to curb this influx of mass arrivals into the EU territory. This agreement, which provides for the readmission to Turkey of people who arrived in the Greek islands - the gateway to the Schengen area - to seek asylum, is legally based on the protection that they would be able to obtain in Turkey.

This raises the following questions: Does EU-Turkey cooperation on migration meet the requirements of international and European asylum law?

Is Turkish asylum law today able to provide a valid alternative to EU countries? The question is, *a contrario*, whether the European Union and its member states are fulfilling their own obligations by offloading their protection obligations onto Turkey.

L'Université Paris Saclay n'entend donner aucune approbation ou improbation aux opinions émises dans cette thèse qui doivent être considérées comme propres à leur auteur.

REMERCIEMENTS

Je tiens à remercier chaleureusement Madame Claire BRICE-DELAJOUX, pour avoir accepté de diriger ce travail de recherche, pour son précieux suivi et son soutien constant, pour la confiance qu'elle m'a témoignée durant toutes mes années de thèse, et pour tout le temps qu'elle m'a accordé. Son sens humain, sa gentillesse, sa patience, sa disponibilité, ses précieux conseils, ses relectures attentives et ses critiques constructives m'ont permis d'accomplir et d'approfondir ma thèse.

Je souhaite également témoigner ma reconnaissance à Madame la Professeure Olivia BUI-XUAN, directrice du Centre de recherche Léon Duguit (CRLD), pour ses soutiens sans faille et inestimables.

Je remercie encore les membres de mon comité de suivi de thèse, Madame Caroline LACROIX et Monsieur Tanguy PASQUIET-BRIAND, pour leurs précieux conseils.

Je remercie également l'école doctorale Droit Économie Management (DEM) de l'Université Paris-Saclay pour m'avoir octroyé un contrat doctoral pour mes trois années de recherche.

Pour leurs soutiens moral et matériel et pour leur confiance permanente tout au long de ce parcours, j'exprime ma vive gratitude à mes parents ainsi qu'à ma chère épouse. Je leur suis extrêmement redevable.

INFORMATION RELATIVE À L'USAGE DES LANGUES

Ce travail de recherche rédigé en langue française portant sur le droit d'asile turc, international et européen, une partie de la littérature scientifique et des normes de référence a été analysée dans leurs langues originales. Pour permettre la compréhension du lecteur, l'ensemble des citations en langues turque et anglaise a été présenté en français dans le texte et dans les notes de bas de page. Le travail de traduction a été réalisé par nos soins. Par souci de transparence et d'intégrité scientifique, les passages traduits et notamment les citations ont néanmoins été présentés dans leurs langues originales dans les notes de bas de pages correspondantes.

ABRÉVIATIONS

CEDH	Cour européenne des droits de l'Homme
CESDH	Convention de sauvegarde des droits de l'Homme et des libertés fondamentales
CIJ	Cour internationale de justice
CJUE	Cour de justice de l'Union européenne
COE	Conseil de l'Europe
CPT	Comité européen pour la prévention de la torture et des peines ou traitements inhumains ou dégradants (Conseil de l'Europe)
EASO	European Asylum Support Office (Bureau européen d'appui en matière d'asile)
ECRE	European Council on Refugees and Exiles
EUAA	European Union Agency for Asylum (Agence de l'Union européenne pour l'asile)
Eurostat	European statistics (Office statistique de l'Union européenne)
ExCom	Comité exécutif du Programme du Haut-Commissaire
FIDH	Fédération internationale des ligues des droits de l'Homme
Frontex	Agence européenne de garde-frontières et de garde-côtes
GIGM	Göç İdaresi Genel Müdürlüğü [Direction générale de la gestion des migrations]
HCR	Haut-Commissariat des Nations Unies pour les réfugiés
HSK	Hâkimler ve Savcılar Kurulu [Conseil des juges et des procereurs]
HSYK	Hâkimler ve Savcılar Yüksek Kurulu [Haut conseil des juges et des procureurs]
JO	Journal officiel
JOCE	Journal officiel des Communautés européennes
JOUE	Journal officiel de l'Union européenne

KHK	Kanun Hükmünde Kararname [Décret-loi]
OCDE	Organisation de Coopération et de Développement Économiques
OIM	Organisation internationale pour les Migrations
OIT	Organisation internationale du travail
ONU	Organisation des Nations Unies
OTAN	Organisation du traité de l'Atlantique Nord
PIDCP	Pacte international relatif aux droits civils et politiques
PIDESC	Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels
TFUE	Traité sur le fonctionnement de l'Union européenne
TUE	Traité sur l'Union européenne
TÜİK	Türkiye İstatistik Kurumu [Turkish Statistical Institute]
TÜRK-İŞ	Türkiye İşçi Sendikaları Konfederasyonu [Confédération des syndicats de Turquie]
YUKK	Yabancılar ve Uluslararası Koruma Kanunu [Loi relative aux étrangers et à la protection internationale]

SOMMAIRE

PARTIE I. UNE COOPÉRATION INTRINSÈQUEMENT EN CONFLIT AVEC LE DROIT INTERNATIONAL ET EUROPÉEN DE L'ASILE

Titre I. Une coopération conçue dans l'indifférence au droit international et européen de l'asile

Chapitre I. Une coopération dépourvue de la dimension humanitaire du droit d'asile

Chapitre II. La déclaration UE-Turquie : point d'orgue de la coopération soustraite au contrôle juridictionnel

Titre II. Une coopération reposant sur une mise en œuvre heurtant le droit international et européen de l'asile

Chapitre I. Le droit pour les réfugiés de quitter la Turquie : une possibilité entravée sous couvert de lutte contre la migration irrégulière

Chapitre II. Le renvoi vers la Turquie des demandeurs d'asile sur le fondement du concept de pays tiers sûr : une notion contestable

PARTIE II. UNE PROTECTION SOUS-TRAITÉE À LA TURQUIE NON CONFORME AUX OBLIGATIONS INTERNATIONALES ET EUROPÉENNES EN MATIÈRE D'ASILE

Titre I. L'accès à l'asile en Turquie

Chapitre I. Le fonctionnement de la procédure d'asile

Chapitre II. Le statut du demandeur d'asile

Titre II. La portée de la protection accordée en droit d'asile turc

Chapitre I. L'impossible construction d'une vie digne

Chapitre II. L'imprévisibilité d'une vie digne

INTRODUCTION

« Il est arrivé au mur de la frontière, l'a escaladé et a levé la tête par-dessus. Ils lui ont tiré une balle dans la tête, dans la tempe gauche. Il est tombé par terre du [mauvais] côté de la frontière »[1].

1 *« Lieu inviolable par son caractère sacré »*[2] *« [...] où l'on peut se réfugier pour être à l'abri d'un danger [...] »*[3], l'asile, du grec *asulon,* a une histoire aussi ancienne que l'humanité. Sa définition renvoie, *a contrario*, à la présence de facteurs qui menacent la sécurité de la personne dans sa patrie. L'asile est ainsi une échappatoire toute légitime pour son bénéficiaire qui fuit la « persécution » et il n'est accessible que par un trajet souvent mortel comme en témoigne Amnesty International dans son rapport cité.

2 Le continent européen fut le théâtre tout au long de son histoire de « migrations contraintes »[4]. Des terres autrefois sûres ne l'étaient plus pour des milliers de personnes à la suite de changements politiques. Les libéraux piémontais dans les années 1820 et la « Grande émigration » des insurgés polonais à la suite de la défaite de l'Insurrection de novembre 1830-1831 face au tsar[5] sont autant d'exemples de groupes de personnes obligées de quitter leurs pays aux XIXe et XXe siècles. Si le droit d'accorder l'asile dans les époques antiques et médiévales en Europe appartenait en premier chef à l'Église, les

[1]Amnesty International, *They Don't Treat Us Like Humans - Unlawful Returns of Afghans from Turkey and Iran*, amnesty.org, 2022, p. 21. (Traduit par nos soins de l'anglais).

[2]Dictionnaire de l'Académie française, 9e édition.

[3]Dictionnaire Larousse français, disponible sur : https://www.larousse.fr/dictionnaires/francais, consulté le 20 avr. 2023.

[4]Sylvie APRILE et Delphine DIAZ, « L'Europe et ses réfugiés politiques au XIXe siècle », *La vie des idées*, 15 mars 2016, p. 2.

[5]Voir, *ibid*., p. 3.

migrations générées par des conflits religieux et l'apparition d'exilés réformés ont abouti peu à peu à l'abandon du droit d'asile ecclésiastique[6].

3 L'histoire des réfugiés en Europe mais aussi les enjeux actuels pesant sur l'Union européenne en matière d'asile ne peuvent être appréhendés indépendamment de l'environnement géopolitique de cet espace et donc de la situation de pays tiers placés sur les routes migratoires qui y mènent. Parmi ceux-ci, la Turquie émerge comme un pays d'asile mais également un pays de passage, l'un des plus importants pour mener à l'Europe. Ce pays, et avant lui l'Empire ottoman, ont une histoire marquée par l'accueil des réfugiés[7] laquelle remonte à des siècles en arrière avant l'apparition de la définition actuelle de la notion de réfugié et des régimes modernes du droit d'asile[8]. L'arrivée des juifs espagnols au cours des quinzième et seizième siècles est, en effet, l'un des exemples les plus significatifs. À la suite de la disparition de l'autorité musulmane et arabe et l'instauration d'une autorité espagnole dans la péninsule ibérique, l'édit d'Alhambra du 31 mars 1492 pris par les rois catholiques obligeait les juifs d'Espagne à se convertir au catholicisme ou à quitter le pays[9]. L'Empire ottoman a été la destination principale des juifs ayant quitté le pays et a accueilli plus de la moitié d'entre eux[10]. Ces derniers se sont réfugiés dans l'empire soit directement soit après leur expulsion d'autres pays comme le Portugal en 1496, Navarre en 1498, Venise en 1497, Rome et le Royaume de Naples en 1541[11]. Le nombre des juifs s'étant ainsi installés dans l'Empire ottoman s'élevait, selon

---

[6]Voir, sur le sujet, Naïma GHERMANI, « Du droit des exilés au droit d'asile : la naissance du droit d'asile moderne », *in* Gilles BERTRAND, Catherine BRICE et Mario INFELISE (dir.), *Exil, asile : du droit aux pratiques (XVIe -XIXe siècle)*, Publications de l'École française de Rome, 2022, p. 80.

[7]La référence est faite ici aux réfugiés accueillis dans l'Empire Ottoman puis en Turquie et non pas à ceux qui sont « produits » par eux.

[8]Voir, sur ce sujet, Kemal KİRİŞÇİ, « Refugee Movements and Turkey », *International Migration*, vol. 29, n° 4, déc. 1991, p. 545.

[9]Voir, sur ce sujet en détail, Gilles VEINSTEIN, « L'établissement des juifs d'Espagne dans l'Empire ottoman (fin xve-xviie s.) : une migration », *in* Claudia MOATTI, Wolfgang KAISER et Christophe PÉBARTHE, (dir.), *Le monde de l'itinérance : En Méditerranée de l'Antiquité à l'époque moderne*, Ausonius Éditions, 2009, par. 2.

[10]*Ibid.*

[11]*Ibid*., par. 5 et 10.

les estimations, entre 100 000[12] et 300 000[13] personnes. L'Empire ottoman a également accueilli des Hongrois et des Polonais demandant refuge à la suite de l'échec de la révolution hongroise menée contre la domination des Habsbourg à compter de 1848. L'armée autrichienne a pu réprimer la révolte hongroise, un an plus tard, avec l'aide russe et les combattants hongrois et polonais de l'armée révolutionnaire ont fui pour se réfugier dans l'Empire ottoman [14] . Malgré des ultimatums adressés par les gouvernements autrichien et russe au gouvernement d'Istanbul, ce dernier a refusé de renvoyer les réfugiés et les a installés dans des villes plus sécurisées éloignées des frontières[15]. Selon les estimations, entre 5 000 et 5 500 personnes auraient demandé asile aux autorités ottomanes[16].

4 La Turquie aujourd'hui relie les continents européen et asiatique et se trouve sur une zone de passage, ce qui en fait une issue de secours pour les personnes fuyant la persécution pour y trouver protection ou en transit vers une destination autre. Ce positionnement géographique a beaucoup influencé sa politique migratoire et son régime juridique d'asile[17]. Depuis la fondation de la République de Turquie en 1923, ce pays ne cesse de faire l'objet d'afflux majeurs. La première de ces arrivées massives a concerné des personnes d'origine turque qui vivaient auparavant sur le territoire de l'Empire ottoman et qui étaient restées à l'extérieur du territoire national du fait du rétrécissement territorial à la suite des guerres précédant la naissance de la République turque. En effet, depuis la guerre de Tripolitaine débuté en 1911, suivie des guerres balkaniques et de la Première guerre mondiale, l'Empire ottoman s'est retrouvé dans un

---

[12]*Ibid*., par. 14.

[13]Kemal KİRİŞÇİ, « Refugee Movements and Turkey », *op. cit.,* p. 545.

[14]Kaan Cem GENİŞ, « 1848 Hungarian Revolution and Hungarian Refugees Issue », *International Journal of Humanities and Education*, 2018, p. 118.

[15]*Ibid.*, p. 119. Il convient de noter qu'un quartier à Istanbul porte le nom « Polonezköy [village polonais] » en référence aux polonais qui y ont été installés à l'époque. Sur ce sujet, voir, Kemal KİRİŞÇİ, « Refugee Movements and Turkey », *op. cit.,* p. 545.

[16]György CSORBA, « Hungarian Emigrants of 1848-49 in the Ottoman Empire », *in* Hasan Celâl GÜZEL, C. Cem OĞUZ et Osman KARATAY (dir.), *The Turks*, Ankara, Yeni Türkiye Publications, 2002, p. 224.

[17]Voir, sur ce sujet, Oğuzhan TÜRKOĞLU, « Refugees and National/International Security », *Uludağ Journal of Economy and Society*, vol. 30, n° 2, 2011, p. 105.

« long cycle de guerre »[18], qui a débouché sur le traité de Sèvres du 10 août 1920 « extrêmement sévère »[19] dans ses conséquences car cédant une grande partie de son territoire aux États vainqueurs[20]. Ce traité a généré une guerre civile d'indépendance qui s'est déroulée du 19 mai 1919, date à laquelle Mustafa Kemal, futur fondateur de la République turque, a débarqué à Samsun pour rejoindre le mouvement de résistance[21], au 14 octobre 1922, date de l'armistice de Mudanya[22]. Le traité de Sèvres a ensuite été renégocié pour être remplacé par le traité de Lausanne du 24 juillet 1923 qui reconnaît la souveraineté de la Turquie sur son territoire actuel[23]. L'arrivée des congénères turcs des anciens territoires est donc considérée comme le premier afflux migratoire vers la République de Turquie[24]. Ainsi, 384 000 personnes en provenance de la Grèce se sont déplacées pour s'installer en Turquie entre 1922 et 1938[25]. De même, à partir des

---

[18]Odile MOREAU-RICHARD, « Difficile sortie de guerre : de l'Empire ottoman à l'émergence de la jeune République de Turquie (1918-1924) », *Relations internationales*, vol. 171, n° 3, 2017, p. 43.

[19]*Ibid.*

[20]Odile Moreau-Richard note que le traité de Sèvres *« confirme les mandats sur les provinces arabes [et] marque la reconnaissance de ces mandats, d'un État indépendant au Hedjaz ainsi que la fin de la souveraineté ottomane sur l'Anatolie et la ville égéenne d'Izmir. Les détroits des Dardanelles et du Bosphore sont placés sous contrôle international et démilitarisés. La Thrace turque, elle aussi démilitarisée, est cédée en partie à la Grèce. L'Anatolie est partagée en zones d'influence française, britannique et italienne. La France se voit attribuer les villes d'Antep, Urfa et Mardin. Quant à la Grèce, elle obtient la région égéenne d'Izmir. La création d'un État indépendant d'Arménie et d'un Kurdistan autonome est préconisée ainsi que le rétablissement des capitulations ».* (*Ibid*., p. 46).

[21]*Ibid*., p. 47.

[22]*Ibid*., p. 52.

[23]Dorothée Schmid compare les deux traités dans les termes suivants : *« Si le sort des provinces arabes et du Dodécanèse (devenu italien) est inchangé, pratiquement toutes les autres clauses du traité de Sèvres sont corrigées. C'est la fin du contrôle des alliés sur les finances et les forces armées turques, la fin des capitulations, la suppression de la zone démilitarisée autour du Bosphore et des Dardanelles, qui restent cependant ouverts à la circulation internationale. Il n'est plus fait mention d'une Arménie ou d'un Kurdistan. La troisième section du traité consacre les droits et la protection des minorités, définies sur un critère purement religieux : Arméniens, Grecs et juifs. Des transferts de population massifs sont prévus entre Grèce et Turquie pour assurer l'homogénéité démographique des territoires ».* Voir, Dorothée SCHMID, « Turquie : le syndrome de Sèvres, ou la guerre qui n'en finit pas », *Politique étrangère*, n° 1, printemps 2014, p. 203.

[24]Voir, sur ce sujet, Bilhan KARTAL et Emre BAŞÇI, « Asylum-seeker and refugee movements toward Turkey », *Celal Bayar University Journal of Social Sciences*, vol. 12, n° 2, juin 2014, p. 281.

[25]GIGM, *History of Migration*, disponible sur : https://en.goc.gov.tr/history-of-migration, consulté le 6 mars

territoires balkaniques, près de 1,6 millions de personnes ont immigré dans ce pays de 1923 à 1962[26].

5 Ces afflux ont été suivis par l'arrivée massive de personnes en provenance des pays voisins ou proches de la Turquie du fait des instabilités politiques ou des conflits armés débouchant sur des crises humanitaires. Le massacre par arme chimique de plus de 5 000 Kurdes[27] dans le village d'Halabja[28] au nord de l'Irak en 1988 par Saddam Hussein a provoqué l'arrivée massive de 60 000 Kurdes en Turquie[29]. Human Rights Watch note que quelques milliers d'entre eux, désireux de rejoindre les pays de la Communauté européenne de l'époque, sont arrivés en Grèce en passant par la Turquie[30]. En 1991, cette dernière a accueilli près d'un demi-million d'autres Kurdes qui ont fui la politique violente du régime irakien qui les visait ainsi que des groupes minoritaires du nord du pays[31]. En l'absence à l'époque d'un instrument législatif national en matière d'asile, la Turquie, quoique signataire de la Convention relative au statut des réfugiés, a qualifié ces personnes d' « invités temporaires »[32]. Cette qualification, dépourvue de tout fondement juridique, sera aussi utilisée pour désigner les Syriens venus sur le territoire turc à partir de 2011 jusqu'à l'adoption du règlement relatif à la protection temporaire en 2014. Les Kurdes considérés comme « invités » ou « hôtes » (*misafir*) étaient maintenus dans des camps proches des frontières irakiennes et étaient tenus soit de retourner dans leur pays soit de quitter la Turquie pour chercher asile ailleurs[33]. La plupart de ces personnes sont

---

2023.

[26]Kemal KİRİŞÇİ, « Refugee Movements and Turkey », *op. cit.,* p. 546.

[27]Human Rights Watch, *Whatever Happened To The Iraqi Kurds?*, 11 mars 1991, disponible sur : https://www.hrw.org/reports/1991/IRAQ913.htm, consulté le 6 mars 2023.

[28]Voir, sur le sujet, Pierre RAZOUX, *La guerre Iran-Irak, 1980-1988 : première guerre du Golfe*, Paris, Perrin, 2013.

[29]Kemal KİRİŞÇİ, *Syrian Refugees and Turkey's Challenges: Going Beyond Hospitality*, Brookings, mai 2014, p. 7.

[30]Human Rights Watch, *Whatever Happened To The Iraqi Kurds?, op. cit.*

[31]*Ibid.*

[32]Ahmet İÇDUYGU, « The politics of international migratory regimes: transit migration flows in Turkey », *International Social Science Journal*, vol. 52, n° 165, sept. 2000, p. 360.

[33]*Ibid*., p. 362.

retournées dans la zone de sécurité établie au nord de l'Irak à partir de 1991[34]. Ce flux migratoire a donné naissance en Turquie au règlement sur l'asile de 1994[35], destiné à répondre aux afflux massifs et prévoyant qu'en cas de franchissement des frontières, les personnes concernées devaient se maintenir dans des camps aussi proches que possible de celles-ci[36]. Le règlement définissait également les procédures d'accueil et de traitement des demandes d'asile individuelles[37].

6 Les arrivées sont parfois venues des pays balkaniques. En 1989, la Turquie a accueilli 345 000 Bulgares[38] fuyant le régime répressif de l'époque[39]. Une petite partie de ce groupe a pu trouver une protection dans un pays tiers et la moitié d'entre eux est retournée en Bulgarie[40]. En raison des crises politiques dans l'ex-Yougoslavie, plus de 20 000 bosniaques sont arrivés en Turquie de 1992 à 1998[41], pour trouver protection dans ce pays ou, en transitant par ce dernier, dans d'autres[42]. Les trois quarts de ces personnes sont rentrées dans leur pays ; près de 2 000 sont restées chez leurs proches en Turquie, et près de 5 000 d'entre elles ont pu obtenir le statut de réfugié dans des pays occidentaux[43]. De même, à la suite des événements survenus au Kosovo en 1999, 17 746 Albanais de ce dernier territoire se sont réfugiés en Turquie[44]. La plupart de ces personnes

---

[34]*Ibid*., p. 362.

[35]Kemal KİRİŞÇİ, *Syrian Refugees and Turkey's Challenges*..., *op. cit.*, p. 7.

[36]Türkiyeye İltica Eden veya Başka Bir Ülkeye İltica Etmek Üzere Türkiyeden İkamet İzni Talep Eden Münferit Yabancılar ile Topluca Sığınma Amacıyla Sınırlarımıza Gelen Yabancılara ve Olabilecek Nüfus Hareketlerine Uygulanacak Usul ve Esaslar Hakkında Yönetmelik [Règlement sur l'asile], *JO de Turquie*, n° 22127, 30 nov. 1994.

[37]Voir, pour une analyse juridique sur le règlement de 1994, Kemal KİRİŞÇİ, « Is Turkey lifting the 'geographical limitation'?: The November 1994 Regulation on Asylum in Turkey », *International Journal of Refugee Law*, vol. 8, n° 3, 1996.

[38]GIGM, *History of Migration*, *op. cit.*

[39]Voir, sur le sujet, Ahmet İÇDUYGU, « The politics of international migratory regimes..., *op. cit.,* p. 363.

[40]*Ibid.*

[41]GIGM, *History of Migration, op. cit.*

[42]Ahmet İÇDUYGU, « The politics of international migratory regimes..., *op. cit.,* p. 363.

[43]*Ibid.*

[44]GIGM, *History of Migration*, *op. cit.*

qui considéraient ce pays comme un pays d'asile temporaire, l'ont quitté pour retourner au Kosovo, en dehors d'environ un millier d'entre elles qui y sont restées[45]. Les conflits en Macédoine ont également généré l'arrivée de 10 500 personnes en 2001[46].

7 Ces exemples montrent que la Turquie est un pays d'asile, mais aussi un pays de transit pour les personnes cherchant une protection. Selon les données du HCR, la Turquie accueille depuis 2014 le plus grand nombre de réfugiés dans le monde avec plus de 4 millions de personnes, demandeurs d'asile ou bénéficiaires de la protection internationale ou temporaire[47], originaires de Syrie, d'Irak, d'Afghanistan et d'Iran[48]. Pour la plupart des personnes se dirigeant vers la Turquie, celle-ci n'est qu'un pays de passage menant vers les États européens, eu égard au niveau relativement faible de protection qu'elle leur accorde. C'est pourquoi l'Union européenne se rapproche, depuis des décennies, de la Turquie pour élaborer avec elle une coopération sur la question migratoire afin de contrôler cette migration. L'enjeu majeur au cœur du présent travail concerne précisément cette coopération en raison de ses graves insuffisances sur le terrain de la protection des personnes cherchant asile.

8 La coopération entre l'UE et la Turquie renvoie moins à un accord particulier ou une date précise qu'à un processus long qui remonte aux années 1990 et qui comprend une série de mesures prises et de textes adoptés dans le cadre des relations bilatérales entre ces deux partenaires. En effet, dans le cadre du processus d'adhésion de la Turquie à l'UE en cours depuis des années 1960, l'UE incite la Turquie à adopter des mesures qui concernent, par exemple, l'attribution de visas de voyage, le contrôle de ses frontières et la conclusion d'accords de réadmission afin de maîtriser l'arrivée des migrants parmi lesquels les demandeurs d'asile. Cette coopération a connu une évolution en parallèle de celle des migrations et de l'asile en Europe.

---

[45]Ahmet İÇDUYGU, « The politics of international migratory regimes..., *op. cit.,* p. 363.

[46]GIGM, *History of Migration*, *op. cit.*

[47]HCR, *Türkiye - Septembre 2022, Türkiye Fact Sheet*, sept. 2022, disponible sur : https://www.unhcr.org/tr/en/factsheets-and-dashboards, consulté le 6 mars 2023. Ainsi note-t-il que la Turquie : *« hosts the world's largest refugee population for the eighth consecutive year, with just over 4 million refugees and asylum-seekers under temporary and international protection »*.

[48]*Ibid.*

9 Dans l'Union européenne, la question de l'asile qui au départ relevait de la compétence des États membres est au fil du temps devenue un sujet de politique interne puis externe de l'Union. Avec notamment l'adoption des accords Schengen en 1985 et 1990 qui sont venus supprimer les contrôles aux frontières internes de la Communauté européenne, ce sujet ne concernait désormais plus que les personnes en provenance des pays tiers[49], la libre circulation de personnes étant établie entre les pays membres. Si les États membres disposaient toujours de la compétence pour déterminer leurs politiques migratoires et la conclusion d'accords bilatéraux en matière de réadmission des migrants, le traité de Maastricht de 1992 a désigné la politique d'asile comme un domaine d' « intérêt commun » [50] . C'est sur cette approche que le Conseil de l'UE avait adopté une recommandation le 30 novembre 1994, pour *« lutter contre l'immigration irrégulière vers les États membres »*, qui dressait un modèle d'accord que les États membres devaient utiliser *« comme base de négociation avec les pays tiers pour la conclusion d'accords de réadmission »*[51]. Il en a adopté une autre, le 24 juillet 1995, qui recommandait *« une série de principes directeurs dont les États membres pourraient s'inspirer lors de négociation [des] protocoles »* qui fixent des *« modalités techniques de mise en œuvre [des accords de réadmission] »*[52].

10 Avec le traité d'Amsterdam de 1997 qui est venu explicitement « communautariser » la question de l'asile, l'Union s'est donné pour objectif *« de maintenir et de [se] développer [...] en tant qu'espace de liberté, de sécurité et de justice au sein duquel est assurée la libre*

---

[49]En effet, le Protocole sur le droit d'asile pour les ressortissants des États membres de l'UE, annexé au Traité instituant la Communauté européenne, l'indique clairement, en son article unique, en ces termes : *« vu le niveau de protection des droits fondamentaux et des libertés fondamentales dans les États membres de l'Union européenne, ceux-ci sont considérés comme constituant des pays d'origine sûrs les uns vis-à-vis des autres pour toutes les questions juridiques et pratiques liées aux affaires d'asile »*. Si le droit d'asile européen n'est donc pas conçu pour protéger des citoyens européens, la présomption de sûreté pourra toutefois être renversée.

[50]Article K.1, Traité de Maastricht (Traité sur l'Union européenne), *JOCE*, C 191/1, 29 juill. 1992.

[51]Recommandation du Conseil du 30 novembre 1994 concernant un accord type bilatéral de réadmission entre un État membre et un pays tiers, *JOUE,* C 274/20, 19 sept. 1996.

[52]Recommandation du Conseil du 24 juillet 1995 concernant les principes directeurs à suivre lors de l'élaboration de protocoles sur la mise en œuvre d'accords de réadmission, *JOUE* C 274/25, 19 sept. 1996.

circulation des personnes, en liaison avec des mesures appropriées [...] d'asile [...] »[53]. C'est ainsi que l'Union exhortait la Turquie à conclure des accords de réadmission avec des pays membres, mais aussi avec d'autres pays tiers. Les rapports sur le progrès accomplis par la Turquie témoignent de ce développement stratégique. Dans celui de 1998, la Commission européenne, après avoir indiqué que ce pays constituait *« un pays de transit pour bon nombre d'immigrés illégaux en provenance surtout d'Asie et du Nord de l'Irak »*, critiquait ce pays pour son *« refus de conclure des accords de réadmission »* [54]. Elle félicitait, en 2002, la coopération progressive avec la Grèce, notamment la signature d'un protocole de réadmission en juillet 2001[55], ainsi que la conclusion d'un accord de réadmission avec la Syrie en septembre 2001, dans le cadre duquel la Turquie avait déjà renvoyé 178 migrants vers ce pays[56]. La conclusion et les négociations pour la conclusion de ces accords avec d'autres pays ont ainsi été suivis par les autorités européennes année par année[57].

11 Par ailleurs, depuis le sommet du Conseil européen de Tampere de 1999, l'Union a élaboré progressivement une politique externe en matière migratoire et de lutte contre la migration irrégulière afin de réduire la mobilité des migrants, y compris les potentiels demandeurs d'asile en provenance des pays tiers. Cette politique vise à mettre en place, d'un côté, un système de contrôles frontaliers plus efficaces et de délivrances de visas plus strictes afin de lutter contre la migration irrégulière et, de l'autre côté, à renvoyer les personnes en question, déjà arrivées dans l'Union européenne, vers des pays tiers. C'est dans cette perspective que le traité de Lisbonne de 2007 insérait, dans le Traité instituant la Communauté européenne[58], un article visant à établir *« le partenariat et la coopération*

---

[53]Article 1er, alinéa 5, Traité d'Amsterdam modifiant le Traité sur l'Union européenne, les traités instituant les Communautés européennes et certains actes connexes, *JOCE*, C 340/1, 10 nov. 1997.

[54]Commission européenne, *Rapport régulier de la Commission sur les progrès accomplis par la Turquie sur la voie de l'adhésion,* COM(1998) 711 final, 17 déc. 1998, p. 49.

[55]Commission européenne, *Regular Report on Turkey's Progress Towards Accession*, COM(2002) 700 final, 9 oct. 2002, p. 115.

[56] *Ibid.*

[57] Voir, par exemple, Commission européenne, *Turkey 2009 Progress Report*, SEC(2009) 1334, 14 oct. 2009, p. 74.

[58]Désormais le TFUE

avec des pays tiers pour gérer les flux de personnes demandant l'asile ou une protection subsidiaire ou temporaire »[59]. Cette coopération[60], établie notamment avec des pays d'origine et de transit, permet à l'UE de contrôler la mobilité des migrants souhaitant demander asile, en particulier en entravant la migration irrégulière depuis les frontières des pays partenaires et en renvoyant vers ces derniers les migrants arrivés dans l'Union par le biais notamment d'accords de réadmission.

12 Après que l'UE s'est dotée, avec le traité de Lisbonne, de la compétence de conclure des accords de réadmission avec les pays tiers[61], un accord de cette nature a été signé le 16 décembre 2013 entre l'UE et la Turquie[62], résultat d'un processus qui était en cours depuis 2005. Même si les accords de réadmission ont pour principal objet les migrants irréguliers et donc ne s'appliquent pas en principe aux demandeurs d'asile, celui conclu entre la Turquie et l'UE semble viser à faire en sorte que ces personnes soient également l'objet de la réadmission de même que les migrants irréguliers[63].

---

[59]Article 2, alinéa 65, Traité de Lisbonne modifiant le Traité sur l'Union européenne et le Traité instituant la Communauté européenne, *JOUE*, C 306/1, 17 déc. 2007. Voir égal. article 78, paragraphe 2, g, TFUE (Version consolidée), *JOUE* C 326/47 du 26 oct. 2012.

[60]Carole BILLET soutient, en ce qui concerne la disposition précitée du TFUE, que *« le champ d'action envisagé demeure limité puisqu'il s'agit uniquement de 'gérer les flux' de personnes en demande de protection internationale, et non d'envisager globalement l'amélioration de la protection de ces personnes ou même le soutien aux États tiers dans un esprit de solidarité »*. (Carole BILLET, « La 'boîte à outils' de la coopération entre l'Union européenne et les États tiers en matière d'asile », *in* Carole BILLET, Estelle d'HALLUIN et Bérangère TAXIL (dir.), *L'accueil des demandeurs d'asile et des réfugiés aux portes de l'Europe*, Éditions mare & martin, 2021, p. 168).

[61]Article 63bis, alinéa 3, Traité de Lisbonne modifiant le traité sur l'Union européenne et le traité instituant la Communauté européenne, signé le 13 déc. 2007, *JOUE* C 306/1 du 17 déc. 2007.

[62]Accord entre l'Union européenne et la République de Turquie concernant la réadmission des personnes en séjour irrégulier, signé le 16 déc. 2013, *JOUE* L 134/3 du 7 mai 2014.

[63]Il convient de noter qu'en raison de la situation sanitaire liée à la pandémie de Covid-19, les renvois depuis la Grèce vers la Turquie sont suspendus depuis mars 2020. (Voir, Commission européenne, *Türkiye 2022 Report*, SWD(2022) 333 final, 12 oct. 2022, p. 7). En l'absence de communications officielles sur le sujet, la question de la reprise de ces renvois reste floue. L'association humanitaire Fenix précise que la suspension était prévue pour 3 ans (Voir, Fenix, *A bilateral instrumentalisation of asylum seekers: A legal and political analysis of the failures of the EU-Turkey deal and recommendations from the ground at the Greek borders*, 16 mars 2023, disponible sur : A bilateral instrumentalisation of asylum seekers: A legal and political analysis of the failures of the EU-Türkiye deal and recommendations from the ground at the Greek borders, consulté le 26 avr. 2023). Il convient de noter tout de même que malgré la suspension des renvois, les

13 De même, dans la lignée de cette stratégie, un partenariat a également été établi entre l'agence Frontex et la Turquie en matière de contrôles frontaliers. Le 28 mai 2012, elles ont signé le Protocole sur l'établissement d'une coopération pour la gestion opérationnelle aux frontières extérieures de l'UE[64]. Avec l'adoption du Plan d'action du 15 octobre 2015, l'UE et la Turquie ont convenu de renforcer leur capacité à lutter contre le trafic des migrants en multipliant les patrouilles et les surveillances des garde-côtes turcs[65] et à déployer un officier de liaison [EUAA] en Turquie[66].

14 C'est dans ce contexte qu'a suscité des débats la déclaration adoptée par la Turquie et l'Union européenne le 18 mars 2016 qui insère les demandeurs d'asile dans le cadre des migrants irréguliers en refusant leurs demandes d'asile. Cette déclaration qui, résultat de nombreuses négociations menées depuis 2015, semble être un simple accord adopté entre la Turquie et l'UE, comprend, en réalité, des dispositions qui sont l'aboutissement de négociations remontant à des dizaines d'années en arrière et portant sur la réadmission des migrants, le contrôle des frontières et le processus d'adhésion qui est d'ailleurs d'une importance particulière sur le sujet.

---

autorités grecques ont continué de déclarer irrecevables les demandes d'asile ayant transité par la Turquie sur le fondement du concept de pays tiers sûr (Voir ECRE, *Safe third country - Greece*, 30 mai 2022, disponible sur : https://asylumineurope.org/reports/country/greece/asylum-procedure/the-safe-country-concepts/safe-third-country/, consulté le 26 avr. 2023). Il y a lieu de noter que la mise en arrêt par la Turquie de cet accord peut être une stratégie politique, eu égard à ce que les autorités turques avaient demandé en 2020 la révision de ce texte (Voir, pour cet appel, Commission européenne, *Turkey 2020 Report*, SWD(2020) 355 final, 6 oct. 2020, p. 3). Par ailleurs, l'association Refugee Support Aegean a précisé que le Conseil d'État grec a formulé une question préliminaire à la CJUE pour savoir si l'article 38 de la directive procédure devait être interprété en ce sens qu'il s'oppose à la désignation d'un pays tiers qui a, d'une part, assumé son obligation de réadmission pour certains catégories de demandeurs de protection internationale mais qui, d'autre part, refuse la réadmission pendant une longue période (en l'espèce dépassant 20 mois) (Voir Refugee Support Aegea, *Key points of the Greek Council of State ruling on the « safe third country » concept*, disponible sur : https://rsaegean.org/en/key-points-tourkey-safe-third-country/, consulté le 26 avr. 2023.

[64]Frontex, *Memorandum of Understanding on establishing cooperation between the European Agency for the Management of Operational Cooperation at the External Borders of the Member States of the European Union and the Ministry of Foreign Affairs of the Republic of Turkey*, 28 mai 2012, disponible sur : https://frontex.europa.eu/assets/Key_Documents/Working_Arrangements/WA_with_ Turkey.pdf, consulté le 8 mars 2023.

[65]Commission européenne, *EU-Turkey Joint Action Plan*, Press Release MEMO/15/5860, 15 oct. 2015.

[66]*Ibid.*

15 Cette politique européenne conduit à renoncer à la protection des personnes qui y aspirent et qui auraient dû pouvoir en bénéficier. Ce constat a nourri une interrogation majeure, objet de cette thèse : la coopération UE-Turquie en matière migratoire satisfait-elle aux exigences du droit international et européen de l'asile ?

16 Si cette formulation retient la dimension migratoire - et non asile - comme objet de cette coopération, il importe de lever toute ambiguïté quant au cadre de ce travail et d'expliquer les raisons de ce choix terminologique.

17 Il y a lieu d'indiquer d'emblée que cette recherche a pour objet les personnes qui sont les sujets du droit d'asile, donc les demandeurs d'asile et les réfugiés, mais aussi les potentiels demandeurs d'asile, c'est-à-dire les individus qui se déplacent pour arriver dans un pays dans lequel ils souhaitent demander une protection internationale mais qui n'y sont pas encore arrivés et donc ne sont pas encore devenus officiellement demandeurs d'asile. En l'occurrence, la coopération élaborée entre l'Union européenne et la Turquie a des conséquences, en autres, pour ces aspirants à l'asile empêchés, comme ceux qui n'entendent pas y prétendre.

18 Ainsi, une partie de la coopération UE-Turquie concerne les migrants irréguliers mais elle touche également le droit d'asile car ceux qui souhaitent solliciter l'asile, comme cela sera soutenu dans cette thèse, bénéficient aussi, à certains égard, d'une certaine protection. C'est donc sous l'angle du droit d'asile que ce travail sera mené. Le volet migration ne sera étudié qu'en tant qu'il produit des effets sur les personnes protégées ou aspirants à une protection.

19 Réaliser cette étude à la lumière du droit international et européen nécessite de souligner au préalable la relation entre ces deux branches juridiques en général et dans le domaine de l'asile (I), de définir certains termes clés et récurrents propres à la matière mais susceptibles de porter à confusion (II) et d'exposer l'état de la recherche (III), avant d'expliquer la construction retenue pour mener ce travail à bien.

I. Sur les sources normatives du droit international et européen de l'asile

20 Si la présente recherche est réalisée au regard des normes du droit international et celles du droit de l'Union, ces dernières ne sont pas nécessairement différentes les unes des autres. Certains textes du droit international ont également une valeur parmi les sources juridiques du droit de l'Union. Ainsi, la compatibilité d'un certain élément, *e.g.* le droit d'asile turc, avec ces textes juridiques du droit international signifierait, indirectement, une compatibilité avec le droit de l'Union européenne. Il convient ainsi de déterminer la place du droit international en droit de l'Union.

21 Le droit primaire de l'UE, qui se compose des traités constitutifs et de révision de celle-ci, se trouve, sans doute, au sommet de la hiérarchie des normes juridique du droit de l'Union[67]. Dès lors que ces traités sont signés, appliqués et révisés selon les règles du droit international, ils sont à ce titre des textes relevant du champ d'application du droit international[68] que les États membres s'engagent à respecter, tout comme ils s'engagent à respecter les conventions telles que la Convention relative au statut des réfugiés parce qu'ils sont tous contractants de celle-ci. À cet égard, en vertu des principes du droit international, les États membres de l'Union demeurent liés par cette convention et leur adhésion aux Communautés puis à l'Union n'est pas de nature à remettre en cause leurs obligations conventionnelles. Ainsi le Traité instituant la communauté européenne précise en son article 307, que *« les droits et obligations résultant de conventions conclues antérieurement au 1er janvier 1958 ou, pour les États adhérents, antérieurement à la date de leur adhésion, entre un ou plusieurs États membres, d'une part, et un ou plusieurs États tiers, d'autre part, ne sont pas affectés par les dispositions du présent traité »*[69].

---

[67]Voir, sur le sujet, Claude BLUMANN et Louis DUBOUIS, *Droit institutionnel de l'Union européenne*, Paris, Lexis Nexis, 7e édition, 2019, p. 647.

[68]Il convient de noter tout de même que la CJUE *« a pris ses distances avec le droit international des traités »* en ce qui concerne, par exemple, *« des procédures obligatoires de règlement des différends »*. Cela dit, *« par de nombreux aspects les traités constitutifs [de l'UE] obéissent au régime général des traités »*. (*Ibid.*, p. 665).

[69]Article repris dans l'article 351, TFUE (Version consolidée), *op. cit.*

22 Quant au droit dérivé, ses instruments n'étant pas des traités conclus entre les États mais des textes juridiques adoptés par les institutions et organes de l'Union, il n'est pas régi par le droit international[70]. Les discussions sur le conflit juridique entre le droit dérivé de l'Union européenne et les accords internationaux mises à part[71], les traités de l'Union résolvent un conflit probable. Si l'Union européenne n'est partie à aucun traité portant sur la protection des réfugiés[72], ce qui autrement pourrait rendre opposable les traités sur les réfugiés en droit d'asile de l'Union, ce dernier consacre une valeur juridique à certains instruments internationaux en matière d'asile. Ainsi, l'article 78 du Traité sur le fonctionnement de l'Union européenne (TFUE) dispose, au paragraphe 1, que *« l'Union développe une politique commune en matière d'asile, [...]. Cette politique doit être conforme à la Convention de Genève du 28 juillet 1951 et au protocole du 31 janvier 1967 relatifs au statut des réfugiés, ainsi qu'aux autres traités pertinents »*[73]. Aussi, s'agissant des droits humains, le Traité de l'Union européenne précise que *« les droits fondamentaux, tels qu'ils sont garantis par la Convention européenne de sauvegarde des droits de l'Homme et des libertés fondamentales [...] font partie du droit de l'Union en tant que principes généraux »*[74]. Il en découle que lorsqu'il s'agit d'une incompatibilité entre le droit dérivé de l'Union et les traités en question, ces derniers prévalent[75]. La directive procédure de l'UE qui introduit le concept de pays tiers sûr renvoie également aux traités internationaux

---

[70]Voir, sur ce sujet, Nils COLEMAN, *European Readmission Policy - Third Country Interests and Refugee Rights*, Leiden, Martinus Nijhoff Publishers, 2009, p. 294. L'auteur soutient également que les instruments du droit dérivé de l'Union européenne sont une forme « hybride » d'accord international puisqu'ils ne sont que partiellement formulés par les États membres. Le passage original est comme suit : *« The Vienna standard of the law of treaties is not readily applicable, as instruments of secondary legislation are not treaties of international law. They are a hybrid form of international agreement between states. Finding their legal basis in a treaty – TEU or TEC – secondary legislation is binding upon States but is formulated only in part by states, including also an input from supranational institutions ».* Voir égal. Claude BLUMANN et Louis DUBOUIS, *Droit institutionnel de l'Union européenne*, *op. cit.*, p. 651.

[71]Voir, sur ce sujet, en particulier Nils COLEMAN, European Readmission Policy - Third Country Interests and Refugee Rights, *op. cit.*, p. 294-299.

[72]*Ibid.,* p. 294.

[73]Article 78, par. 1, TFUE (Version consolidée), *op. cit.*

[74]Article 6, par. 3, Traité sur l'Union européenne (Version consolidée), *JOUE* C 326/13 du 26 oct. 2012.

[75]Nils COLEMAN, *European Readmission Policy - Third Country Interests and Refugee Rights*, *op. cit.*, p. 296.

tendant à la protection des réfugiés. Elle souligne ainsi, dans son préambule, que *« concernant le traitement des personnes relevant du champ d'application de la présente directive, les États membres sont liés par les obligations qui découlent des instruments de droit international auxquels ils sont parties »*[76].

23 Par ailleurs, la supériorité du droit d'asile international sur le droit dérivé de l'Union européenne est clairement posée par la Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne qui a acquis force juridique contraignante avec le traité de Lisbonne entré en vigueur le 1er décembre 2009. Selon la Charte, *« le droit d'asile est garanti dans le respect des règles de la convention de Genève du 28 juillet 1951 et du protocole du 31 janvier 1967 relatifs au statut des réfugiés et conformément au traité instituant la Communauté européenne »*[77]. Ainsi, le droit dérivé de l'Union européenne et les législations nationales des États membres se doivent de s'aligner sur le droit international de l'asile, plus particulièrement la Convention relative au statut des réfugiés.

II. La définition des termes

24 Ce travail reposera sur l'analyse et la confrontation de différents systèmes de protection des réfugiés issus du droit international, européen et turc desquels émergent plusieurs statuts protecteurs : celui de demandeur d'asile (A), ceux de réfugié et de réfugié conditionnel (B), celui de bénéficiaire de la protection subsidiaire (C) et de la protection temporaire (D).

---

[76]Préambule, par. 15, Directive 2013/32/UE du Parlement européen et du Conseil du 26 juin 2013 relative à des procédures communes pour l'octroi et le retrait de la protection internationale (refonte), *JOUE* L 180/60, 29 juin 2013.

[77]Article 18, Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne, *JO des Communautés européennes,* C 364/1, 18 déc. 2000.

A. Le demandeur d'asile

25 Le « demandeur d'asile » n'existe pas dans la Convention de Genève qui l'ignore et ne traite pas des procédures d'asile, lesquelles sont laissées à la discrétion des États signataires. Il est en revanche défini par le droit de l'Union européenne comme *« tout ressortissant d'un pays tiers ou tout apatride ayant présenté une demande de protection internationale sur laquelle il n'a pas encore été statué définitivement »*[78]. En des termes voisins, le droit turc définit le demandeur d'asile comme *« la personne qui a déposé une demande de protection internationale sur laquelle il n'a pas encore été statué définitivement »*[79].

B. Le réfugié et le réfugié conditionnel

26 La Convention de Genève relative au statut des réfugiés définit le réfugié comme *« toute personne craignant avec raison d'être persécutée du fait de sa race, de sa religion, de sa nationalité, de son appartenance à un certain groupe social ou de ses opinions politiques qui se trouve hors du pays dont elle a la nationalité et qui ne peut, ou du fait de cette crainte, ne veut, se réclamer de la protection de ce pays »*[80].

27 Le terme « persécution » n'est pas défini dans la Convention de Genève. Selon le HCR, l'absence d'une telle définition *« laisse penser que les rédacteurs voulaient que les*

---

[78]Article 2, par. 1, alinéa i, Directive 2011/95/UE du Parlement européen et du Conseil du 13 décembre 2011 concernant les normes relatives aux conditions que doivent remplir les ressortissants des pays tiers ou les apatrides pour pouvoir bénéficier d'une protection internationale, à un statut uniforme pour les réfugiés ou les personnes pouvant bénéficier de la protection subsidiaire, et au contenu de cette protection (refonte), *JOUE* L 337/9, 20 déc. 2011.

[79]Article 3, par. 1, alinéa d, 6458 sayılı Yabancılar ve Uluslararası Koruma Kanunu (YUKK) [Loi n° 6458 relative aux étrangers et à la protection internationale], *JO de Turquie,* n° 28615, 11 avr. 2013. Le passage original est comme suit : *« Başvuru sahibi : Uluslararası koruma talebinde bulunan ve henüz başvurusu hakkında son karar verilmemiş olan kişiyi, [...] ifade eder »*.

[80]Article 2, Convention relative au statut des réfugiés, *Recueil des Traités des Nations Unies*, vol. 189, p. 137, adoptée le 28 juill. 1951, entrée en vigueur le 22 avr. 1954. Le Protocole relatif au statut des réfugié a élargi la portée de la Convention. (Protocole relatif au statut des réfugié, *Recueil des Traités des Nations Unis*, vol. 606, p. 267).

interprétations qui en seraient faites soient suffisamment flexibles pour couvrir des formes diverses et changeantes de persécution. On entend par persécution, notamment, les violations graves des droits de l'homme ou autres dommages graves, souvent mais pas toujours, perpétrés de façon systématique ou répétitive. Le meurtre, la torture, les brutalités physiques, l'emprisonnement injustifié, et les restrictions illégitimes aux activités politiques ou religieuses sont autant d'exemples de persécution »[81].

28 La première définition du terme « réfugié » en droit turc à la suite de la fondation de la République de Turquie du 29 octobre 1923 a été faite dans la loi relative à l'installation du 14 juin 1934[82]. La loi faisait une distinction entre le « migrant » et le « réfugié », le premier désignant « les personnes de race turque » et celles « attachées à la culture turque ». En précisant qu'il appartenait au conseil des ministres de déterminer qui et quels peuples devaient être considérés comme attachés à la culture turque, elle disposait que les migrants étaient accueillis sur l'ordre du ministère de l'intérieur[83]. Selon cette même loi, les réfugiés étaient *« les personnes qui se réfugient en Turquie non pas dans le but de s'installer mais pour une résidence temporaire par nécessité »* et ils seraient traités comme des migrants s'ils déposaient leur demande par écrit à la préfecture du lieu où ils

---

[81]HCR, *Introduction à la protection internationale - Protéger les personnes relevant de la compétence du HCR*, 1e août 2005, disponible sur : https://www.unhcr.org/fr/publications/legal/4ad2f81618/module-dautoformation-1-introduction-protection-internationale-proteger.html, consulté le 9 mars 2023, p. 62. Le professeur Bülent Çiçekli soutient que l'absence de définition du terme persécution dans la Convention de Genève donne à ce terme un caractère dynamique. Bülent ÇİÇEKLİ, *Yabancılar ve Mülteci Hukuku [Les étrangers et le droit des réfugiés],* Ankara, Seçkin Yayıncılık, 6e édition, avr. 2016, p. 248.

[82]5543 sayılı İskân Kanunu [Loi n° 5543 relative à l'installation], JO de Turquie, n° 2733, 21 juin 1934.

[83]Article 3, par. 1, 5543 sayılı İskân Kanunu [Loi n° 5543 relative à l'installation], *op. cit.* En ses termes originaux, l'article disposait ce qui suit : *« Türkiyede yerleşmek maksadile dışarıdan, münferiden veya müçtemian, gelmek istiyen Türk soyundan meskûn veya göçebe fertler ve aşiretler ve Türk kültürüne bağlı meskûn kimseler, işbu kanunun hükümlerine göre Dahiliye Vekilliğinin emrile kabul olunurlar. Bunlara (muhacir) denir. Kimlerin ve hangi memleketler halkının Türk kültürüne bağlı sayılacağı İcra Vekilleri Heyeti kararile tesbit olunur »*.

se trouvent[84]. Jusqu'à la ratification en date du 30 mars 1962[85] de la Convention du 28 juillet 1951 relative au statut des réfugiés, cette définition était la première et seule définition du terme réfugié en droit turc[86].

29 Il est essentiel de souligner que la définition du réfugié énoncée au YUKK ne correspond pas à celle de la Convention de Genève. Le droit turc prévoit le statut de réfugié exclusivement pour les personnes provenant des pays européens. En effet, le YUKK définit le réfugié comme *« tout étranger craignant, suite aux événements passés en Europe, avec raison d'être persécuté du fait de sa race, de sa religion, de sa nationalité, de son appartenance à un certain groupe social ou de ses opinions politiques qui se trouve hors du pays dont il a la nationalité et qui ne peut, ou du fait de cette crainte, ne veut, se réclamer de la protection de ce pays »*[87].

30 Cette limitation géographique découle du texte initial de la Convention de Genève qui permettait aux États parties de choisir entre deux formules d'application géographique du statut de réfugié. L'article premier, paragraphe B, disposait en effet que le terme réfugié s'appliquerait à toute personne ayant besoin d'une protection par suite d'événements survenus soit *« en Europe »* soit *« en Europe ou ailleurs »*[88], *« chaque État Contractant [faisant], au moment de la signature, de la ratification ou de l'adhésion, une déclaration précisant la portée qu'il entend donner à cette expression »*[89]. Ayant signé la Convention le 24 août 1951 et ratifié le 30 mars 1962, la Turquie a ainsi déclaré, au moment de la signature, que cette expression serait comprise comme *« se référant aux*

---

[84]Article 3, par. 2, 5543 sayılı İskân Kanunu [Loi n° 5543 relative à l'installation], *op. cit.* En ses termes originaux, l'article disposait ce qui suit : *« Türkiyede yerleşmek maksadile olmayıp bir zaruret ilcasile muvakkat oturmak üzere sığınanlara (mülteci) denir. [...] Türkiyede yerleşmek isterler ve bunu yazı ile bulundukları yerin Hükümetine bildirirler ise muhacir muamelesi görürler ».*

[85]HCR, *États parties à la Convention de 1951 relative au statut des réfugiés et/ou à son protocole de 1967*, 31 déc. 2004, disponible sur : https://www.unhcr.org/fr/4ad2f34fe.pdf, consulté le 6 mars 2023.

[86]Voir, sur le sujet, Yılmaz ALTUĞ, Devletler Hususi Hukuku Bakımından Mülteciler [Les réfugiés au regard du droit international privé], Istanbul, Sermet Matbaası, 1967, p. 8.

[87]Article 61, YUKK, *op. cit.*

[88]Article 1e, section B, par. 1, alinéas a et b, Convention relative au statut des réfugiés, *op. cit.*

[89]Article 1e, section B, par. 1, alinéa b, *op. cit.*

événements survenus en Europe » et ajouté qu'elle *« n'entendait donc assumer aucune obligation en relation avec les événements survenus en dehors de l'Europe »*[90].

31 Bien que cette restriction géographique ait été levée par le Protocole de New York relatif au statut des réfugiés du 31 janvier 1967 qui disposait, en son article I, paragraphe 3, que *« les déclarations déjà faites, en vertu de l'alinéa a du paragraphe 1 de la section B de l'article premier de la Convention par des États déjà parties à celle-ci, s'appliqueront aussi sous le régime du présent Protocole, à moins que les obligations de l'État déclarant n'aient été étendues conformément au paragraphe 2 de la section B de l'article premier de la Convention »*[91], la Turquie n'a pas changé de position. Sur ce point, lors de son adhésion au protocole le 31 juillet 1968, elle a persévéré dans sa limitation géographique, en réitérant que *« le gouvernement turc maintenait les dispositions de la déclaration qu'il a faite [...] selon laquelle il n'applique la Convention qu'aux personnes qui sont devenues des réfugiés par suite d'événements survenus en Europe »*[92].

32 Dès lors, le système d'asile turc ne reconnaît le statut de réfugié qu'aux européens en théorie. Il prévoit un autre statut pour les personnes inéligibles au statut de réfugié[93], en conséquence de la limitation géographique : le statut de « réfugié conditionnel (*şartlı mülteci*) »[94]. Ce dernier est défini, dans le YUKK, comme *« tout étranger craignant avec raison d'être persécutée du fait de sa race, de sa religion, de sa nationalité, de son appartenance à un certain groupe social ou de ses opinions politiques qui se trouve hors*

---

[90]*Convention relative au statut des réfugiés - Déclarations et réserves*, disponible sur : https://treaties.un.org/pages/ViewDetailsII.aspx?src=TREATY&mtdsg_no=V-2&chapter=5&Temp=mtdsg2&clang=_fr#EndDec, consulté le 6 mars 2023.

[91]Article I, 3, Protocole relatif au statut des réfugié, *Recueil des Traités des Nations Unis*, vol. 606, p. 267, adopté le 31 janv. 1967, entré en vigueur le 4 oct. 1967.

[92]*Protocole relatif au statut des réfugiés - Déclarations et réserves*, disponible sur : https://treaties.un.org/Pages/ViewDetails.aspx?src=TREATY&mtdsg_no=V-5&chapter=5&clang=_fr#EndDec, consulté le 7 mars 2023.

[93]Neşe Baran ÇELİK, « The Rights and Obligations of the Foreigners who are Applicants or Beneficiaries of International Protection in Turkish Law », *İnönü Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi [Revue de la faculté de droit de l'Université İnönü],* vol. 1, n° spécial, 2015, p. 78. L'auteur précise que même si entre les statuts de réfugié et de réfugié conditionnel aucune différence n'a été faite en termes de dépôt de la demande et de fonctionnement du processus, les droits accordés peuvent différer de l'un à l'autre après l'octroi du statut.

[94]Article 62, YUKK, *op. cit.*

du pays dont il a la nationalité et qui ne peut, ou du fait de cette crainte, ne veut, se réclamer de la protection de ce pays ». La définition matérielle du statut de réfugié conditionnel correspond ainsi à celle de « réfugié » de la Convention de Genève.

33 Il y a lieu de noter que le droit de l'UE reprend la définition du réfugié prévue par cette convention. Le terme renvoie néanmoins à des sens qui peuvent être différents selon qu'il est utilisé en droit de l'UE ou en droit international. En effet, la Convention attache à cette qualité un caractère déclaratif[95] en ce sens où toute personne qui répond à la définition de l'article 1-A-2 de l'instrument de 1951 est réfugiée sans qu'il faille attendre qu'elle soit reconnue comme telle. Cette approche permet de garantir l'effectivité de l'article 33 de cette même convention relative à l'interdiction du refoulement. Certes, le droit de l'UE fait sienne cette analyse dans la directive qualification[96] en distinguant, d'une part, « le réfugié » comme celui répondant à la définition de l'article 1-A-2 de la Convention de Genève de 1951 et, d'autre part, la personne bénéficiant d'un « statut de réfugié » dont la qualité de réfugié a été reconnue par un État membre. Cette dissociation entre la qualité de réfugié et le statut de réfugié a d'ailleurs été réaffirmée par la CJUE[97]. Pour autant, le droit de l'UE ayant par ailleurs créé un statut de demandeur d'asile, l'usage la plupart du temps du terme de réfugié dans le droit de l'UE et des États membres renvoie aux personnes auxquelles le statut de réfugié a été reconnu. Ainsi, dans le présent travail, le terme de réfugié sera entendu généralement au sens usuel du droit de l'UE, c'est-à-dire comme une personne à laquelle le statut de réfugié a été reconnu.

---

[95]Cela est également le cas en droit de l'UE. Voir le considérant 21, Directive 2011/95/UE, *op. cit.*

[96] Voir en ce sens l'article 2 sur les définitions, Directive 2011/95/UE, *op. cit.*

[97]CJUE, *M c/ Ministerstvo vnitra, X, X c/ Commissaire général aux réfugiés et aux apatrides*, Aff. C-391/16, C-77/17, C-78/17, Arrêt du 14 mai 2019, par. 90-92.

C. La protection subsidiaire

34 La Convention de Genève relative au statut des réfugiés retient une définition stricte du réfugié[98], laquelle exclut notamment les personnes qui ne peuvent faire valoir de risques de persécution ou dont ceux-ci ne sont pas rattachables à l'un des cinq motifs prévus, à savoir la race, la religion, la nationalité, les opinions politiques ou l'appartenance à un certain groupe social[99]. Pourtant, certaines personnes ne répondant pas à cette définition stricte peuvent légitimement avoir besoin d'une protection. Ainsi, *« la Convention souffre [de] point[s] aveugle[s] : elle ne protège pas [notamment] les personnes victimes de situations de violences généralisées liées à des contextes divers : guerres, insurrections ou autres »* [100]. Le Haut-Commissariat des Nations Unies pour les réfugiés fondé par l'Assemblée générale le 14 décembre 1950 a un mandat élargi qui va au-delà de la définition de la Convention de Genève et selon lequel le réfugié est celui qui répond à la définition de la convention, mais aussi celui qui *« se trouve hors de son pays d'origine ou du pays dans lequel [il] a sa résidence habituelle, et qui ne veut ou ne peut pas y retourner [...] parce que sa vie, son intégrité physique ou sa liberté sont gravement menacées par une violence généralisée ou des événements perturbant gravement l'ordre public »*[101].

35 Il existe ainsi, dans la pratique des États, des statuts de réfugié non conventionnels sous différentes formes telles que les « réfugiés *de facto* », « réfugiés de guerre » ou bénéficiaires d'un « asile humanitaire »[102]. Il est largement admis dans la doctrine que la protection internationale des réfugiés non conventionnels va au-delà de la seule interdiction de leur refoulement[103]. Cette garantie appelée dans la doctrine « protection

---

[98]Article 1e-A-2, Convention relative au statut des réfugiés, *op. cit.*

[99]*Ibid.*

[100]Claire BRICE-DELAJOUX, « Droit d'asile : le sauvetage de la protection subsidiaire de l'article L. 712-1 c) du CESEDA », *L'Actualité juridique – Droit administratif*, n° 42, 2010, p. 2354.

[101]HCR, *Introduction à la protection internationale …, op. cit.*, p. 13.

[102]Jane MCADAM, « The European Union Qualification Directive: The Creation of a Subsidiary Protection Regime », *International Journal of Refugee Law*, vol. 17, n° 3, 2005, p. 461.

[103]Voir, sur le sujet, Ruma MANDAL, *Protection Mechanisms Outside of the 1951 Convention (« Complementary Protection »),* PPLA/2005/02, juin 2005, p. xiii. Le passage original est comme suit : *« International protection for non-Convention refugees goes beyond merely preventing their refoulement »*.

complémentaire »[104] a fait naître en droit de l'Union européenne la protection subsidiaire. En effet, au sommet du Conseil européen tenu à Tampere les 15 et 16 octobre 1999, les États membres avaient convenu de *« travailler à la mise en place d'un régime d'asile européen commun, fondé sur l'application intégrale et globale de la Convention de Genève »*[105], régime qui *« devrait aussi être complété par des mesures relatives à des formes subsidiaires de protection offrant un statut approprié à toute personnes nécessitant une telle protection »*[106]. C'est ainsi dans la lignée de ces objectifs que le premier texte de la directive dite qualification du 29 avril 2004 a consacré[107] la protection subsidiaire en son article 15 qui est venu garantir l'octroi de cette protection en cas d'existence dans le pays d'origine d'une des atteintes graves suivantes : *« a) la peine de mort ou l'exécution, b) la torture ou des traitements ou sanctions inhumains ou dégradants infligés à un demandeur dans son pays d'origine, c) des menaces graves et individuelles contre la vie ou la personne d'un civil en raison d'une violence aveugle en cas de conflit armé interne ou international »*[108].

---

[104]La conseillère externe du HCR précise que cette expression est apparue au cours des dernières décennies pour définir le cadre accordé aux demandeurs d'asile qui ont échoué dans leur demande de statut de réfugié au sens de la Convention de 1951. Voir, Ruma MANDAL, *Protection Mechanisms Outside of the 1951 Convention (« Complementary Protection »)*, *op. cit.,* p. viii. Le passage original est comme suit : *« [...] 'complementary protection' [...] has emerged over the last decade or so as a description of the increasingly-apparent phenomenon in industrialised countries of relief from removal/deportation being granted to asylum seekers who have failed in their claim for 1951 Convention refugee status »*.

[105]Conseil européen de Tampere 15 et 16 oct. 1999, *Conclusion de la présidence,* disponible sur : https://www.europarl.europa.eu/summits/tam_fr.htm, consulté le 6 mars 2023, par. 13.

[106]*Ibid*., par. 14.

[107]Voir, pour le processus de fabrication de cette protection en droit européen de l'asile, e.g. les négociations, les textes proposés et les amendements effectués, Ryszard PIOTROWICZ et Carina VAN ECK, « Subsidiary Protection and Primary Rights », *The International and Comparative Law Quarterly*, vol. 53, n° 1, janv. 2004, p. 110.

[108]Article 15, par. 1, Directive 2004/83/CE du 29 avril 2004 concernant les normes minimales relatives aux conditions que doivent remplir les ressortissants des pays tiers ou les apatrides pour pouvoir prétendre au statut de réfugié ou les personnes qui, pour d'autres raisons, ont besoin d'une protection internationale, et relatives au contenu de ces statuts, *JOUE* L 304/12, 30 sept. 2004. Il convient de noter que le texte refondu de la directive a repris cette disposition.

36 Cette protection est également apparue en droit turc dans le cadre de son harmonisation avec le droit de l'Union européenne[109]. La loi relative aux étrangers et à la protection internationale (YUKK) a ainsi créé cette protection, en son article 63, dans les mêmes termes que la directive qualification[110].

D. La protection temporaire

37 La protection temporaire est un concept permettant de faire face à des cas d'afflux massifs de personnes en quête d'asile, afin de protéger ces dernières et de respecter leurs droits fondamentaux en attendant la résolution de la situation[111]. Offrant la sécurité durant la recherche d'une solution, elle est une réponse provisoire face à une arrivée massive[112]. Le HCR a employé le terme « asile temporaire » dans la conclusion n° 19 de son comité exécutif du 16 octobre 1980. Il a souligné, en cas d'arrivées massives, la nécessité que *« le principe de droit humanitaire du non-refoulement soit scrupuleusement observé dans toutes les situations comportant un afflux massif de réfugiés »* et que *« les personnes qui cherchent un asile devraient toujours se voir accorder au moins l'asile*

---

[109]Voir, sur ce sujet, Nasıh SARP ERGÜVEN et Beyza ÖZTURANLI, « International refugee law and Turkey », *Ankara Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi [Revue de la faculté de droit de l'Université d'Ankara]*, 2013, vol. 62, n° 4, 2013, p.1035. Voir égal., pour la réforme du système juridique d'asile de Turquie, Alexander BÜRGİN et Derya AŞIKOĞLU, « Turkey's New Asylum Law: a Case of EU Influence », *Journal of Balkan and Near Eastern Studies*, vol. 19, n° 2, 2017.

[110]L'article dispose, selon les termes originaux, ce qui suit : *« – (1) Mülteci veya şartlı mülteci olarak nitelendirilemeyen, ancak menşe ülkesine veya ikamet ülkesine geri gönderildiği takdirde; a) Ölüm cezasına mahkûm olacak veya ölüm cezası infaz edilecek, b) İşkenceye, insanlık dışı ya da onur kırıcı ceza veya muameleye maruz kalacak, c) Uluslararası veya ülke genelindeki silahlı çatışma durumlarında, ayrım gözetmeyen şiddet hareketleri nedeniyle şahsına yönelik ciddi tehditle karşılaşacak, olması nedeniyle menşe ülkesinin veya ikamet ülkesinin korumasından yararlanamayan veya söz konusu tehdit nedeniyle yararlanmak istemeyen yabancı ya da vatansız kişiye, statü belirleme işlemleri sonrasında ikincil koruma statüsü verilir »*.

[111]Donatella LUCA, « Questioning Temporay Protection », *International Joumal of Refugee Law,* vol. 6 n° 4, 1994, p. 535.

[112]Voir sur ce sujet, Joan FITZPATRICK, « Temporary Protection of Refugees: Elements of a Formalized Regime », *The American Journal of International Law*, vol. 94, n° 2, avr. 2000, p. 287. Le passage original est comme suit : *« Temporary protection serves as an interim response to mass influx, providing safety while a durable solution is sought »*.

temporaire »[113]. Il a indiqué, dans la conclusion n° 22 du 21 octobre 1981 qu' *« en cas d'arrivées nombreuses, les personnes en quête d'asile doivent être admises dans les Etats où elles cherchent refuge d'abord et si l'Etat concerné n'est pas en mesure de les admettre à titre durable, il doit toujours les admettre au moins à titre temporaire »*[114].

38 L'Union européenne a adopté ce concept, considérant que *« les cas d'afflux massifs de personnes déplacées ne pouvant rentrer dans leur pays d'origine ont pris des proportions plus importantes ces dernières années en Europe »* et qu' *« il peut être nécessaire de mettre en place un dispositif exceptionnel assurant une protection immédiate et de caractère temporaire à ces personnes »*[115]. La directive qu'elle a adoptée sur le sujet, le 20 juillet 2001, définit la protection temporaire comme *« une procédure de caractère exceptionnel assurant, en cas d'afflux massif ou d'afflux massif imminent de personnes déplacées en provenance de pays tiers qui ne peuvent rentrer dans leur pays d'origine, une protection immédiate et temporaire à ces personnes, notamment si le système d'asile risque également de ne pouvoir traiter cet afflux sans provoquer d'effets contraires à son bon fonctionnement, dans l'intérêt des personnes concernées et celui des autres personnes demandant une protection »*[116]. Ce concept est ainsi adopté en droit de l'Union pour sauvegarder le fonctionnement des systèmes d'asile des États membres. Il permet une protection provisoire et collective qui, selon les termes de la directive, *« ne préjuge pas de la reconnaissance du statut de réfugié au titre de la convention de Genève »*[117].

39 Ce statut est apparu en droit turc avec le YUKK et le règlement relatif à la protection temporaire de 2014. Le YUKK dispose, en son article 91, que la protection temporaire *« peut être accordée aux étrangers qui, forcés de quitter leur pays et incapables d'y retourner,*

---

[113]ExCom, *Asile temporaire*, n° 19 (XXXI), 31e Session du Comité exécutif, 16 oct. 1980, par. a) et b) (i).

[114]ExCom, *Protection des personnes en quête d'asile en cas d'arrivées massives*, n° 22 (XXXII), 32e Session du Comité exécutif, 21 oct. 1981, par. II, A, 1.

[115]Considérant 2, Directive 2001/55/CE du Conseil du 20 juillet 2001 relative à des normes minimales pour l'octroi d'une protection temporaire en cas d'afflux massif de personnes déplacées et à des mesures tendant à assurer un équilibre entre les efforts consentis par les États membres pour accueillir ces personnes et supporter les conséquences de cet accueil, *JOUE* L 212/12, 7 août 2001.

[116]Article 2, par. 1, alinéa a, *op. cit.*

[117]Article 3, par. 1, *op. cit.* Ainsi, rien ne fait obstacle à ce qu'un protégé temporaire dépose une demande d'asile.

viennent massivement à nos frontières ou franchissent celles-ci en vue de trouver une protection immédiate et temporaire »[118]. Le règlement prévoit pour sa part que *« pour une application plus efficace des mesures relatives à la protection temporaire, les demandes de protection internationale des étrangers relevant de ce règlement ne sont pas examinées durant l'application de la protection temporaire »*[119].

40 Il convient ainsi de noter que la notion de protection temporaire du droit de l'Union européenne et celle du droit turc ne concordent pas exactement. Si elles visent toutes deux à faire de cette protection une alternative à la protection internationale, seule la première laissant ouverte la porte au dépôt d'une demande d'asile sur le fondement de la Convention de Genève ou de la protection subsidiaire. Il est ainsi important de noter que, dans le présent travail, la compatibilité de la protection temporaire du droit d'asile turc avec le droit de l'Union européenne ne sera pas effectuée au regard du dispositif dédié du droit de l'Union, mais de sa protection internationale.

III. L'état de la recherche

41 La coopération migratoire de l'Union européenne avec des pays tiers, notamment la politique d'externalisation de celle-ci, a fait l'objet de nombreuses études[120]. Dans son volet turc, elle a marqué une évolution majeure depuis quelques années sans à ce stade

---

[118]Article 91, par. 1, YUKK, *op. cit.*

[119]Geçici Koruma Yönetmeliği [Règlement relatif à la protection temporaire], *JO de Turquie*, n° 29153, 22 oct. 2014. Le passage original est comme suit : *« Geçici korumanın uygulandığı süre içinde, bu Yönetmelik kapsamındaki yabancıların bireysel uluslararası koruma başvuruları, geçici koruma tedbirlerinin etkin şekilde uygulanabilmesi amacıyla işleme konulmaz »*.

[120] Voir, *inter alia*, Christel COURNIL, « La politique de réadmission de l'UE avec les pays tiers : diversification et expansion de l'externalisation des contrôles migratoires », *in* Laurence Dubin (dir.), *La légalité de la lutte contre l'immigration irrégulière par l'Union européenne*, Bruylant, 2012 ; Thibaut FLEURY GRAFF, « Tenir à distance - La politique européenne d'externalisation de l'asile », *Esprit*, déc. 2022 ; Aysen USTUBICI et Ahmet ICDUYGU, « Border closures and the externalization of immigration controls in the Mediterranean: a comparative analysis of Morocco and Turkey », *New Perspectives on Turkey*, n° 60, 2019 ; Pierre-François LAVAL, « L'instrumentalisation de l'État tiers : vers un dévoiement de la coopération européenne en matière d'asile », *Revue de l'Union européenne*, 2016.

faire l'objet d'une étude ayant la portée de celle que propose le présent travail. Par ailleurs, toute recherche demeure lacunaire lorsqu'elle ne fait pas suffisamment de lumière sur la situation dans le pays vers lequel la prise en charge des réfugiés et demandeurs de protection est externalisée. Dans la littérature française et internationale, le droit d'asile turc, en l'occurrence, reste peu étudié dans tous ses aspects théorique et pratique.

42 Quant aux travaux réalisés en Turquie, ils restent plus ou moins dans l'ombre et il convient ici d'en présenter le panorama.

43 Le droit d'asile est un domaine qui, sur le plan académique, n'est pas appréhendé de façon autonome en Turquie mais une thématique relevant du droit international, et qui n'a pas fait l'objet d'une recherche indépendante jusqu'à récemment. Pendant longtemps, le droit d'asile turc a été étudié assez succinctement dans des ouvrages sur le droit international[121] ou le droit des étrangers. Les premiers à porter exclusivement sur le droit d'asile ont eu une approche globale axée sur le système de la Convention sur le statut des réfugiés réservant une part succincte au droit turc. Telle était l'optique du « Droit des réfugiés » de Tevfik Odman paru en 1995 [122], « Réfugiés et demandeurs d'asile en droit international » de Bülent Çiçekli paru en 2009[123] ou encore « Migration, refuge et droit d'asile » d'Işıl Özkan sorti en 2013[124]. En tout état de cause, le système juridique turc issu de la loi relative aux étrangers et à la protection internationale étant postérieur à ces travaux académiques, ces derniers n'examinaient donc pas le droit d'asile turc actuel. Même si les éditions des deux derniers ouvrages ont paru après 2017, elles ne donnent pas un aperçu entier des différents statuts de protection en Turquie et n'étudient pas complètement le contenu de ces derniers. À titre d'exemple, l'édition de 2016 de

---

[121]Hüseyin PAZARCI, *Uluslararası Hukuk Dersleri [Études sur le droit international]*, vol. 2, Ankara, Ankara Üniversitesi Siyasal Bilgiler Fakültesi Yayınları, 1989.

[122]Tevfik ODMAN, *Mülteci Hukuku [Droit des réfugiés]*, Ankara, Ankara Üniversitesi Siyasal Bilgiler Fakültesi Yayınları, 1995.

[123]Bülent ÇİÇEKLİ, U*luslararası Hukukta Mülteciler ve Sığınmacılar [Réfugiés et demandeurs d'asile en droit international],* Ankara, Seçkin Yayıncılık, 2009.

[124]Işıl ÖZKAN, *Göç-İltica ve Sığınma Hukuku [Migration, refuge et droit d'asile],* Ankara, Seçkin Yayıncılık, 1e édition, 2013.

l'ouvrage précité « Réfugiés et demandeurs d'asile en droit international » de Bülent Çiçekli n'examine le droit au travail des bénéficiaires d'un statut de protection internationale en Turquie qu'en une page qui consiste à citer les dispositions de la loi relative aux étrangers et à la protection internationale sur le sujet. Il consacre également deux pages aux droits des bénéficiaires de la protection temporaire pour évoquer quelques dispositions législatives. De même, l'ouvrage « Migration, refuge et droit d'asile » d'Işıl Özkan, dans sa version mise à jour de 2022, examine la protection internationale et temporaire du droit d'asile turc assez succinctement en présentant les différents statuts de protection et les modalités de dépôt de la demande d'asile[125]. L'auteure évoque le droit au travail des bénéficiaires d'un statut de protection internationale ou temporaire en se bornant à mentionner les dispositions législatives pertinentes sans toutefois traiter la mise en œuvre de ces dispositions dans la pratique et l'accès effectif de ces personnes au marché du travail[126]. L'ouvrage ne traite pas de la disponibilité pour les bénéficiaires d'un statut de protection internationale des autres droits et services qui sont prévus normalement dans la Convention de Genève de 1951. En trois lignes, pour étudier l'accès aux autres droits et services des bénéficiaires de la protection temporaire, l'auteure note que tels ou tels services peuvent être accordés à ces derniers[127]. Le contenu de ces statuts et les droits émanant de ceux-ci restent ainsi peu étudiés dans cet ouvrage.

44 Par ailleurs, l'arrivée massive des Syriens en Turquie est un sujet qui présente une particularité telle que même l'adoption et l'entrée en vigueur du code des étrangers et de la protection étaient insuffisants pour encadrer la situation juridique de cette population et les ouvrages précités ne traitent ce problème que superficiellement. Après l'adoption du règlement sur la protection temporaire qui établit le régime applicable aux Syriens, la première étude dédiée à ce sujet a été le travail collectif intitulé *« La situation*

---

[125]Işıl ÖZKAN, *Göç-İltica ve Sığınma Hukuku [Migration, refuge et droit d'asile],* Ankara, Seçkin Yayıncılık, 4e édition, 2022.

[126]*Ibid*., p. 467-470.

[127]*Ibid*., p. 467.

juridique des syriens en Turquie » de İbrahim Kaya et Esra Eren Yılmaz en 2015[128]. Il est important de noter que dans l'examen du statut juridique des Syriens, les auteurs ont pris en considération les dispositions de la directive sur la protection temporaire de l'Union européenne et, après un rappel des dispositions du règlement relatif à la protection temporaire du droit turc, ont conclu que la protection temporaire accordée aux Syriens en Turquie était compatible avec la directive précitée de l'Union européenne[129]. Cette approche et conclusion seront fortement remises en cause par le présent travail et la recherche est, du reste, loin de donner un état des lieux sur la situation de la pratique quant à la mise en œuvre des règles évoquées par les auteurs.

45 La pénurie de recherches s'explique également par des interdictions faites à la réalisation de tels travaux en Turquie. En effet, la presse a dévoilé qu'une lettre avec la mention « confidentiel » avait été envoyée, le 10 avril 2015, aux recteurs d'université avec l'indication suivante : *« il a été notifié par la note jointe du ministère de l'intérieur qu'il était nécessaire de ne pas autoriser, sans accord des ministères, des recherches sur les Syriens qui sont effectuées par des représentations des pays étrangers, des universités ou universitaires, des organisations publiques ou internationales et des organisations non-gouvernementales »*[130]. Face aux contestations des chercheurs, la Direction générale des migrations a annoncé, le 14 décembre 2015, qu'il n'était pas nécessaire de demander une autorisation de recherche[131]. Néanmoins, des universitaires ont soutenu qu'une telle levée d'interdiction n'a jamais eu lieu et qu'une nouvelle lettre mettant fin à l'interdiction de recherche n'avait pas été envoyée aux recteurs d'université[132].

46 De même, témoignant de la réalité de la persistance d'une telle autorisation de recherche, Human Rights Watch décrivait la situation en ces termes : *« La Turquie n'autorise à*

---

[128]İbrahim KAYA et Esra EREN YILMAZ*, Türkiye'deki suriyelilerin hukuki durumu [La situation juridique des Syriens en Turquie],* Istanbul, SETA yayınları, 2015.

[129]*Ibid*., p. 68.

[130]Diken, 2,5 milyon Suriyeli var, araştırma yok: Akademide fiili yasak sürüyor [2,5 millions de Syriens et aucune recherche : interdiction continue dans l'académie], 25 janv. 2016, disponible sur : https://www.diken.com.tr/25-milyon-suriyeli-var-arastirma-yok-akademide-fiili-yasak-suruyor/, consulté le 6 mars 2023.

[131]*Ibid.*

[132]*Ibid.*

effectuer aucun suivi indépendant pour déterminer si les Syriens non enregistrés s'inscrivant pour un retour ont réellement l'intention de repartir ou bien si en réalité on les force à le faire. Par contre, la Turquie autorise un suivi indépendant de la décision de certains Syriens enregistrés pour retourner en Syrie »[133]. L'organisation a également souligné que non seulement des autorisations étaient nécessaires pour faire des recherches, mais aussi qu'un contrôle était exercé par le gouvernement sur ces dernières. Elle a ainsi noté la chose suivante : *« Six organisations aidant les réfugiés dans les provinces turques frontalières - qui ont demandé à rester anonymes pour la sécurité de leur personnel - ont déclaré que l'État turc contrôlait et surveillait leur travail strictement et de plusieurs façons. Certaines ont déclaré qu'elles devaient obtenir une autorisation spéciale pour évaluer les besoins d'assistance des Syriens enregistrés ou pour leur rendre visite, et parfois même devaient le faire en présence d'agents du ministère de la famille et des politiques sociales. Ces ONG ont rapporté par ailleurs que les règles étaient appliquées au coup par coup et de façon imprévisible, en fonction des autorités locales, et qu'elles ne savaient jamais exactement quelles activités auprès des réfugiés leur étaient permises »*[134]. L'association a également attiré l'attention sur les conséquences importantes de ces restrictions, soulignant que *« le résultat [...] c'est que [ces ONG] avaient du mal à identifier les Syriens qui avaient été refoulés des procédures d'enregistrement, y compris les plus vulnérables, par exemple ceux qui avaient un besoin urgent de soins médicaux. À cause des restrictions imposées par les autorités turques, ont expliqué les organisations humanitaires, elles ne peuvent pas identifier activement les réfugiés syriens non enregistrés. Au mieux, elles ne peuvent que réagir si on leur parle de Syriens non enregistrés qui ont besoin d'aide, ou si elles les croisent par hasard. Elles ont déclaré qu'elles évoquaient parfois le cas des personnes les plus vulnérables auprès des autorités, dans l'espoir qu'elles autorisent celles qui sont dans une situation désespérée à s'enregistrer »*[135]. Le témoignage suivant d'une organisation humanitaire travaillant à la frontière a révélé aussi que les autorisations

---

[133]Human Rights Watch, *Turkey Stops Registering Syrian Asylum Seekers,* 16 juill. 2018, disponible sur : https://www.hrw.org/fr/news/2018/07/16/la-turquie-nenregistre-plus-les-demandeurs-dasile-syriens, consulté le 6 mars 2023.

[134]*Ibid.*

[135]*Ibid.*

n'étaient pas toujours accordées : *« C'est très simple, nous ne pouvons pas aller voir spontanément des Syriens, enregistrés ou non. Nous avons besoin d'autorisation pour tout, et pour aider des Syriens non enregistrés, jamais nous n'aurons le feu vert »*[136]. Un autre agent humanitaire a fait la déclaration suivante : *« Nous avons sans cesse demandé aux autorités de nous laisser travailler sur la protection, mais elles ont toujours refusé »*[137].

47 Compte tenu des conditions dans lesquelles s'exercent les droits humains en Turquie, notamment la liberté d'expression dans le milieu académique, ce travail a également pour objectif de pallier l'insuffisance des recherches dans ce pays. À partir d'analyses détaillées du système juridique turc ainsi que des pratiques administratives, la présente recherche dégage des conclusions importantes sur le droit d'asile turc et la coopération migratoire euro-turque, la validité juridique de la seconde ne pouvant être sérieusement évaluée sans un examen complet du premier.

48 Ces précisions liminaires apportées, il convient désormais d'expliquer la démarche retenue pour construire cette thèse dont l'objet est de démontrer les faiblesses fondamentales, au regard des standards de protection issus du droit international et européen, de la coopération construite entre l'Union européenne et la Turquie sur le terrain migratoire.

49 Ce travail sera d'abord consacré à une analyse méthodique de la compatibilité juridique de la coopération migratoire UE-Turquie avec le droit d'asile international et européen, et ce tant du point de vue de l'esprit et des fondements de cette coopération que de sa mise en œuvre. Cette première approche, essentielle, devra être couplée avec une seconde liée aux conséquences de cette coopération. En effet, celle-ci conduit mécaniquement à transférer à la Turquie la responsabilité de la prise en charge des personnes en demande de protection internationale qui n'ont pu accéder depuis la Turquie à l'UE ou qui ont été renvoyées de la seconde vers la première. Ainsi, évaluer la coopération migratoire entre ces deux entités au regard du droit international et européen de l'asile, c'est aussi vérifier si la Turquie, qui *de facto* récupère une charge

[136] *Ibid.*

[137] *Ibid.*

dévolue aux États-membres de l'UE, l'assure en respectant elle-même ce droit. Si la Turquie n'est pas aujourd'hui liée par le droit d'asile de l'UE - puisqu'elle n'en est pas membre - le fait pour cette dernière de se délester d'une compétence qui lui incombe au profit d'un État qui ne respecterait pas ce droit s'analyse aussi en une violation secondaire par l'UE de ses obligations juridiques.

50 Il sera ainsi, dans un premier temps, montré que la coopération entre l'UE et la Turquie en matière migratoire est intrinsèquement en contrariété avec le droit international et européen de l'asile (Partie I), puis, dans un second temps, que la protection ainsi sous-traitée à la Turquie ne l'est pas davantage (Partie II).

Partie I. Une coopération intrinsèquement en conflit avec le droit international et européen de l'asile

Partie II. Une protection sous-traitée à la Turquie non conforme aux obligations internationales et européennes en matières d'asile

PARTIE I. UNE COOPÉRATION INTRINSÈQUEMENT EN CONFLIT AVEC LE DROIT INTERNATIONAL ET EUROPÉEN DE L'ASILE

51 Cette première partie montrera en quoi la coopération mise en place entre l'Union européenne et la Turquie dans le domaine migratoire, dont les objectifs sont souvent politiques, se présente par elle-même, comme peu compatible avec le droit international et européen de l'asile. C'est ce qui apparaît, d'abord, à l'analyse de la conception même de cette coopération, à bien des égards assez indifférente au droit d'asile (Titre I). C'est ce qui ressort, ensuite, de la mise en œuvre des principaux mécanismes sur lesquels repose cette coopération (Titre II).

Titre I. Une coopération conçue dans l'indifférence au droit international et européen de l'asile

52 Bâtie sur des objectifs peu soucieux des besoins et des droits des personnes en quête de protection internationale, la coopération en matière migratoire conclue entre la Turquie et l'UE est dépourvue de l'esprit humanitaire qui est au cœur du droit d'asile (Chapitre I). En dépit des problèmes juridiques soulevés, elle a en outre pu échapper à tout contrôle juridictionnel, garantissant ce faisant sa pérennité (Chapitre II).

Chapitre I. Une coopération dépourvue de la dimension humanitaire du droit d'asile

53 Marquée par des objectifs politiques qui ont été déterminants dans son élaboration, la coopération UE-Turquie est éminemment asymétrique en ce sens où elle ne repose pas sur un principe de partage équitable ou de solidarité en matière de gestion des demandeurs d'asile. Elle a, au contraire, plutôt pour objectif de réaliser une politique consistant à contraindre ces personnes à se fixer dans un pays déterminé tiers à l'Union. Cette coopération a ainsi été élaborée au mépris du principe de solidarité dont l'importance est soulignée aussi bien en droit international qu'européen (Section I), alors même, paradoxalement, qu'elle est marquée et a conduit à de multiples échecs pour ses deux protagonistes (Section II).

Section I. Une coopération modélisée au mépris du principe de solidarité internationale

54 La coopération établie entre l'UE et la Turquie en matière migratoire semble élaborée de manière à négliger le principe de solidarité internationale, principe pourtant crucial dans la gestion internationale des réfugiés (§I) qui se retrouve ici sacrifié au nom des intérêts politiques (§II).

§I. La solidarité internationale : principe cardinal dans la gestion internationale des personnes en quête d'asile

55 Le principe de solidarité est un précepte mis en avant tant en droit international (A) qu'européen (B) quant à la gestion des demandeurs d'asile au plan international.

A. Le principe de solidarité internationale en droit international

56 Le principe de solidarité concerne principalement les personnes en quête de protection et les réfugiés[138]. Compte tenu du fait que la coopération entre l'UE et la Turquie affectent les personnes aspirant à une protection, à savoir les demandeurs d'asile et les potentiels demandeurs d'asile, on se focalisera exclusivement sur l'aspect qui concerne ces derniers groupes.

[138]Comme cela a été expliqué dans l'introduction, le terme de « réfugié » est ici entendu au sens du droit européen et non pas au sens du droit international lequel englobe, en raison de son caractère déclaratif, les aspirants à une protection internationale qui estime répondre aux conditions de la Convention de Genève de 1951.

57 Bien que silencieuse en ce qui concerne le transfert des demandeurs d'asile d'un pays à l'autre, la Convention de Genève encourage la *« solidarité internationale »* lorsqu'il s'agit *« des charges exceptionnellement lourdes pour certains pays »*[139]. Se prononçant ainsi, dans son préambule, sur les droits et obligations mutuels des États[140], elle souligne l'importance d'une pareille solidarité en cas de déplacement d'un grand nombre de personnes cherchant l'asile.

58 Le caractère essentiel dudit principe est également mis en avant par l'Assemblée générale des Nations unies en 1967 dans sa Déclaration sur l'asile territorial qui précise, dans son article 2 § 2, que *« lorsqu'un État éprouve des difficultés [...], les [autres] États doivent envisager des mesures qu'il y aurait lieu de prendre, dans un esprit de solidarité internationale, pour soulager le fardeau de cet État »*[141].

59 C'est ainsi que le Comité exécutif du HCR, bien qu' « interprète 'non authentique' de la convention de Genève sur les réfugiés »[142], a souvent évoqué l'importance du principe de solidarité internationale. Dans sa conclusion intitulée « Asile » de 1977, il a préconisé des coopérations établies *« dans un esprit de solidarité internationale »*[143]. De même, il a réaffirmé, en 1978, que le principe de solidarité internationale était la *« condition essentielle de l'application de politiques d'asile libérales et de la mise en œuvre effective de la protection internationale sur le plan général »*[144]. Face à des situations d'arrivées massives de personnes, le Comité a précisé également que la solidarité internationale et

---

[139]Préambule, considérant 4, Convention relative au statut des réfugiés, *op. cit.*

[140]Sur ce point en particulier, voir Agnès HURWITZ, *The Collective Responsibility of States to Protect Refugees*, Oxford University Press, 2009, p. 140.

[141]ONU, Assemblée générale, *Déclaration sur l'asile territorial*, Résolution 2312 (XXII) de la 22e session, 1631e séance plénière, 14 décembre 1967, article 2, par. 2.

[142]Qualification retenue dans sa thèse par Justine CASTILLO, *Les interprètes de la Convention de Genève du 28 juillet 1951 relative au statut des réfugiés : Étude du point de vue français*, Université de Bordeaux, 2016, p. 51.

[143]ExCom, *Asile*, n° 5 (XXVIII), 28e session du Comité exécutif, 1977, par. e.

[144]*Id.*, *Conclusions générales*, n° 11 (XXIX), 29e session, 1978, par. e.

le partage des charges étaient indispensables pour une protection entière des personnes en quête d'asile[145].

60 Attirant l'attention sur l'aspect humanitaire du principe de la solidarité internationale, le Comité a souligné également que celui-ci jouait *« un rôle fondamental dans la promotion de l'approche humanitaire à l'égard de l'octroi de l'asile et dans la fourniture effective de la protection internationale en général »*[146].

61 Certes, ces références du droit souple ne sont pas contraignantes et les normes juridiques concernant le principe de solidarité internationale demeurent faibles[147]. Il n'en demeure pas moins vrai que ces normes sont essentielles pour interpréter les dispositions contraignantes du droit international, notamment les traités tels que la Convention de Genève[148].

B. Le principe de solidarité internationale en droit européen

62 Le principe de solidarité a revêtu une dimension aussi bien régionale que particulière au sein de l'Union européenne : régionale, car les textes du droit de l'Union consacrent ce principe, dans une approche restrictive[149], essentiellement dans les seules relations entre ses États membres et, particulière, puisque ledit principe s'est élargi à la confiance

---

[145]*Id.*, *Protection des personnes en quête d'asile en cas d'arrivées massives*, n° 22 (XXXII), 32e session, 1981, par. I-3.

[146]*Id., Solidarité internationale et protection des réfugiés*, n° 52 (XXXIX), 39e session, 1988, par. 3.

[147]Peter H. SCHUCK, « Refugee Burden-Sharing: A Modest Proposal », *Yale Journal of International Law*, vol. 22, n° 2, p. 272.

[148]Agnès HURWITZ, *The Collective Responsibility of States to Protect Refugees, op. cit.*, p. 163. Voir égal. sur l'importance du droit souple : A. BOYLE and C. CHINJIN, *The Making of International Law,* Oxford University Press, Oxford 2007, 211, p. 222.

[149]Anne-Marie TOURNEPICHE, « La coopération en droit des réfugiés : enjeu d'avenir », *in* Anne-Marie TOURNEPICHE (dir.), *La coopération : enjeu essentiel du droit des réfugiés*, Editions A. Pedone, Paris, 2015, p. 9.

mutuelle[150] et au partage équitable, d'où l'élaboration du système d'asile européen commun. Ainsi, le TFUE précise, dans son article 80, que *« les politiques de l'Union visées au présent chapitre et leur mise en œuvre sont régies par le principe de solidarité et de partage équitable de responsabilités entre les États membres [...] »*. C'est d'ailleurs dans cette perspective que l'Union négocie et conclut avec des pays tiers à l'Union, parmi lesquels la Turquie, des accords qui ne réservent pas de place au principe de solidarité[151].

63 Cependant, si le droit de l'UE préconise la solidarité entre les États membres, il n'exclut pas forcément la solidarité avec les États tiers. Il convient de préciser, sur ce point, que la solidarité de l'UE avec les États tiers devrait au moins répondre aux exigences de la Convention de Genève. En effet, concevoir la solidarité comme un principe propre aux relations et coopérations établies uniquement entre les États membres de l'Union serait une approche incompatible avec l'esprit de la Convention de Genève, à la lumière du passage précité du préambule de celle-ci. Cette conception créerait aussi une solidarité de caractère régional se présentant au mépris de l'harmonisation globale de la question de l'asile, ce qui est dénoncé par l'Assemblée générale de l'ONU qui précise, dans son thème annuel de 1998 portant sur la solidarité internationale et le partage de la charge, que *« les dispositifs régionaux de partage de la charge peuvent présenter le risque de créer des blocs, chacun ayant leur régime distinct en matière de réfugiés. Il peut s'ensuivre un partage inégal des responsabilités, le fardeau étant passé d'une région à l'autre [...] »*[152]. Si la solidarité régionale peut être utile à la fois pour les demandeurs d'asile et les États

---

[150]La CJUE explique ce concept dans l'affaire NS comme suit : « Il ressort de l'examen des textes constituant le système européen commun d'asile que celui-ci a été conçu dans un contexte permettant de supposer que l'ensemble des États y participant, qu'ils soient États membres ou États tiers, respectent les droits fondamentaux, en ce compris les droits trouvant leur fondement dans la convention de Genève et le protocole de 1967, ainsi que dans la CEDH, et que les États membres peuvent s'accorder une confiance mutuelle à cet égard ». (CJUE, *NS c/Secretary of State for the Home Department*, Aff. C-411/10, 21 déc. 2011, par. 78).

[151]Marie-Laure BASILIEN-GAINCHE, « La politique européenne d'immigration et d'asile en question : la valeur de solidarité soumise à l'argument de réalité », *in* Chahira BOUTAYEB (dir.), *La solidarité dans l'Union européenne - Pierre angulaire d'un système juridique*, Dalloz, 2011, p. 260.

[152]ONU, Assemblée générale, Comité exécutif du programme du Haut commissaire, 49e session, *Thème annuel - solidarité internationale et partage de la charge sous tous ses aspects : responsabilités nationales*, régionales et internationales en matière de réfugiés, A/AC.96/904, 7 sept. 1998, par. 29.

d'accueil, elle est dénoncée à partir du moment où elle est instrumentalisée par les pays de la région pour se décharger sur des États tiers.

64 Effectivement, la coopération UE-Turquie en matière migratoire non seulement ne repose pas sur le principe de solidarité, mais au contraire, elle conduit à des accords asymétriques[153], en ce sens que la Turquie est le pays qui accueille, proportionnellement et quantitativement, la plus grande communauté de réfugié par rapport à chacun des États de l'Union européenne et qu'elle s'apprête, malgré son engorgement par les demandeurs d'asile, à en accueillir encore plus en application de ladite coopération qui a pour objectif de lui renvoyer encore plus de demandeurs d'asile.

65 Ce n'est pas sans raison que la Turquie et l'Union européenne sont parvenues à mettre au point une telle coopération asymétrique en matière d'asile à l'origine de laquelle se trouvent les intérêts politiques des parties qu'il convient d'examiner.

§II. La solidarité internationale : principe sacrifié au nom des intérêts politiques

66 Il est à noter qu'à l'origine de la coopération établie entre l'UE et la Turquie se trouvent les intérêts politiques des deux parties. Bien que cette coopération soit basée théoriquement sur des éléments juridiques, il s'avère que les deux parties se sont mises d'accord sur ladite coopération à la suite des négociations et tractations marquées par leurs objectifs politiques respectifs, les intérêts des demandeurs d'asile n'ayant pas été déterminants dans la définition de cette coopération.

67 La déclaration du 18 mars 2016 aux termes de laquelle la Turquie et l'UE se sont mises d'accord manifeste dès son premier paragraphe que leur arrangement a été conçu *« en*

[153]Nuray EKŞİ, *Türkiye Avrupa Birliği Geri Kabul Antlaşması [L'accord de réadmission Turquie-Union européenne]*, İstanbul, Beta Basım, 2016, 1e édition, p. 19.

vue d'approfondir les relations Turquie-UE et de remédier à la crise migratoire »[154]. Chacun de ces deux objectifs correspond aux intérêts propres des parties[155], en ce sens que, d'une part, l'UE entend remédier à la crise migratoire en adoptant une politique d'externalisation en matière migratoire (A) et, d'autre part, la Turquie aspire à approfondir ses relations avec l'UE en ce qui concerne notamment le processus d'adhésion et la libéralisation des visas (B).

A. L'UE, en quête d'une politique d'externalisation en matière migratoire

68 La question de l'asile est un sujet très souvent abordé, dans la politique européenne, conjointement avec la question migratoire en ignorant les spécificités des potentiels demandeurs d'asile. Depuis la création de l'espace Schengen en 1985, la question de la migration a revêtu une importance particulière au sein de l'Union et a été communautarisée[156] avec le traité d'Amsterdam de 1997. La politique européenne en matière d'asile sur le plan externe est actuellement basée sur certains éléments fortement critiqués parmi lesquels se trouvent la perception de la question de migration comme un phénomène de sécurité et la délocalisation de l'examen des demandes d'asile vers des pays tiers[157]. Cette politique européenne dite d'externalisation de l'asile, élaborée

---

[154]Conseil européen, *Déclaration UE-Turquie*, 18 mars 2016, *op. cit.,* point 1.

[155]Voir, sur ce sujet, Kutluhan BOZKURT, « The Readmission Agreement and Visa Liberation Agreement », *TBB Dergisi [Revue de l'Union des Barreaux de Turquie],* n° 125, 2016, p. 398.

[156]Marie-Laure BASILIEN-GAINCHE, « La politique européenne d'immigration et d'asile en question : la valeur de solidarité soumise à l'argument de réalité », *op. cit.*, p. 249.

[157]Voir, sur l'aspect délocalisation, Jean MATRINGE, « Errements de la politique migratoire de Bruxelles », *Le Monde diplomatique*, Lundi 1 mai 2017, p. 4. Voir égal. Olivier CORTEN et Marianne DONY, « Accord politique ou juridique : quelle est la nature du 'machin' conclu entre l'UE et la Turquie en matière d'asile? », *EU Immigration and Asylum Law and Policy*, http://eumigrationlawblog.eu/accord-politique-ou-juridique-quelle-est-la-nature-du-machin-conclu-entre-lue-et-la-turquie-en-matiere-dasile/, 10 juin 2016 ; Christel COURNIL, « La politique de réadmission de l'UE avec les pays tiers : diversification et expansion de l'exter-

progressivement depuis le sommet du Conseil européen de Tampere de 1999[158], suscite des interrogations sur l'accès à l'asile des potentiels demandeurs, mais aussi sur la gestion des flux migratoires dans une solidarité internationale. Car, elle a vocation à réduire la mobilité des migrants, y compris les personnes en besoin de protection, depuis le pays de départ jusqu'à celui de destination, en mettant en place, d'un côté, un système dans lequel les contrôles frontaliers sont plus efficaces et la délivrance des visas plus strictes afin de lutter contre la migration irrégulière et, de l'autre côté, en renvoyant les personnes en question, déjà arrivées dans l'Union européenne, vers des pays tiers à l'Union[159].

69 La réalisation de la politique d'externalisation de l'Union européenne dépend de la coopération qu'établit l'Union avec les pays tiers. Ces coopérations sont de nature asymétrique, autrement dit elles visent à charger le fardeau d'asile sur les pays tiers en favorisant l'Union et sont donc loin de satisfaire au principe de solidarité. Concrètement, les États tiers sont invités à durcir le contrôle de leurs frontières et réadmettre éventuellement les migrants qui passent par leurs territoires pour gagner l'Europe. La conclusion du sommet du Conseil européen de Tampere de 1999, souligne ainsi l'importance d'un *« partenariat »* avec *« les pays et régions d'origine et de transit »*[160]. Ce cadre a été soutenu et développé lors des sommets suivants : à Séville en 2002 a été soulignée l'importance de *« la coopération des pays d'origine et de transit en matière de gestion conjointe et de contrôle des frontières ainsi qu'en matière de réadmission »*[161]. Le programme 2005-2010 adopté au sommet de La Haye de 2004 met en place des

---

nalisation des contrôles migratoires », *op. cit.* ; Thibaut FLEURY GRAFF, « Tenir à distance - La politique européenne d'externalisation de l'asile », *op. cit.*

[158]Conseil européen de Tampere 15 et 16 oct. 1999, *Conclusion de la présidence, op. cit.*

[159]Voir, à ce sujet, Claire BRICE-DELAJOUX, « Les évolutions du régime d'asile européen commun - Des évolutions en forme de paradoxe : entre protection renforcée et mise à distance progressive des prétendants à l'asile », *Annuaire français de relations internationales,* 2021, p. 185. L'auteure indique que *« [...] l'Union [européenne] investit des politiques destinées à dissuader la migration mais aussi à agir sur les causes génératrices de réfugiés »* (p. 185).

[160]*Ibid*., par. 11.

[161]Conseil européen de Séville des 21 et 22 juin 2002, *Conclusions de la présidence,* 13463/02, 24 oct. 2002, par. 34.

orientations concernant les partenariats avec les pays tiers[162], y compris les pays et régions de transit[163]. Cette politique visant la coopération avec les pays tiers a été insérée dans le traité de Lisbonne de 2007 qui a doté l'Union de la compétence de *« conclure avec des pays tiers des accords visant la réadmission, dans les pays d'origine ou de provenance, de ressortissants de pays tiers [...] »*[164]. Le programme de Stockholm[165] adopté lors du sommet de Conseil européen de 2009 succède[166] à celui de La Haye, poursuivant la politique de partenariat et de réadmission des migrants.

70 Ainsi, il est à noter que dans la politique européenne de l'asile l'accent est davantage mis sur l'établissement d'un « partenariat » ou d'une « coopération » avec les pays tiers que sur une solidarité internationale avec ces pays. De ce point de vue, les pays d'origine et de transit sont des pays avec lesquels l'Union européenne cherche à établir des coopérations afin de contrôler la mobilité des migrants et ainsi d'externaliser l'asile au mépris du principe de solidarité. Ces coopérations visent à empêcher la migration irrégulière depuis les frontières des pays partenaires et à renvoyer vers ces derniers les migrants arrivés dans l'Union. Pour réaliser ces objectifs, notamment le second, l'Union européenne s'efforce de conclure des accords de réadmission avec les pays tiers de transit par le biais des mesures incitatives ou des menaces de sanctions économiques[167], sans lesquelles de telles coopérations asymétriques ne sauraient être développées.

71 Parmi les plus importants pays de transit menant à l'Europe et prête, à certains égards, à poursuivre la politique d'asile européenne en termes de lutte contre la migration irrégulière, la Turquie trouve sa place dans l'agenda européen de la migration depuis la

---

[162]Conseil européen de la Haye, Le Programme de La Haye: renforcer la liberté, la sécurité et la justice dans l'Union européenne, 2005/C 53/01, par. 1.6.1.

[163]*Ibid*., par. 1.6.3.

[164]Article 63bis, alinéa 3, Traité de Lisbonne modifiant le traité sur l'Union européenne et le traité instituant la Communauté européenne, *op. cit.*

[165]Conseil européen de Stockholm des 10 et 11 déc. 2009, *Conclusions*, EUCO 6/09, 11 déc. 2009.

[166]Ministère de l'intérieur français, *Les évaluations du pacte européen sur l'immigration et l'asile*, disponible sur : https://www.immigration.interieur.gouv.fr/Europe-et-International/Le-pacte-europeen-sur-l-immigration-et-l-asile/Les-evaluations-du-pacte-europeen-sur-l-immigration-et-l-asile, consulté le 6 mars 2023.

[167]Jean MATRINGE, « Errements de la politique migratoire de Bruxelles », *op. cit.,* p.4.

fin des années 90[168]. Si la question de la migration et de l'asile est communautarisée avec le traité d'Amsterdam en 1997, l'UE ne se dote de la compétence de conclure des accords de réadmission qu'avec l'adoption du traité de Lisbonne en 2007[169]. De ce fait, les négociations concernant la réadmission des migrants avant cette date ont été réalisées dans le cadre des relations bilatérales entre les pays membres de l'Union et les pays tiers. Dans ce cadre, la Grèce reliant géographiquement la Turquie à l'Union européenne aussi bien par la voie terrestre que maritime, un protocole bilatéral de réadmission a été conclu entre la Turquie et la Grèce et ratifié par ces derniers respectivement en avril et en août 2002[170]. De son côté, le Conseil européen a autorisé la Commission européenne, dans ses conclusions de 2002, à présenter des projets de mandat de négociation en vue de la conclusion d'accords de réadmission avec la Turquie[171]. Dans cette perspective, les négociations en vue de la conclusion d'un accord de réadmission ont débuté entre la Turquie et l'Union européenne en mai 2005[172]. À la suite d'une série de négociations qui se sont étalées sur de longues années, un accord de réadmission a finalement été signé le 16 décembre 2013[173] et ratifié le 7 mai 2014[174] par l'UE et le 28 juin 2014[175] par la Turquie.

---

[168]Aysen USTUBICI et Ahmet ICDUYGU, « Border closures and the externalization of immigration controls in the Mediterranean: a comparative analysis of Morocco and Turkey », *op. cit.*, p.196.

[169]Article 63bis, alinéa 3, Traité de Lisbonne modifiant le traité sur l'Union européenne et le traité instituant la Communauté européenne, *op. cit.*

[170]Commission européenne, *Regular Report on Turkey's Progress Towards Accession*, COM(2002) 700 final, 9 oct. 2002, p. 115.

[171]Conseil européen, *Critères pour déterminer les pays tiers avec lesquels de nouveaux accords de réadmission doivent être négociés - Projet de conclusions*, n° doc. préc. 7525/02 MIGR 19, 16 avr. 2002, par. 3.

[172]Nuray EKŞİ, *Türkiye Avrupa Birliği Geri Kabul Antlaşması [L'accord de réadmission Turquie-Union européenne], op. cit.*, p. 37.

[173]Accord entre l'Union européenne et la République de Turquie concernant la réadmission des personnes en séjour irrégulier, *op. cit.*

[174]*Ibid.*

[175]Türkiye Cumhuriyeti ile Avrupa Birliği Arasında İzinsiz İkamet Eden Kişilerin Geri Kabulüne İlişkin Anlaşmanın Onaylanmasının Uygun Bulunduğuna Dair Kanun [Loi n° 6547], *JO de Turquie*, n° 29044, 28 juin 2014.

72 Ainsi, l'objectif poursuivi par l'UE dans la coopération euro-turque, présenté notamment dans la déclaration du 18 mars 2016, est *« d'obtenir de la Turquie que celle-ci retienne sur son territoire les personnes qui tentent de rejoindre l'UE »*[176] et de *« garder à distance les candidats à l'asile »*[177]. Même si les accords de réadmission ont pour principal objet les migrants irréguliers et donc ne s'appliquent pas en principe aux demandeurs d'asile, la politique européenne d'externalisation vise à faire en sorte que ces derniers soient également l'objet de la réadmission à l'instar des migrants irréguliers. C'est dans ce contexte que la déclaration adoptée par la Turquie et l'Union européenne le 18 mars 2016 a suscité de nombreux débats et de vives réactions. En effet, la mise en œuvre de ladite déclaration se déroulait, jusqu'à l'entrée en vigueur de l'accord de réadmission UE-Turquie, sur le fondement du protocole de réadmission conclu entre la Turquie et la Grèce qui est en vigueur depuis 2002[178]. Pourtant, ladite déclaration insère les demandeurs d'asile dans le cadre du protocole, permettant à la Grèce de renvoyer en Turquie *« les migrants [...] dont la demande d'asile a été jugée infondée ou irrecevable »*[179]. Afin de pouvoir déclarer irrecevables ou infondées les demandes des migrants en provenance de la Turquie, la Grèce a réformé, le 3 avril 2016, sa législation de l'asile pour y introduire le concept de « pays tiers sûr » et celui de « premier pays d'asile », les deux concepts permettant, selon la directive procédure de l'Union[180], de déclarer irrecevables les demandes d'asile. Ainsi, par ce biais, les demandeurs d'asile deviennent des migrants irréguliers susceptibles d'entrer dans le champ des accords de réadmission.

73 Au vu de ces éléments, il apparaît qu'une politique d'externalisation en matière d'asile a été adoptée au sein de l'Union européenne depuis des décennies et qu'elle s'avère

---

[176]Florence BENOIT-ROHMER, « Chronique Union européenne et droits fondamentaux - Plan global Turquie-Union européenne adopté le 18 mars 2016 pour réduire la migration vers l'Europe », *RTD Eur.*, 2017, p. 351.

[177]Pierre-François LAVAL, « L'instrumentalisation de l'État tiers : vers un dévoiement de la coopération européenne en matière d'asile », *op. cit.*, p. 341.

[178]Commission européenne, *Premier rapport sur les progrès réalisés dans la mise en œuvre de la déclaration UE-Turquie*, *op. cit.*, p. 5.

[179]Conseil européen, *Déclaration UE-Turquie*, 18 mars 2016, *op. cit.,* point 1.

[180]Article 33, par. 2, alinéas b et c, Directive 2013/32/UE ..., *op. cit.*

incompatible avec le principe de solidarité souligné aussi bien dans la Convention de Genève que dans le TFUE. Cette politique est d'autant plus contradictoire avec le principe de solidarité qu'elle repose sur l'idée de se décharger le plus possible sur les pays tiers d'origine ou de passage qualifiés de partenaires sans considérer la capacité d'accueil de ces pays et le fardeau qui pèse déjà sur eux. Avoir une approche solidaire à l'égard du phénomène d'asile permettrait non seulement de mieux gérer l'accueil et l'intégration des demandeurs d'asile sur le plan international vu les capacités d'accueil de certains pays membres à l'Union contrairement à de nombreux pays tiers de transit, mais aussi d'assurer un accès plus rapide à la protection des demandeurs d'asile[181].

74 Après avoir examiné la politique d'externalisation de l'Union européenne qui éloigne celle-ci du respect du principe de solidarité dans sa coopération en matière migratoire avec la Turquie, la question demeure de savoir pour quelles raisons ce pays qui fait pourtant face à des millions de demandeurs d'asile accepte de se plier à un accord qui lui semble à ce point défavorable. La Turquie a, en réalité, ses propres intérêts et poursuit des objectifs qui justifient son engagement dans cette coopération.

B. La Turquie, en quête d'avantages dans la perspective de son adhésion à l'UE

75 Les relations entre la Turquie et l'UE ont débuté concrètement - quelques années après la création de la Communauté économique européenne en 1958 - avec l'Accord d'Ankara instituant une association entre la Turquie et la Communauté. Celui-ci, conclu le 12 septembre 1963, est entré en vigueur le 1er décembre 1964[182]. Depuis lors jusqu'à nos jours, elles ont été essentiellement façonnées par le processus d'adhésion de la Turquie

[181]Conseil de l'Europe, *Premier rapport sur les activités menées par le Représentant spécial du Secrétaire Général sur les migrations et les réfugiés du 1er février 2016 au 31 janvier 2018*, févr. 2018, par. 58.

[182]Accord créant une association entre la Communauté économique européenne et la Turquie (64/733/CEE), *JOUE* P 217/3687 du 29 déc. 1964.

à l'Union[183]. Si les critères et conditions sont juridiquement définis et les étapes à poursuivre assez encadrées, l'avancement du processus d'adhésion demeure fortement dépendant des volontés politiques des autorités européennes. En d'autres termes, le processus d'adhésion peut progresser plus rapidement ou plus lentement, voire aboutir à une impasse ou une suspension, en fonction des relations politiques dans d'autres domaines non véritablement liés au processus en question. C'est dans ce contexte que se situent les discussions euro-turques dans le domaine de la migration qui ont pu être établies à grande échelle en parallèle des négociations relatives au processus d'adhésion de la Turquie à l'Union.

76 Aujourd'hui, la coopération entre la Turquie et l'UE en matière migratoire est fondée principalement sur « l'Accord entre l'Union européenne et la République de Turquie concernant la réadmission des personnes en séjour irrégulier » du 16 décembre 2013 et la « Déclaration UE-Turquie » du 18 mars 2016 qui vise, notamment, la réadmission des migrants dont la demande d'asile est jugée infondée ou irrecevable[184]. Eu égard au fait que les flux migratoires entre la Turquie et l'UE se dirigent surtout vers cette dernière, force est de constater que cette coopération est asymétrique et qu'elle vise, en réalité, à diminuer les flux des migrants et des demandeurs d'asile à destination de l'UE. Dans ce contexte, des mesures incitatives proposées par l'UE relatives au processus d'adhésion ont conduit la Turquie à s'associer à une telle coopération qui la défavorise.

77 Les raisons pour lesquelles la Turquie tente d'obtenir des avantages sur le processus d'adhésion en se chargeant d'un lourd fardeau migratoire malgré ses faibles capacités financières et logistiques s'expliquent par la particularité de son processus d'adhésion et les difficultés politiques auxquelles celui-ci s'est heurté à diverses périodes.

---

[183]Ministère des affaires étrangères turc, *Les relations Turquie-UE*, disponible sur : http://www.mfa.gov.tr/les-relations-turquie-ue.fr.mfa, consulté le 6 mars 2023.

[184]Il convient de noter que la justice européenne n'a pas considéré qu'il s'agissait d'un acte juridique auquel l'UE était partie (CJUE, *NF NG et NM c/ Conseil européen*, Aff. T-192/16, T-193/16 et T-257/16, Ordonnances du 28 février 2017). Mais en réalité, c'est bien l'UE qui a négocié cet accord avec la Turquie.

78 En effet le processus d'adhésion à l'Union européenne se déroule, d'une façon générale, en trois étapes :[185] premièrement, l'État obtient le statut officiel de pays candidat ; ensuite, les négociations formelles d'adhésion débutent avec la décision à l'unanimité du Conseil de l'UE ; et enfin l'État membre rejoint l'UE si les négociations et les réformes nécessaires sont accomplies.

79 Ayant conclu avec la Communauté européenne l'accord d'association d'Ankara en 1963, la Turquie a officiellement obtenu le statut de pays candidat au sommet du Conseil européen d'Helsinki en décembre 1999[186]. Le Conseil de l'UE a ensuite adopté, le 8 mars 2001, ce qu'on appelle le « document de partenariat d'adhésion »[187] qui a subi des modifications en 2003, 2006 et enfin 2008[188]. Le document de partenariat d'adhésion est une feuille de route qui est confiée à chaque pays candidat et qui énumère les critères que celui-ci est tenu de satisfaire tout au long du processus d'adhésion[189]. Ces critères ont été définis par le Conseil européen de Copenhague en décembre 1993 qui les a regroupés en trois catégories : les critères politiques, qui portent sur la démocratie et l'État de droit, les critères économiques et les critères sur l'adoption des acquis communautaires, auxquels s'ajoute un quatrième critère, apporté en 2006, sur la capacité d'intégration[190]. Il convient de souligner que la satisfaction des critères politiques est une

---

[185]Commission européenne, *European Neighbourhood Policy And Enlargement Negotiations-Steps towards joining*, https://ec.europa.eu/neighbourhood-enlargement/policy/steps-towards-joining_en, consulté le 6 mars 2023.

[186]Conseil européen d'Helsinki des 10 et 11 déc. 1999, *Conclusions de la présidence*, https://www. consilium.europa.eu/media/21045/helsinki-conseil-europeen-conclusions-de-la-presidence.pdf, consulté le 6 mars 2023.

[187]Commission européenne, *Adoption du partenariat pour l'adhésion avec la Turquie*, IP/01/332, 8 mars 2001 disponible sur : https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/fr/IP_01_332, consulté le 8 mars 2023.

[188]Décision du Conseil du 18 février 2008 relative aux principes, aux priorités et aux conditions du partenariat pour l'adhésion de la République de Turquie et abrogeant la décision 2006/35/CE, 2008/157/CE, *JOUE* L 51/4 du 26 févr. 2008.

[189]Ministère des affaires étrangères turc, Directorate for EU Affairs, *Accession Partnership Documents,* disponible sur : https://www.ab.gov.tr/46226.html, consulté le 6 mars 2023.

[190]Toute l'Europe, *La procédure d'adhésion à l'Union européenne*, disponible sur : https://www.toutel europe.eu/actualite/la-procedure-d-adhesion-a-l-union-europeenne.html, consulté le 8 mars 2023.

condition préalable à l'ouverture des négociations sur l'adoption des acquis communautaires. Ainsi, considérant que la Turquie a suffisamment rempli les critères politiques, le sommet du Conseil européen de Bruxelles en décembre 2004 a décidé d'entamer les négociations d'adhésion le 3 octobre 2005[191].

80 Ces négociations sont réparties en 35 chapitres thématiques qui contiennent l'ensemble des acquis de l'Union et qui visent l'évaluation de l'adoption par le pays candidat desdits acquis. Cependant, il n'y a aucun automatisme. Le fait pour l'État de se plier aux exigences de l'Union sur un chapitre donné ne conduit pas nécessairement à l'ouverture d'un nouveau chapitre. Il faut en effet tenir compte des obstacles politiques qui affectent l'avancement du processus d'adhésion. En effet, il importe de souligner que les négociations de chaque chapitre ne peuvent être démarrées qu'à la suite d'une décision d'ouverture et ne peuvent se terminer qu'avec une décision de clôture ; chacune des décisions d'ouverture et de clôture devant être prise au Conseil européen à l'unanimité[192]. Cela signifie que chacun des États membres de l'UE peut aisément bloquer le processus d'adhésion indépendamment de la satisfaction des critères ou des réformes effectuées par le pays candidat. Si l'on va un peu plus loin dans cette logique, il n'est donc pas inexact d'affirmer que le processus d'adhésion peut se heurter à un blocage une fois qu'une crise politique se présente entre le pays candidat et l'un des pays membres de l'Union.

81 De fait, la Turquie étant confrontée à des problèmes politiques chroniques avec certains pays de l'UE, de nombreux chapitres de négociations ont été entravés lors de leur ouverture ou fermeture, ou les négociations ont été suspendues. Actuellement, en raison du différend persistant au sujet de Chypre, 6 chapitres[193] de négociations sont bloqués

---

[191]Conseil de l'UE, *Conseil européen de Bruxelles des 16 et 17 déc. 2004 - Conclusions de la présidence*, 1e févr. 2005, disponible sur : https://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/docs/ press-data/fr/ec/83206.pdf, consulté le 7 mars 2023.

[192]Commission européenne, *European Neighbourhood Policy And Enlargement Negotiations-Steps towards joining*, *op. cit.*

[193]Libre circulation des personnes (chapitre 2), Énergie (chapitre 15), Appareil judiciaire et droits fondamentaux (chapitre 23), Justice, liberté et sécurité (chapitre 24), Éducation et culture (chapitre 26), Politique étrangère, de sécurité et de défense (chapitre 31).

par Chypre et 8 par le Conseil de l'UE sur un total de trente-cinq. Dans sa décision du 11 décembre 2006, le Conseil a fait part de son choix de suspendre les négociations sur huit chapitres[194] du fait des restrictions appliquées par la Turquie à l'égard de la République de Chypre[195]. Cette position demeure toujours valable selon la Commission européenne qui le précise dans son rapport de progrès de 2019 sur la Turquie et qui y ajoute que dans les circonstances actuelles les négociations d'adhésion sont arrivées au point mort et qu'aucun autre chapitre ne peut être envisagé pour l'ouverture ou la fermeture[196]. Pour autant, les difficultés rencontrées dans le processus d'adhésion ne signifient pas forcément que les relations UE-Turquie vont s'effondrer[197]. En effet, dans ce contexte où l'avancement du processus d'adhésion est touché par des crises politiques bilatérales entre les pays membres de l'UE et l'État turc, ce dernier a agi en instrumentalisant les flux migratoires qui touchaient l'UE, afin de tirer profit de la crise migratoire et de redynamiser son processus d'adhésion, y compris la libéralisation des visas pour ses citoyens[198].

82 Dans ce contexte, un dialogue sur une coopération en matière de migration et d'asile a commencé entre la Turquie et l'UE et cette dernière a adopté une politique plus souple à l'égard de la Turquie afin d'établir une telle coopération[199]. Un rapprochement étant

---

[194]La libre circulation des marchandises (chapitre 1), Droit d'établissement et libre prestation de services (chapitre 3), Services financiers (chapitre 9), Agriculture et développement rural (chapitre 11), Pêche (chapitre 13), Politique des transports (chapitre 14), Union douanière (chapitre 29), Relations extérieures (chapitre 30).

[195]Conseil de l'UE, *2770th Council Meeting-General Affairs and External Relations-General Affairs Brussels*, Communiqué de presse du 11 déc. 2006, C/06/352 /06 (Presse 352), p. 2.

[196]Commission européenne, *Turkey 2019 Report*, SWD(2019) 220 final, p. 3.

[197]Meltem MÜFTÜLER-BAÇ, « Turkey's future with the European Union: an alternative model of differentiated integration », *Turkish Studies*, vol. 18, n° 3, 2017, p. 417.

[198]Gürol ÖZCÜRE, « The European Union-Turkey Visa Liberalization Dialogue, Readmission Agreement and Working Rights of Syrian Refugees in Turkish Labour Market », *Atatürk Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Dergisi*, vol. 30, n° 5, 2016, p. 1418.

[199]Murat ERCAN, « Turkey-EU Relations and the Readmission Agreement within the Context of the Refugee Crisis », *Bölgesel Çalışmalar Dergisi*, vol. 1, n° 1, p. 5.

ainsi observé dès le sommet de novembre 2015[200], le Conseil de l'UE a déclaré, le 14 décembre 2015, l'ouverture des négociations pour le chapitre 17 intitulé « Politique économique et monétaire »[201]. À la fin d'une série de réunions, la déclaration UE-Turquie a finalement été annoncée le 18 mars 2016 contenant un certain nombre de dispositions portant aussi bien sur la gestion des flux migratoires que sur le processus d'adhésion de la Turquie à l'Union. Dans ce cadre, il a été prévu que la feuille de route sur la libéralisation du régime des visas pour les citoyens turcs serait accélérée afin que l'obligation de visa soit levée au plus tard à la fin du mois de juin 2016[202]. Elle a précisé, par ailleurs, en se félicitant de l'ouverture précédent du chapitre 17, que la prochaine étape serait d'ouvrir le chapitre 33 au cours de la présidence néerlandaise le 30 juin 2016 et que l'ouverture d'autres chapitres se poursuivraient à un rythme accéléré[203].

83 Force est de constater que la Turquie a accepté, en échange de certaines promesses obtenues par le « chantage migratoire »[204], de réadmettre et de prendre en charge les migrants irréguliers et les demandeurs d'asile partant de la Turquie pour atteindre les côtes grecques[205]. Dès lors, il est ainsi évident que la coopération euro-turque, telle qu'elle est élaborée, est une gestion déséquilibrée des flux migratoires et un partenariat dénué de solidarité qui repose sur l'idée de tirer des avantages politiques sur le dos des personnes extrêmement vulnérables que sont les demandeurs d'asile.

---

[200]Cécile RAPOPORT, « Chronique L'action extérieure de l'Union européenne - Politique d'élargissement : des avancées sur fond de 'crise des réfugiés' », *RTD Eur*., 2016, p. 123.

[201]Conseil de l'UE, *Accession Conference at Ministerial level opens negotiations with Turkey on Chapter 17 - Economic and monetary policy,* Communiqué de presse du 14 déc. 2015, disponible sur : https://www.consilium.europa.eu/media/24454/press-release-accession-conference-with-turkey.pdf, consulté le 6 mars 2023.

[202]Conseil européen, *Déclaration UE-Turquie*, 18 mars 2016, *op. cit.,* point 5.

[203]*Ibid*., point 8.

[204]Jean-François PÉROUSE, « La Turquie et la 'crise migratoire' de 2015 », *Revue Anatoli*, n° 9, 2018, p. 36. Par ailleurs, selon l'auteur ; « [...] ce qui a été formulé à plusieurs reprises par le président de la République turque, dans le cadre des rapports de force entre la Turquie et l'UE, c'est une sorte de menace que l'on pourrait résumer ainsi : ' Si l'UE continue d'avoir un comportement de méfiance voire d'hostilité envers la Turquie, cette dernière dispose d'une arme, le robinet migratoire' ».

[205]Conseil européen, *op. cit.,.*, point 1.

84 Bien que la déclaration UE-Turquie prévoit le versement par l'UE d'une subvention pour les réfugiés en Turquie et le financement des projets[206], il est difficile d'admettre que ces dispositions soient le signe d'une solidarité. Car, l'UE semble ne chercher, par ce biais, qu'à rendre la coopération applicable et diminuer la possibilité qu'elle ne soit tenue responsable des difficultés graves auxquelles les demandeurs d'asile feront face une fois renvoyés vers la Turquie. Par ailleurs, il convient de noter qu'une telle assistance financière n'aurait pas été nécessaire si cette coopération n'avait pas eu lieu et que l'UE entend, par cette contribution, protéger, en un sens, les demandeurs d'asile qu'elle aurait dû accueillir sur son territoire.

Section II. Les échecs de la coopération UE-Turquie

85 Conclue principalement pour répondre aux objectifs politiques des parties, la coopération UE-Turquie non seulement n'a pas satisfait ces derniers (§I), mais elle a provoqué des effets secondaires potentiellement tragiques (§II).

§I. Des objectifs politiques non satisfaits

86 L'UE et la Turquie ne semblent pas avoir atteint leurs objectifs respectifs. L'UE, fragilisée face à la Turquie du fait de cette coopération, a rencontré des problèmes politiques divers (A) ; quant à la Turquie, ses attentes se sont encore éloignées des réalités politiques (B).

---

[206]Selon la Commission européenne, en janvier 2023, 5 milliards d'euros avaient été déboursé. Voir, Commission européenne, *The Eu Facility For Refugees In Turkey*, janv. 2023, disponible sur : https://neighbourhood-enlargement.ec.europa.eu/enlargement-policy/turkiye/eu-support-refugees-turkiye_en, consulté le 26 mars 2023.

A. Une Europe fragilisée face à la Turquie

87 Les conséquences de la coopération UE-Turquie en matière migratoire à l'égard de l'UE sont multiples. Cette dernière ressort en réalité profondément fragilisée de cette coopération, fragilité qui n'a aucune raison de se résorber tant elle est inhérente aux mécanismes mis en place.

88 Certes, du fait des mesures telles que le contrôle renforcé des frontières et le retour des migrants en Turquie, l'UE semble avoir atteint son objectif principal qui est celui de diminuer le nombre d'arrivées de migrants sur son territoire depuis la Turquie.

89 Pourtant, cette diminution ne paraît être qu'un phénomène temporaire et artificiel. En outre, elle n'est pas le résultat d'une solution durable et satisfaisante pour les personnes en quête de protection. En effet, le contrôle des frontières européennes, d'ailleurs externalisé partiellement vers la Turquie, n'est viable qu'aussi longtemps que cette dernière continue à respecter ses engagements en matière de lutte contre la migration irrégulière. C'est dans ce contexte que s'inscrit la fragilité de l'Union. En effet, les relations entre l'UE et la Turquie sont, depuis près d'une décennie, dépendantes du phénomène migratoire, plus précisément de la « protection » par la Turquie de l'UE contre les migrants. À cet égard, la coopération UE-Turquie a exposé l'Union à la menace brandie par la Turquie d'ouvrir ses portes pour laisser passer les migrants vers l'Union. Cette menace qui a déjà fait l'objet d'un début d'exécution[207], nourrit la fragilité de l'Union.

90 Ce positionnement a conduit l'UE à s'abstenir de toute réaction face à la dégradation de ses valeurs fondatrices en Turquie (1) et cette abstention paraît être à l'origine d'une nouvelle migration composée de Turcs vers l'UE (2).

[207]En effet, la Turquie a laissé, dès le 1er mars 2020, les migrants passer par les frontières vers la Grèce. Le HCR a appelé au calme dans une déclaration. (HCR, *Déclaration du HCR sur la situation à la frontière entre la Turquie et l'UE*, Communiqué de presse du 2 mars 2020, disponible sur : https://www.unhcr.org/fr/news/press/2020/3/5e5d2b45a/declaration-hcr-situation-frontiere-turquie-lue.html, consulté le 6 mars 2023).

1. Le silence de l'UE face à la dégradation de ses valeurs fondatrices en Turquie

91 La coopération établie entre l'UE et la Turquie en matière migratoire semble avoir donné naissance à une posture difficile[208] qui s'est traduite par son silence face à la dégradation de ses valeurs fondatrices, en dehors de quelques dénonciations sans conséquence dans des rapports sur la Turquie[209].

92 Il convient de souligner, d'emblée, que l'Union européenne *« se fonde sur les valeurs indivisibles et universelles de dignité humaine [...] ; elle repose sur le principe de la démocratie et le principe de l'État de droit »*[210]. Ces valeurs fondatrices doivent être préservées à l'intérieur de l'Union mais également dans les relations extérieures de celle-ci avec les pays tiers. L'Union européenne a ainsi adopté, le 7 juin 2004, certains principes de base concernant le recours aux mesures restrictives afin de, *inter alia*, *« assurer le respect des droits de l'homme, de la démocratie [et] de l'État de droit »*[211], et constituer des instruments adaptés à ses ambitions[212] sur le plan international. Ce texte, qui a subi à plusieurs reprises des modifications jusqu'en 2018, précise que sont directement mises en œuvre des mesures telles que *« les embargos sur les armes ou les restrictions en*

---

[208]Catherine TEULE, « 'Accord' UE-Turquie : le troc indigne », *Plein droit,* 2017/3, n° 114, p. 26.

[209]Voir notamment Commission européenne, *Turkey 2019 Report*, *op. cit.* Le rapport dénonce de sérieux reculs en matière de droits de l'Homme et de droits fondamentaux (p. 7), et précise que le contrôle parlementaire de l'exécutif a encore été affaibli par le nouveau système présidentiel et que les décrets présidentiels restent exempts de tout contrôle parlementaire (p. 13).

[210]Préambule de la Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne, *op. cit.* Il convient de noter ici que cette charte a été intégrée au droit primaire de l'UE par l'article 6 du Traité sur l'Union européenne qui dispose que *« l'Union reconnaît les droits, les libertés et les principes énoncés dans la Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne du 7 décembre 2000, telle qu'adoptée le 12 décembre 2007 à Strasbourg, laquelle a la même valeur juridique que les traités ».* (Article 6, par. 1, Traité sur l'Union européenne (Version consolidée), *op. cit.*).

[211]Conseil de l'UE, *Principes de base concernant le recours aux mesures restrictives (sanctions),* 10198/1/04 REV 1 PESC 450, 7 juin 2004, Annexe I, par. 3. De même, le Traité de l'UE qui dispose, en son article 21, par. 2, que l'Union *« œuvre pour assurer un haut degré de coopération dans tous les domaines des relations internationales afin [...] de consolider et de soutenir la démocratie, l'État de droit, les droits de l'homme [...] ».*

[212]Isabelle BOSSE-PLATIÈRE, « Les mesures restrictives adoptées par l'Union européenne - La projection à l'externe d'un acteur singulier », *Annuaire français de relations internationales*, vol. 17, 2016, p. 458.

matière d'admission » ou des mesures *« visant [...] à limiter, [...] les relations économiques [...] notamment les mesures de gel de fonds et de ressources économiques »*[213]. Ainsi, en ce qui concerne les sanctions de l'UE, deux types de motivations principales peuvent être distingués : le premier est la protection de la paix et de la sécurité internationale ; le deuxième est la promotion des normes en matière de droits de l'Homme et de respect de l'État de droit[214].

93 C'est dans ce dernier cadre que l'UE a plusieurs fois fait usage de mesures de restrictions à l'égard de nombreux pays. À titre d'exemple, en raison de la *« détérioration constante de la démocratie, de l'État de droit et des droits de l'homme »*[215] dans le pays, l'UE a adopté, le 13 novembre 2017, des mesures restrictives à l'encontre du Venezuela[216]. Pour des raisons similaires, des décisions ont également été prises à l'encontre de la Libye[217], de la Syrie[218], du Mali[219] ainsi que de la Guinée[220].

94 Ces éléments montrent que l'UE, pour défendre les valeurs de la démocratie, de l'État de droit et la protection des droits de l'Homme, recourt, le cas échéant, à des moyens coercitifs. Pourtant, face aux événements survenus en Turquie au cours des dernières années qui se sont traduits par la détérioration des institutions garantes de la démocratie

---

[213]Conseil de l'UE, *Lignes directrices relatives aux sanctions - mise à jour*, 5664/18, 4 mai 2018, par. II/B/7.

[214]Eric-André MARTIN, « La politique de sanctions de l'Union européenne - Ambition multilatérale contre logique de puissance », *Études de l'Ifri*, Ifri, oct. 2019, p. 14.

[215]Conseil de l'UE, Décision (PESC) 2017/2074 du Conseil du 13 novembre 2017 concernant des mesures restrictives en raison de la situation au Venezuela, *JOUE* L 295/60, 14 nov. 2017, considérant 1.

[216]Le Conseil a soutenu que les élections présidentielles et régionales n'ont été ni libres ni régulières dans le pays. (Conseil de l'UE, *Décision (PESC) 2019/1893 du Conseil du 11 novembre 2019 modifiant la décision (PESC) 2017/2074 concernant des mesures restrictives en raison de la situation au Venezuela, JOUE* L 291/42, 12 nov. 2019, considérant 4).

[217]Conseil de l'UE, Décision 2011/137/PESC du Conseil du 28 février 2011 concernant des mesures restrictives à l'encontre de la Syrie, *JOUE* L 147/14, 1 juin 2013.

[218]*Id*., Décision 2013/255/PESC du Conseil du 31 mai 2013 concernant des mesures restrictives en raison de la situation en Libye, *JOUE* L 58/53, 3 mars 2011.

[219]*Id*., Décision (PESC) 2017/1775 du Conseil du 28 septembre 2017 concernant des mesures restrictives en raison de la situation au Mali, *JOUE* L 251/23, 29 sept. 2017.

[220]*Id*., Décision 2010/638/PESC du Conseil du 25 octobre 2010 concernant des mesures restrictives à l'encontre de la République de Guinée, *JOUE* L 280/10, 26 oct. 2010.

et de l'État de droit, la manipulation des élections ainsi que la violation généralisée des droits fondamentaux, l'UE est restée passive, témoignant d'un affaiblissement[221] et d'une fragilité politique.

95 Il convient, afin de mieux éclairer la gravité de la situation en Turquie[222], d'évoquer les événements les plus marquants qui se sont déroulés ces dernières années notamment autour de la manifestation du parc Gezi en mai 2013[223], les opérations policières des 17 et 25 décembre 2013 contre la corruption[224] et la tentative de coup d'État militaire du 15 juillet 2016.

96 Sur le terrain de l'atteinte aux droits fondamentaux pour des raisons politiques notamment, la détention arbitraire s'avère être le problème majeur. En effet, la manifestation du parc Gezi fut violemment dispersée, avec 5 manifestants morts et 4 329

---

[221]ECRE, *Weekly Editorial: EU-Turkey - Deconstructing the deal behind the statement*, 16 mars 2018, disponible sur : https://www. ecre.org/weekly-ed, consulté le 18 mars 2023 , p. 3.

[222]Stéphane de Tapia soutient, sur la Turquie, que « vu d'Europe, ce pays semble de plus en plus contradictoire et problématique, ne cessant d'affirmer son attachement aux valeurs occidentales et sans cesse mis à l'index pour ses atteintes aux droits de l'homme, faisant acte de candidature à l'intégration européenne tout en parcourant Iran, Libye, républiques turcophones d'Asie centrale ». (Stéphane TAPIA, « Rôle des flux migratoires et des réfugiés dans la construction d'un État : La Turquie », *in* Luc CAMBRÉZY et Véronique LASSAILLY-JACOB (dir.), *Populations réfugiées : De l'exil au retour*, IRD Éditions, 2014, p. 121.

[223]Il s'agit d'une manifestation d'une ampleur extraordinaire réunissant près de 3,6 millions de personnes réparties dans 80 des 81 villes du pays (Union des barreaux de Turquie, *Gezi Raporu [Rapport de Gezi]*, 30 déc. 2014, disponible sur : http://tbbyayinlari.barobirlik.org.tr/TBBBooks/518.pdf, consulté le 6 mars 2023, p. 142).

[224]Les opérations policières contre la fraude et la corruption concernaient les fils de quatre ministres du gouvernement alors en place et les montants en jeu étaient estimés à des dizaines de millions de dollars (L'Express, *Fraudes, blanchiment d'argent, corruption... La Turquie d'Erdogan en plein scandale,* 26 déc. 2013, disponible sur : https://www.lexpress.fr/actualite/monde/fraudes-blanchiment-d-argent-corruption-la-turquie-d-erdogan-en-plein-scandale_1310075.html, consulté le 8 mars 2023). De même, des enregistrements téléphoniques qui ont fait l'objet d'une fuite sur internet et dont l'authenticité a été plus tard prouvée par le principal parti d'opposition *(CHP)* ont divulgué une conversation entre le premier ministre d'alors, Recep Tayyip Erdoğan, et son fils selon laquelle celui-là aurait demandé à son fils de faire disparaître les « choses » à sa disposition puisque des opérations policières étaient en cours contre les fils des ministres. Un autre enregistrement a révélé une deuxième conversation entre eux selon laquelle le premier ministre aurait demandé à son fils s'il a pu se débarrasser et ce dernier lui aurait répondu qu'il y avait encore 30 millions d'euros restant. (The Guardian, *Leaked tapes prompt calls for Turkish PM to resign*, 25 fév. 2014, disponible sur : https://www.theguardian.com/world/2014/feb/25/leaked-tapes-calls-erdogan-resign-turkish-pm, consulté le 8 mars 2023). Il convient de préciser qu'en raison du limogeage des policiers, les opérations n'ont pas abouti.

blessés, et suivie de la garde à vue de 5 513 personnes et la détention de 189 personnes[225] de manière arbitraire[226]. Également, parmi les milliers de signataires de la « déclaration des universitaires pour la paix »[227] du 11 janvier 2016, la plus grande majorité d'entre eux a été limogée de leurs postes et placés en détention. Par ailleurs, suite à la tentative de coup d'État du 15 juillet 2016, plus de 130 000 fonctionnaires publics[228] ont été démis de leurs fonctions pour appartenance à des organisations terroristes[229], 175 organes de presse[230] et plus de 1 400 associations ont été fermées[231].

97 Quant au principe de l'État de droit, à la suite des opérations policières menées les 17 et 25 décembre 2013 contre les membres du gouvernement d'alors dans le cadre de la lutte contre la fraude et la corruption, des centaines de policiers et de procureurs, à commencer par ceux qui avaient organisé les opérations en question, ont fait l'objet de limogeages et de détentions.

---

[225]FIDH, *Turkey : Gezi, One Year On - Witch hunt, impunity of law enforcement officials and a shrinking space for rights and freedoms*, mai 2014, p. 6.

[226]Parmi les détenus se trouve Osman Kavala, homme d'affaire renommé et défenseur des droits humains, qui est toujours détenu et dont la détention a été jugée illégale par la CEDH dans un arrêt rendu le 10 décembre 2019, car réalisée en violation des articles 5 et 18 de la Convention (CEDH, *Kavala c/ Turquie*, Aff. 28749/18, Arrêt du 10 déc. 2019). Après cet arrêt mais avant que celui-ci ne soit définitif, Osman Kavala a été acquitté des accusations liées aux événements du parc Gezi, a fait l'objet, le 18 février 2020, à la fois d'une décision de libération mais d'une nouvelle décision de mise en détention pour des accusations liées à la tentative de coup d'État du 15 juillet 2016. (Ministère de l'Europe et des affaires étrangères français, *Détention de Osman Kavala,* 19 février 2020, disponible sur: https://www.diplomatie.gouv.fr/fr/dossiers-pays/turquie/evenements/article/detention-de-osman-kavala-19-02-20, consulté le 8 mars 2023). Cet incident, qui semble avoir pour but de contourner l'arrêt de la CEDH, montre à quel point les détentions des opposants politiques peuvent être arbitraires dans le pays.

[227]« Barış İçin Akademisyenler Bildirgesi ». Dénonçant les opérations antiterroristes ayant provoqué des morts parmi les civils et imposant un déplacement forcé de population, la déclaration faisait un appel au gouvernement afin de mettre un terme aux opérations, exigeait un cessez-le-feu ainsi que la fin des déplacements forcés des Kurdes.

[228]Commission européenne, *Turkey 2018 Report*, SWD(2018) 153 final, COM(2018) 450 final, 17 avr. 2018, p. 24.

[229]Human Rights Watch, *World Report 2019 - Events of 2018*, https://www.hrw.org/sites/default/files/world_report_download/hrw_world_report_2019.pdf, 2019, p. 588. Le rapport précise que la plupart des personnes licenciées sont présumées être membres du mouvement religieux de Fethullah Gülen.

[230]Commission européenne, *Turkey 2018 Report*, *op. cit.,* p. 36.

[231]*Ibid*., p. 15.

98 Par ailleurs, en ce qui concerne l'indépendance et l'impartialité des magistrats, elles se sont dégradées progressivement. Compétent pour la nomination et la suspension des magistrats[232], le Haut conseil des juges et des procureurs *(HSYK)* de Turquie est tombé, de plus en plus, sous l'influence et le contrôle de l'exécutif à partir notamment de l'adoption, le 15 février 2014[233], d'une loi apportant des modifications au fonctionnement du HSYK[234]. En effet, cette loi a doté le ministre de la justice, qui est d'ailleurs, *ex officio*, le président du Haut conseil, de la compétence pour valider les activités d'enquête sur les magistrats et effectuer des nominations essentielles telles que celles concernant les postes de président et de vices-présidents du corps d'inspection au sein du Haut conseil ainsi que de secrétaire général et de vices-secrétaires généraux de celui-ci[235]. Il est extrêmement important, et surprenant, de noter que ladite loi a mis fin, dès son entrée en vigueur, aux fonctions non seulement des personnes occupant lesdits postes essentiels, mais aussi à celles des inspecteurs, des juges rapporteurs et du personnel administratif du Haut conseil[236], permettant ainsi à l'exécutif d'effectuer de nouvelles nominations au sein de ce dernier. Bien que cette loi, qui compromettait manifestement l'indépendance et l'impartialité des magistrats, ait été annulée par la Cour constitutionnelle saisie pour exercer son contrôle de constitutionnalité, les nominations effectuées avant cette annulation n'ont pas été remise en cause du fait du principe de non-rétroactivité des arrêts de la Cour constitutionnelle[237], témoignage exemplaire du

---

[232]Article 4, par. 1, 6087 sayılı Hakimler ve Savcılar Kurulu Kanunu [Loi nº 6087 relative aux juges et procureurs]*, JO de Turquie*, n° 27789, 18 déc. 2010, article 4, par. 1.

[233]Loi nº 6524, *JO de Turquie*, n° 28926 (Mükerrer), 27 févr. 2014.

[234]Commission européenne, *Turkey 2015 Report*, SWD(2015) 216 final, 10 nov. 2015, p. 14.

[235]Article 23, Loi nº 6524, *op. cit.*

[236]Article 39, *op. cit.*

[237]La Constitution turque dispose que *« les décisions d'annulation ne sont pas rétroactives »*. (Article 153, par. 5, Constitution de Turquie, *JO de Turquie*, n° 17863, 9 nov. 1982). Ce principe de non-rétroactivité fait débat en droit turc depuis longtemps. Dans ce sens, voir Ülkü AZRAK, « Anayasa Mahkemesi İptal Kararlarının Geriye Yürümezliği [La non-rétroactivité des décisions d'annulation de la Cour constitutionnelle », *Anayasa Yargısı Dergisi*, vol. 1, 1984 ; Mustafa BABAYİĞİT, « The Problem of Non-Retroactivity of Rulings of The Constitutional Court Under Turkish Law », *TBB Dergisi [Revue de l'Union des Barreaux de Turquie]*, n°

contournement de la Constitution par le gouvernement. De même, selon le décret-loi *(KHK)* nº 667 adopté sous l'état d'urgence[238] proclamé le lendemain de la tentative de coup d'État du 15 juillet 2016, *« le HSYK peut révoquer les magistrats qui sont considérés comme étant en contact avec des groupes dont le Conseil de sécurité nationale a décidé qu'ils exercent des activités contre la sécurité nationale »*[239]. Enfin, afin de contourner le contrôle de constitutionnalité et de ne pas subir le risque de censure auquel les lois controversées sont exposées, le gouvernement a modifié le fonctionnement du HSYK non pas par la loi ordinaire mais par le biais d'une révision constitutionnelle. Tel fut l'objet du référendum qui s'est tenu le 16 avril 2017[240]. Selon la constitution modifiée, le HSYK réunit désormais 13 membres composés du ministre de la justice, du sous-secrétaire du ministre de la justice, du 4 membres nommés par le président de la République et 7 par l'Assemblée nationale[241]. Si l'on tient compte de la présence du ministre de la justice et de son sous-secrétaire, près de la moitié des membres du Haut conseil sont aujourd'hui nommés par le président de la République, sans parler de ceux désignés par le parlement au sein duquel le parti politique du président est majoritaire[242]. Ainsi, c'est grâce à ce

---

124, 2016; Burhan KUZU, « Anayasa Mahkemesinin İptal Kararlarının Geriye Yürümezliği Sorunu [Le problème de non-rétroactivité des décisions d'annulation de la Cour constitutionnelle] », *İstanbul Üniversitesi Hukuk Fakültesi Mecmuası*, vol. 52, n° 1-4,1986-1987 ; Necip BİLGE, « Anayasa Mahkemesi İptal Kararlarının Geriye Yürümezliği Sorunu [Le problème de non-rétroactivité des décisions d'annulation de la Cour constitutionnelle] », *Ankara Barosu Dergisi*, n° 3, 1990.

[238]L'état d'urgence permet au gouvernement d'adopter, sans qu'il soit nécessaire que le parlement lui donne la compétence, des décrets-lois *(Kanun Hükmünde Kararname [KHK])*, lesquels, lorsqu'ils sont adoptés dans le cadre de l'état d'urgence (décrets-lois d'urgence), ne sont pas soumis au contrôle juridictionnel de la Cour constitutionnelle. L'article 91 de la Constitution turque disposait que la compétence pour adopter des décrets-lois pouvait être accordée au gouvernement, par le parlement, au moyen d'une loi de compétence précisant l'objectif, la portée, les principes, la durée ainsi que le nombre des décrets que le gouvernement pourra adopter. Néanmoins cette disposition n'est pas applicable dans le cadre de l'état d'urgence. Cet article 91 ayant été abrogé avec le référendum du 16 avril 2017, la compétence pour adopter des décrets-lois a été confiée au Président de la République.

[239]Article 3, par. 1, 667 sayılı Kanun Hükmünde Kararname [Décret-loi n° 667], *JO de Turquie*, n° 29779, 23 juill. 2016.

[240]663 sayılı Yüksek Seçim Kurulu Kararı [Décision n° 663 de le Conseil électoral supérieur], *JO de Turquie*, n° 30050, 27 avr. 2017.

[241]Article 159, Constitution de Turquie, *op. cit.*

[242]Suite à la modification constitutionnelle du 16 avril 2017, la Constitution prévoit, en son article 77, que

processus de prise de contrôle absolu du Conseil des juges et des procureurs (HSK)[243] que la révocation massive de plus de 4 000 magistrats[244] a eu lieu après la tentative de coup d'État du 15 juillet 2016 et qu'une pression permanente a commencé à s'exercer sur les magistrats. En outre, la situation des instances judiciaires supérieures n'a pas échappé à cette prise de contrôle gouvernementale. En effet, la loi adoptée le 1er juillet 2016[245] disposait que le mandat des membres de la Cour de cassation et celui du Conseil d'État prendraient fin dès son entrée en vigueur, ce qui a ouvert la voie à de nouvelles nominations faites par le gouvernement[246]. Il est essentiel de noter que cette modification concerne indirectement le Conseil électoral supérieur qui est composé de 11 membres dont 5 sont élus par la Cour de cassation et 6 par le Conseil d'État[247].

99 Quant au fonctionnement des institutions démocratiques en Turquie, certaines valeurs fondamentales garantes de la démocratie se sont effondrées depuis quelques années. Il convient de noter, premièrement, que l'immunité parlementaire, principe crucial dans une démocratie notamment pour les députés d'opposition, a été levée en Turquie avec une modification constitutionnelle adoptée le 20 mai 2016[248]. En théorie, cette loi concerne bien entendu tous les députés, mais elle visait, de manière implicite, les seuls députés prokurdes du Parti démocratique des peuples *(HDP)*. C'est ainsi que le 4 novembre 2016, les 14 députés de ce parti ont été placés en détention, y compris les co-présidents du parti, Selahattin Demirtaş et Figen Yüksekdağ, qui demeurent toujours

---

« les élections présidentielles et législatives se tiennent le même jour tous les 5 ans ».

[243]La dénomination ancienne de « Haut conseil des juges et des procureurs (HSYK) » a été remplacée par celle de « Conseil des juges et des procureurs (HSK) » au référendum du 16 avril 2017.

[244]Commission européenne, *Turkey 2018 Report*, *op. cit.,* p. 24.

[245]6723 sayılı Danıştay Kanunu ile Bazı Kanunlarda Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun [Loi nº 6723 relative à la modification de la loi du Conseil d'État et de certaines autres lois], *JO de Turquie,* n° 29779, 23 juill. 2016.

[246]Il est à noter également que le nombre de membres des deux instances supérieures ont été diminué avec ladite loi et que cette modification quantitative est un moyen employé par le gouvernement pour prendre le contrôle des juridictions supérieures. Effectivement, le nombre des membres de la Cour de cassation et du Conseil d'État ont fait l'objet de changements à de nombreuses reprises (Loi nº 6110 du 9 févr. 2011, Loi nº 6572 du 2 déc. 2014, Loi nº 6723 du 1er juill. 2016).

[247]Article 79, par. 4, Constitution de Turquie, *op. cit.*

[248]6718 sayılı Türkiye Cumhuriyeti Anayasasında Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun [Loi nº 6718 relative à la modification de la Constitution de la République de Turquie], *JO de Turquie*, n° 29735, 8 juin 2016.

détenus[249]. Il est extrêmement important de souligner, deuxièmement, que le principe de séparation des pouvoirs est gravement perturbé, le pouvoir législatif étant fortement affaibli[250] avec l'adoption de la réforme constitutionnelle[251] issue du référendum du 16 avril 2017. En effet, en ce qui concerne les moyens de contrôle du gouvernement par le parlement, la réforme abroge la motion de censure *(gensoru)*[252], privant totalement le parlement de l'outil dont il disposait pour exprimer son opposition et sa défiance envers le gouvernement. De même, les questions posées au gouvernement par les parlementaires sont désormais limitées exclusivement aux questions écrites [253], préservant ainsi les membres du gouvernement de toute interrogation orale dans les débats parlementaires accessibles au grand public. Quant aux enquêtes parlementaires, elles ne peuvent être engagées, si elles sont dirigées contre un membre de gouvernement, qu'à la majorité absolue de tous les membres du parlement[254], tandis que l'ancien texte ne nécessitait qu'un dixième de ces derniers. Enfin, troisièmement, le gouvernement a développé des méthodes pour remplacer des élus locaux dans les élections municipales par des gouverneurs qu'il nomme en s'appuyant sur des accusations pour des faits de terrorisme. En effet, le gouvernement a révoqué les 94 maires des 102 municipalités remportées par le Parti démocratique des peuples *(HDP)* aux élections municipales du 30 mars 2014 et les a remplacés par des tuteurs qu'il a lui-même nommés[255]. De la même manière, après les élections municipales suivantes du 31 mars 2019, sur 65 municipalités remportées par le HDP, 45 ont été remplacées par des

---

[249]Commission européenne, *Turkey 2016 Report,* SWD(2016) 366 final, 9 nov. 2016, p. 10.

[250]Metin Günday soutient qu'avec les décrets-loi d'urgence la compétence de l'exécutif a été très largement élargie et libéralisée. (Metin GÜNDAY, « Ohal, İhraç Khk'leri ve Hukuki Durum [L'état d'urgence, les KHK de licenciement et la situation juridique] », *Ankara Barosu Dergisi [Revue du Barreau d'Ankara],* 2017, n° 1, p. 30).

[251]6771 sayılı Türkiye Cumhuriyeti Anayasasında Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun [Loi nº 6771 relative à la modification de la Constitution de la République de Turquie], *JO de Turquie*, n° 29976, 21 janv. 2017.

[252]Article 16/E, *op. cit.*

[253]Article 6, *op. cit.*

[254]Article 10, 6771 sayılı ... [Loi nº 6771 ...], *op. cit.*

[255]Human Rights Watch, *World Report 2019 - Events of 2018*, *op. cit.*, p. 593.

tuteurs et les élus de 6 autres municipalités ont dû renoncer à leurs postes après avoir été limogés de la fonction publique par des décrets-lois en date du 15 mai 2020[256].

100 Si l'ensemble de ces faits, qui ne sont pas exhaustifs et qui témoignent d'une dégradation manifeste des règles démocratiques, des droits humains et des principes de l'État de droit en Turquie n'ont déclenché aucune réaction européenne, on peut raisonnablement penser que rien ne la fera réagir sur ces questions. L'inaction de l'UE face à la dégradation en Turquie des valeurs fondamentales dont elle prétend assurer la défense dans ses relations extérieures ne peut s'expliquer que par l'existence d'une coopération migratoire avec ce pays[257]. En effet, non seulement l'UE a continué à entretenir des relations avec la Turquie notamment dans le cadre du processus d'adhésion, mais elle a aussi continué à lui verser une aide financière d'un montant de plus de 1,5 milliard d'euros depuis 2014[258], sans compter les aides concernant les réfugiés. S'il est vrai que les rapports de la Commission européenne dénonce depuis des années ce recul sérieux notamment dans les domaines des droits fondamentaux, de l'indépendance du pouvoir judiciaire, et du fonctionnement des institutions démocratiques[259], aucune mesure coercitive n'a été prise sur le sujet jusqu'à présent.

---

[256]BBC Türkçe*, HDP'li 5 belediyeye kayyum: Eş Başkan Mithat Sancar 'Yapılan darbe pratiğidir' dedi [Des tuteurs aux 5 municipalités du HDP : le co-président Mithat Sancar a dit 'c'est une pratique de coup d'État']*, 15 mai 2020, disponible sur : https://www.bbc.com/turkce/haberler-turkiye-52676205, consulté le 8 mars 2023.

[257]Dans le même sens, le co-président du parti HDP, Selahattin Demirtaş, actuellement en détention, précisait, dans un article paru dans le New York Times, que *« les européens étaient désespérés dans leur volonté de conclure un accord avec M. Erdogan pour que la Turquie puisse maintenir les réfugiés syriens »* (Selahattin DEMIRTAS, « Free Speech Isn't the Only Casualty of Erdogan's Repression », *New York Times*, 13 avr. 2016, disponible sur : https://www.nytimes.com/2016/04/14/opinion/free-speech-isnt-the-onlycasualty-of-erdogans-repression.html, consulté le 8 mars 2023).

[258]Le budget annuel versé par l'UE à la Turquie dans le cadre du processus d'adhésion *(IPA II-Instrument for Pre-accession Assistance)* était de 366 millions d'euros en 2014 et de 255 millions d'euros en 2015. En outre, un autre budget total de 478 millions d'euros est entré en vigueur en mai et avril 2016 concernant les programmes sur l'environnement et l'action climatique, l'éducation, l'emploi et les politiques sociales, la compétitivité et l'innovation (Commission européenne, *Turkey 2016 Report, op. cit.,* p. 97) auquel s'est ajouté un budget supplémentaire de 221,5 millions d'euros pour l'année 2017 (Commission européenne, *Turkey 2018 Report*, *op. cit.,* p. 103). De même, une assistance financière de 387 millions d'euros a été allouée pour l'année 2018 (Commission européenne, *Turkey 2019 Report*, *op. cit.,* p. 103).

[259]Voir notamment Commission européenne, *Turkey 2019 Report*, *op. cit.*

101 On observe que, faute d'une réaction européenne, la situation en Turquie ne s'est pas améliorée et les citoyens turcs n'ont eu d'autres choix que fuir leurs pays.

2. Le déclenchement, par ricochet, d'une nouvelle migration turque vers l'Union

102 Le silence européen qui semble se justifier par le souci d'assurer la pérennité de la coopération migratoire avec la Turquie a provoqué certaines conséquences que cette même coopération avait pour objectif principal d'éviter. En d'autres termes, alors que les évènements qui se sont produits en Turquie au cours des dernières années auraient dû, dans des circonstances normales, suscité de vives réactions des autorités européennes, cela n'a pas été le cas aux seules fins de préserver les engagements convenus avec la Turquie en matière migratoire. Pourtant, la situation n'était pas sans gravité, donnant lieu à la fuite de citoyens turcs vers des pays de l'Union à commencer par la Grèce avec laquelle la Turquie partage des frontières terrestres, maritimes et fluviales[260]. Ainsi, ce silence de l'UE, qui était censé servir à l'objectif de réduction du nombre d'arrivées des demandeurs d'asile vers l'UE en provenance de la Turquie, notamment des Syriens, a déclenché, paradoxalement, un nouveau flux migratoire qui est celui des citoyens turcs.

103 En effet, les violations des droits fondamentaux en Turquie ont bouleversé, depuis notamment les manifestations du parc Gezi de mai 2013 jusqu'à aujourd'hui, la vie de centaines de milliers de personnes. L'extrême surpopulation carcérale et les allégations de plus en plus étayées de tortures et de mauvais traitements ne sont que quelques éléments poussant les personnes susceptibles de faire l'objet d'une enquête judiciaire à quitter le pays. Pour faire face à cette frénésie répressive, la capacité pénitentiaire en Turquie qui était de 153 340 personnes en octobre 2013[261] est désormais, avec la

[260]Le fleuve Evros (« Meriç » en turc).

[261]Yılmaz ENSAROĞLU, Zeynep ARDIÇ, Taylan BARIN, Yavuz GÜÇTÜRK et Cem Duran UZUN, « 2013'te Hukuk ve İnsan Hakları [Le droit et les droits de l'Homme en 2013] », *Fondation SETA*, janv. 2014, n° 80, p. 31. Le chiffre cité dans l'article s'appuie sur les anciennes données de la Direction générale des établissements pénitentiaires qui ne sont plus accessibles à présent.

construction de nouveaux établissements pénitentiaires, de 236 755 personnes au 1er mai 2020[262], soit une augmentation de plus de 50%. Selon les statistiques de l'OCDE, la Turquie se situe au deuxième rang dans le monde avec une incarcération de 344 personnes par 100 000 habitants en mai 2020[263]. La République tchèque, au 6e rang, est le premier pays de l'UE qui vient après la Turquie avec un taux de 197, illustrant ainsi la gravité de la situation en Turquie.

104 Par ailleurs, s'agissant de la torture et des mauvais traitements en Turquie, il faut souligner que le Comité européen pour la prévention de la torture et des peines ou traitements inhumains ou dégradants (CPT) a effectué dans ce pays, depuis le coup d'État du 15 juillet 2016, trois visites *ad hoc* dont l'objectif principal était d'examiner le traitement et les conditions de détention des personnes privées de liberté[264]. Néanmoins, il est révélateur de noter que le gouvernement n'a pas encore autorisé le Conseil de l'Europe à publier les rapports de ces visites *ad hoc*, appuyant ce faisant les allégations de torture qui trouvaient écho sur les réseaux sociaux depuis quelques années. En effet, le Rapporteur spécial des Nations unies sur la torture et autres peines ou traitements cruels, inhumains ou dégradants, Nils Melzer, a décrit la situation en Turquie dans son rapport publié le 18 décembre 2017 à la suite de ses visites en Turquie du 27 novembre au 2 décembre 2016[265]. Précisant que la torture et les autres formes de mauvais traitements étaient, au lendemain de l'échec du coup d'État, très répandus en particulier au moment de l'arrestation et pendant la détention, le rapport souligne notamment les cas de coups violents de poing et de pied, de coups avec des objets, d'abus verbaux, de déshabillage forcé, de postures douloureuses, de menottes pendant plusieurs jours, de

---

[262]Ministère de la justice turc, Ceza ve Tevkifevleri Genel Müdürlüğü [Direction générale des établissements pénitentiaires], *Informations générales*, disponible sur : http://www.cte.adalet. gov.tr/Home/SayfaDetay/cik-genel-bilgi, consulté le 8 mars 2023.

[263]OCDE, *Incarceration rates in OECD countries as of May 2020*, disponible sur : https://www.statista. com/statistics/300986/incarceration-rates-in-oecd-countries/, consulté le 8 mars 2023.

[264]Visite ad hoc du 29/08/2016 au 06/09/2016, du 10/05/2017 au 23/05/2017 et du 06/05/2019 au 17/05/2019. (Conseil de l'Europe, *Le CPT et la Turquie*, disponible sur : https://www.coe.int/fr /web/cpt/turkey, consulté le 8 mars 2023).

[265]ONU, Conseil des droits de l'Homme, *Report of the Special Rapporteur on torture and other cruel, inhuman or degrading treatment or punishment on his mission to Turkey*, A/HRC/37/50/Add.1, 18 déc. 2017.

viol avec des objets et d'autres violences sexuelles ou de menace de telles violences[266]. Le rapport met également un accent particulier sur le surpeuplement des établissements pénitentiaires, avec un taux d'occupation allant de 125 % à plus de 200 % de la capacité réelle[267]. Le point le plus important mis en exergue dans ce document est l'absence d'enquête efficace sur les allégations de torture[268]. De même, suite à des requêtes relatives à des allégations de torture qu'il a reçues et les enquêtes qu'il a menées sur le sujet, le Barreau d'Ankara a communiqué, le 30 mai 2019, un rapport précisant que près de 100 anciens diplomates démis de leurs fonctions auraient été torturés dans le bureau d'investigation des infractions financières à Ankara par des personnes se présentant comme des agents du service de renseignement[269]. Le rapport précise que le Barreau d'Ankara a désigné des avocats notamment suite à des allégations selon lesquelles un ancien diplomate aurait été forcé à signer certains documents et battu jusqu'à ce qu'il s'évanouisse, qu'il aurait été hospitalisé et que les médecins se seraient abstenus de préparer un rapport médical. Se fondant sur des entretiens individuels menés par les avocats avec les détenus qui corroborent les allégations avancées, le document dénonce toutes les pratiques de torture et de mauvais traitement dans le pays.

105 C'est ainsi qu'un grand nombre de personnes qui encourent le risque de faire l'objet d'une enquête policière ou qui ont fui la police une fois l'enquête lancée ont tenté de s'installer, pour la plupart d'entre elles en demandant l'asile, dans des pays européens afin d'éviter ce type de pratiques abusives. La coopération établie entre la Turquie et l'UE n'a pas pu empêcher un tel flux migratoire car il n'a jamais été question pour les pays européens de renvoyer les demandeurs d'asile turc vers la Turquie, cette dernière n'étant pas pour les personnes concernées un pays tiers, mais leur pays de nationalité. Leur

---

[266] *Ibid*., p. 6, par. 26.

[267] *Ibid.*, p. 8, par. 39.

[268] *Ibid.*, p. 13, par. 75 et suiv.

[269] Barreau d'Ankara, *Ankara İl Emniyet Müdürlüğü Mali Suçlar Soruşturma Bürosundaki İşkence İddialarına Dair Rapordur [Rapport relatif aux allégations de torture au sein du bureau d'investigation des infractions financières de la Direction de police d'Ankara],* 30 mai 2019, disponible sur : http://www.ankarabarosu.org.tr/HaberDuyuru.aspx?BASIN_ACIKLAMASI&=3099, consulté le 8 mars 2023.

renvoi en Turquie constituerait donc une violation manifeste du principe de non-refoulement.

106 Ainsi, selon les statistiques officielles de Turquie, 177 960 personnes ont quitté le pays en 2016, contre 253 640 personnes en 2017 avec une augmentation de près de 42 %[270]. Ce chiffre s'élève à 323 918 en 2018, avec une augmentation approximative de 28 % par rapport à l'année précédente[271]. Il convient de préciser, dans ce contexte, que le nombre de ressortissants turcs demandant pour la première fois un permis de séjour dans l'UE qui variait entre 55 000 et 60 000 par an depuis 2009 a dépassé 60 000 en 2016 et s'est élevé à 67 096 en 2017 et à 73 882 en 2018[272], faisant ainsi état d'une augmentation de près de 7 000 et 14 000 personnes en plus que d'habitude respectivement en 2017 et 2018. De même, il convient de noter que, mis à part les Turcs installés en Europe sans être passer par une demande de protection internationale, l'UE a enregistré 11 441 demandeurs d'asile turcs en 2016[273], presque 25 000 en 2017[274], 23 400 en 2018 et 25 637 en 2019[275]. Cela signifie que plus de 85 000 citoyens turcs ont demandé protection dans l'Union depuis la mise en œuvre de la déclaration UE-Turquie du 18 mars 2016.

107 Au final, plus de 100 000 citoyens turcs ont ainsi quitté la Turquie pour s'installer en Europe depuis mi-2016. Il est intéressant de comparer ce chiffre au nombre des demandeurs d'asile renvoyés de Grèce vers la Turquie en application de la coopération UE-Turquie. Faisant suite à l'entrée en vigueur de la déclaration UE-Turquie du 18 mars

---

[270]Turkish Statistical Institute (TÜİK), *Uluslararası Göç İstatistikleri - 2017 [Les statistiques des migrations internationales - 2017],* n° 30607, 5 sept. 2018, disponible sur : http://www.tuik.gov.tr/ PreHaberBultenleri.do?id=30607, consulté le 8 mars 2023.

[271]*Ibid.*

[272]Eurostat, *First permits by reason, length of validity and citizenship*, disponible sur : https://appsso.eurostat.ec.europa.eu/nui/submitViewTableAction.do, consulté le 8 mars 2023.

[273]AUEA, *Latest asylum trends - 2016 overview*, disponible sur : https://www.easo.europa.eu/ sites/default/files/Latest%20Asylum%20Trends%20Overview%202016%20final.pdf, consulté le 8 mars 2023.

[274]*Id.*, *International protection in the EU+: 2018 overview*, disponible sur : https://easo.europa.eu/ asylum-trends-annual-report-2018, consulté le 8 mars 2023.

[275]*Id.*, *Latest asylum trends - 2019 overview*, disponible sur : https://www.easo.europa.eu/asylum-trends-annual-overview, consulté le 8 mars 2023.

2016, entre le 4 avril 2016[276] et le 31 mars 2020, 2 140 demandeurs d'asile ont été renvoyés par la Grèce vers la Turquie[277].

108 Force est ainsi de constater que l'inertie de l'UE face à la dégradation des valeurs démocratiques en Turquie lui a permis de maintenir la coopération en matière migratoire et donc de renvoyer plus de 2 000 migrants vers la Turquie mais elle a parallèlement attiré plus de 100 000 migrants turcs. Ce résultat ne peut absolument pas être considéré comme un succès politique pour l'UE.

B. Une Turquie loin d'atteindre ses objectifs politiques

109 Parmi les principaux objectifs qui ont poussé la Turquie à coopérer avec l'UE en matière migratoire, le processus d'adhésion à l'Union demeure toujours dans l'impasse (1) et la libéralisation des visas a complètement échoué (2).

1. Un processus d'adhésion toujours dans l'impasse

110 Exposé à différents paramètres liés aux relations internationales, le processus d'adhésion de la Turquie n'est pas un processus constant ni progressif. Si certains éléments tels que l'ouverture de chapitres de négociation indiquent en apparence un progrès, la réalité est différente et la progression illusoire.

111 Certes, on ne peut pas ignorer, en examinant les progrès réalisés jusqu'à présent dans certaines étapes du processus, la satisfaction par la Turquie d'un certain nombre de critères d'adhésion. Pourtant, les grandes étapes du processus d'adhésion exigent l'avis

---

[276]Commission européenne, *Premier rapport sur les progrès réalisés dans la mise en œuvre de la déclaration UE-Turquie*, *op. cit.*, p. 4.

[277]HCR, *Returns from Greece to Turkey*, 31 mars 2020, disponible sur : https://data.unhcr.org/en/ documents/download/75075, consulté le 7 mars 2023. La Commission européenne a précisé que les renvois étaient suspendus depuis mars 2020. Voir, Commission européenne, *Türkiye 2022 Report*, *op. cit.*, p. 7.

favorable de chacun des États membres. À cet égard, il est tout à fait possible dans ce cheminement de rester en réalité dans l'impasse tandis qu'en apparence certaines étapes du processus, tels que la négociation de certains chapitres, continuent à avancer.

112 Ainsi, pour parler d'un progrès réel de cette perspective, il faudrait que tous les blocages politiques de l'ouverture ou de la clôture des chapitres soient levés et qu'il y ait une volonté réelle d'admettre la Turquie dans l'Union. Dans le cas contraire, toutes les avancées réalisées sont vouées à rester sans conséquence en raison de l'absence d'une perspective réelle d'adhésion. C'est d'ailleurs ce qui caractérise le processus d'adhésion depuis ses débuts, le 14 avril 1987, la coopération migratoire servant constamment de promesse. C'est la raison pour laquelle on observe, à l'heure actuelle, l'absence pour la Turquie d'une perspective d'adhésion à l'Union même après plus de 30 ans de négociations.

113 Ainsi, lorsqu'on examine dans leurs contextes les grandes étapes de ce processus qui sont, en apparence, indicateurs de progrès, on constate qu'en réalité il s'agit moins d'un progrès que d'un cercle vicieux sans issue. En effet, les négociations d'adhésion ouvertes le 3 octobre 2005 avec la Turquie semblent relever en grande partie d'une instrumentalisation par l'UE dans le cadre de sa politique extérieure avec la Turquie plutôt que d'une volonté d'accueillir ce pays dans l'Union.

114 En premier lieu, force est d'observer que la décision d'entamer les négociations a été prise graduellement dans un contexte où les États-Unis se rapprochaient de la Turquie pour l'impliquer dans son intervention en Irak[278]. L'UE étant hostile à cette intervention, le Parlement européen s'est exprimé contre toute action militaire unilatérale[279] et les États membres ont souligné, dans les conclusions du Conseil européen du 17 février 2003, qu'ils tenaient *« à ce que les Nations Unies demeurent au centre de l'ordre*

---

[278]Fuat KEYMAN et Ziya ÖNİŞ, « Helsinki, Copenhagen and Beyond: Challenges to the New Europe and the Turkish State », *in* Nergis CANEFE et Mehmet UĞUR (dir.), *Turkey and European Integration: Accession Prospects and Issues,* Édition Routledge, 1e édition, Londres, 2 août 2004, p. 186.

[279]CoE, Assemblée parlementaire, *Documents de séances - Session ordinaire de 2003 (deuxième partie) 31 mars - 4avril 2003*, Volume IV, Documents 9730-9772, Éditions du Conseil de l'Europe, Strasbourg, avr. 2003, p. 236.

international »[280]. C'est dans ce contexte que l'UE a intensifié ses relations avec la Turquie[281] et que le Conseil européen du 12 et 13 décembre 2002 a signalé l'ouverture des négociations d'adhésion en précisant que *« l'Union encourage[ait] la Turquie à poursuivre énergiquement son processus de réforme [et] si, en décembre 2004*[282]*, la Turquie satisfait aux critères politiques de Copenhague, l'Union européenne ouvrira[it] sans délai des négociations d'adhésion avec ce pays »*[283]. C'est à la suite de cette ouverture conditionnelle des négociations que le Parlement turc a refusé, le 1er mars 2003, une action militaire en Irak[284] et le Conseil européen a décidé, le 17 décembre 2004, de récompenser[285] la Turquie en entamant les négociations d'adhésion au 3 octobre 2005[286].

115 L'ouverture de ces négociations étant une action de pure opportunité de l'Union liée à sa politique extérieure et donc dépourvue de toute réelle volonté d'intégrer effectivement la Turquie, le Conseil européen qui annonçait l'ouverture conditionnelle des négociations a déclaré également l'admission dans l'Union de Chypre. Pourtant, l'adhésion de ce dernier pays créait des obstacles quasi insurmontables à la perspective d'entrée de la Turquie dans l'Union. En effet, empêtrée dans une crise diplomatique avec Chypre depuis son intervention militaire dans l'île le 20 juillet 1974, la Turquie a refusé d'étendre l'union douanière conclue avec l'UE à Chypre, pays devenu membre à l'Union le 1er mai 2004. C'est la raison pour laquelle l'UE a décidé de suspendre, le 11 décembre

---

[280]Conseil européen extraordinaire de Bruxelles du 17 févr. 2003, *Conclusions*, 6466/03, 21 févr. 2003.

[281]Murat ERCAN, « Turkey-EU Relations and the Readmission Agreement within the Context of the Refugee Crisis », *op. cit.,* p. 7.

[282]Conseil de l'UE, Conseil européen de Bruxelles des 16 et 17 déc. 2004, *Conclusions de la présidence*, 1e févr. 2005, *op. cit.*

[283]*Id*., Conseil européen de Copenhague des 12 et 13 déc. 2002, *Conclusions de la présidence*, 15917/02, 29 janv. 2003, p. 5, par. 19.

[284]Hürriyet, *Tartışmalı tezkere reddedildi [Le mandat controversé rejeté],* 1 mars 2003, disponible sur : https://www.hurriyet.com.tr/gundem/tartismali-tezkere-reddedildi-130976, consulté le 8 mars 2023.

[285]Fuat KEYMAN et Ziya ÖNİŞ, « Helsinki, Copenhagen and Beyond: Challenges to the New Europe and the Turkish State », *op. cit.,* p. 186.

[286]Conseil de l'UE, Conseil européen de Bruxelles des 16 et 17 déc. 2004, *Conclusions de la présidence*, *op. cit.*, p. 6, par. 22.

2006, la négociation de 8 chapitres et de ne plus clôturer aucun autre chapitre[287]. Cela signifie que quelles que soient les réformes ultérieures engagées par la Turquie pour adopter l'acquis communautaire, le processus d'adhésion ne semble pas pouvoir avancer[288].

116 En deuxième lieu, de la même façon, l'ouverture des chapitres de négociations n'est pas non plus révélatrice d'un progrès réel dans le cadre du processus d'adhésion mais l'expression de l'instrumentalisation de la politique extérieure de l'UE[289]. En effet, ce choix est presque toujours le résultat du rapprochement à la Turquie de l'UE dans des situations où la seconde a besoin de la première dans des contextes particuliers sur le plan international. Parmi ces contextes se trouve l'accès de l'UE aux ressources énergétiques transportées par la mer Noire. Donnant lieu à l'adhésion à l'Union de la Roumanie et de la Bulgarie, ce sujet a aussi eu un effet important sur l'ouverture des chapitres du processus d'adhésion de la Turquie[290] qui, pays côtier de la mer Noire, est l'un des principaux acteurs dans la construction des pipelines et dans le transport de l'énergie de l'Asie à l'Europe[291]. Ainsi, entre 2007 et 2008, années où d'importants développements dans la mer Noire se sont déroulés, 9 chapitres de négociations ont été ouverts[292] en seulement deux ans.

117 Ces éléments démontrent qu'une grande partie des progrès réalisés dans le cadre du processus d'adhésion de la Turquie à l'Union, tels que l'ouverture de nouveaux chapitres,

---

[287]Conseil de l'UE, *2770th Council Meeting-General Affairs and External Relations-General Affairs Brussels, op. cit.*, p. 2.

[288]Voir, Alexander BÜRGİN et Derya AŞIKOĞLU, « Turkey's New Asylum Law: a Case of EU Influence », *op. cit.* Les auteurs soutiennent que les relations UE-Turquie ont ainsi commencé à se détériorer à partir de 2016 (p. 127).

[289]Meltem MÜFTÜLER-BAÇ, « The European Union's Accession Negotiations with Turkey from a Foreign Policy Perspective », *European Integration*, vol. 30, n° 1, mars 2008, p. 65.

[290]Murat ERCAN, Turkey-EU Relations and the Readmission Agreement within the Context of the Refugee Crisis, *Bölgesel Çalışmalar Dergisi*, vol. 1 n° 1, été 2016, p. 6.

[291]Meltem MÜFTÜLER-BAÇ, *op. cit.,* p. 70.

[292]Ministère des affaires étrangères turc, Directorate for EU Affairs, *Accession Negotiations - Current Situation in Accession Negotiations,* disponible sur : https://www.ab.gov.tr/siteimages/birimler/ kpb/katilim_muzakerelerinde_mevcut_durum_karti-_08072019-_en.pdf, consulté le 8 mars 2023.

n'est qu'illusoire comme le sont les promesses faites par l'UE, dans le cadre de la coopération migratoire UE-Turquie, sur l'accélération dudit processus et sur l'ouverture de nouveaux chapitres. S'il est vrai que deux nouveaux chapitres ont été ouverts les 14 décembre 2015 et 30 juin 2016 comme convenu dans le cadre de ladite coopération, il n'en reste pas moins que le processus d'adhésion se retrouve toujours dans l'impasse compte tenu des 14 chapitres de négociation bloqués et de la décision du Conseil européen de ne plus clôturer aucun chapitre.

2. L'échec de la libéralisation des visas

118 Parmi les principaux objectifs de la Turquie dans la coopération migratoire conclue avec l'UE, la libéralisation des visas pour les citoyens turcs désireux d'accéder à l'espace Schengen pour un court séjour n'a pas été obtenue jusqu'à présent et ne le sera pas, vraisemblablement, dans un futur proche.

119 L'exigence du visa pour les citoyens turcs n'a pas toujours été requise par les pays européens. Elle a commencé à s'imposer à partir des années 80 à la demande des États européens individuellement et à partir de 1985 par tous les États de l'espace Schengen. La libre circulation des citoyens turcs en Europe découlait de l'Accord européen du 13 décembre 1957 sur le régime de la circulation des personnes entre les pays membres du Conseil de l'Europe[293] qui disposait, en son article premier, que *« les ressortissants des Parties contractantes, quel que soit le pays de leur résidence, peuvent entrer sur le territoire des autres Parties et en sortir par toutes les frontières [...] »*. Pourtant, pour des raisons liées au coup d'État militaire du 12 septembre 1980 en Turquie, les États du Conseil de l'Europe ont commencé à suspendre l'application de l'accord à l'égard de la Turquie, à commencer

[293]Accord européen sur le régime de la circulation des personnes entre les pays membres du Conseil de l'Europe, STE n°025, Paris, 13 déc. 1957, entré en vigueur le 1er janv. 1958.

par l'Allemagne[294] et la France[295] qui furent les premiers pays ayant décidé d'introduire l'obligation de visa pour les ressortissants turcs à partir du 5 octobre 1980.

120 De ce point de vue, la levée des visas pour les ressortissants turcs est un objectif beaucoup plus réalisable[296] que l'adhésion de la Turquie à l'Union. Non seulement parce que cette liberté était déjà reconnue par le passé et appliquée sans problème majeur, mais aussi parce que la levée de l'obligation des visas lorsque les conditions concernées sont remplies n'est pas de nature à produire les conséquences qui découleraient d'une adhésion[297]. Ainsi, l'échec de la levée des visas dans le cadre de la coopération migratoire UE-Turquie est dû, plutôt qu'à l'absence de la volonté de l'UE ou à des crises diplomatiques quelconque, simplement à la non-satisfaction par la Turquie des 72 conditions fixées par l'UE.

121 Commencé en parallèle avec[298] des discussions sur l'accord de réadmission entre l'UE et la Turquie du 16 décembre 2013[299], le dialogue sur la libéralisation se poursuit selon une feuille de route de la Commission européenne qui y énonce les 72 critères répartis sur 5

---

[294]Conseil de l'Europe, *Allemagne - Déclaration consignée dans une Note Verbale de la Représentation Permanente*, 9 juillet 1980, disponible sur : https://www.coe.int/fr/web/conventions/full-list/-/ conventions/treaty/025/declarations?p_auth=AVx1R5JD, consulté le 7 mars 2023.

[295]*Id.*, *France - Déclaration consignée dans une lettre du Représentant Permanent,* 24 sept. 1980, disponible sur : https://www.coe.int/fr/web/conventions/full-list/-/conventions/treaty/025/declarations ?p_auth=AVx1R5JD, consulté le 7 mars 2023.

[296]Gerald KNAUS, « EU-Turkey Relations: A Visa Breakthrough? », *Global Turkey in Europe,* Policy Brief 11, mars 2014, p. 3.

[297]En effet, la levée des visas n'est pas susceptible de produire d'effets majeurs dans les relations UE-Turquie tandis que l'adhésion peut avoir des conséquences beaucoup plus étendues, notamment sur le plan économique et politique européen. La composition du Parlement européen par exemple étant déterminée en fonction de la population des pays membres, la Turquie peut potentiellement obtenir le plus grand nombre de sièges au sein de cette institution, ce qui pourrait changer radicalement la direction de la politique européenne. De même, d'importantes conséquences économiques peuvent en découler.

[298]Commission européenne, *Report From the Commission to the European Parliament and the Council on progress by Turkey in fulfilling the requirements of its visa liberalisation roadmap*, COM(2014) 646 final, 20 oct. 2014, p. 2.

[299]Accord entre l'Union européenne et la République de Turquie concernant la réadmission des personnes en séjour irrégulier, *op. cit.*

domaines[300] que la Turquie doit satisfaire[301]. La libéralisation des visas faisant ainsi partie de la coopération UE-Turquie en matière migratoire[302], la déclaration UE Turquie du 29 novembre 2015 a souligné *« la suppression des obligations en matière de visa pour les citoyens turcs dans l'espace Schengen d'ici octobre 2016, une fois que les conditions prévues dans la feuille de route seront remplies »*[303] et la déclaration UE-Turquie du 18 mars 2016 a fixé la date limite de fin juin 2016 pour la levée des visas[304].

122 Si la Turquie a satisfait à l'immense majorité des critères, tel n'est pas le cas des 5 d'entre eux, ceux portant sur la lutte contre la corruption, la coopération judiciaire en matière pénale, la coopération avec Europol, la législation sur la protection des données et la législation antiterroriste[305]. Ils ne sont toujours pas respectés à l'heure actuelle[306], soit plus de 4 ans après la date limite fixée.

123 Il serait peu crédible et réaliste de soutenir qu'ils le seront dans un avenir proche[307]. Car, parmi ces critères se trouvent d'importants éléments qui sous-tendent le recul de la

---

[300]La sécurité des documents, la gestion de la migration, l'ordre et la sécurité publics, les droits fondamentaux, la réadmission de migrants en situation irrégulière.

[301]Commission européenne, *Roadmap Towards a Visa-Free Regime With Turkey,* 16 déc. 2013, disponible sur : https://ec.europa.eu/home-affairs/sites/homeaffairs/files/what-is-new/news/news/ docs/20131216-roadmap_towards_the_visa-free_regime_with_turkey_en.pdf, consulté le 7 mars 2023.

[302]Nuray EKŞİ, *Türkiye Avrupa Birliği Geri Kabul Antlaşması [L'accord de réadmission Turquie-Union européenne], op. cit.,* p. 38. Voir égal. Çiğdem NAS, « Türkiye-AB İlişkilerinde Geri Kabul ve Vize Serbestliği: Hareketliliğin Yönetimi [La réadmission et la libéralisation des visas dans les relations Turquie-UE: la gestion de la mobilité] », *Marmara Avrupa Araştırmaları Dergisi*, vol. 23, n° 2, 2015, p. 171.

[303]Conseil européen, *Réunion des chefs d'État ou de gouvernement de l'UE avec la Turquie, 29/11/2015 - Déclaration UE-Turquie*, 29 nov. 2015, disponible sur : https://www.consilium.europa.eu/fr/press/ press-releases/2015/11/29/eu-turkey-meeting-statement/, consulté le 7 mars 2023, point 5.

[304]*Id*., *Déclaration UE-Turquie*, 18 mars 2016, *op. cit.*, point 5.

[305]Commission européenne, *Report From The Commission to the European Parliament and The Council - Third Report on progress by Turkey in fulfilling the requirements of its visa liberalisation roadmap*, COM(2016) 278 final, 4 mai 2016, p. 10.

[306]Id., Turkey 2019 Report, *op. cit.*, p. 49.

[307]Voir égal. Armağan GÖZKAMAN, « L'impossibilité d'une véritable instrumentalisation de la question des réfugiés par le gouvernement turc dans ses relations avec l'Union européenne », *Revue Anatoli*, n° 9, 2018, p. 57. L'auteur fait la remarque suivante : *« [...], un regard de plus près permet de déceler que la Turquie n'a*

Turquie en matière de droits fondamentaux et de valeurs démocratiques depuis quelques années. Satisfaire à ces exigences européennes en ces matières pourrait miner la politique interne du gouvernement turc qui consiste à réduire au silence les opposants politiques en les accusant très facilement de terrorisme. De même, les opérations policières menées contre les membres du gouvernement anciennement en place n'ayant pas été finalisées, il ne serait pas dans l'intérêt du gouvernement de répondre aux exigences européennes en matière de corruption.

§II. Des effets secondaires potentiellement tragiques

124 Indifférente aux droits des personnes en quête d'asile au nom d'intérêts politiques, la coopération migratoire entre l'UE et la Turquie a débouché sur certains événements dramatiques. Suite à la mise en œuvre de la déclaration du 18 mars 2016, la mer Méditerranée est devenue le théâtre d'une tragédie pour les personnes tentant de la traverser pour arriver en Europe (A) tandis que les personnes arrivées sur les îles grecques ont été confrontées à une situation désastreuse (B).

---

pas vraiment eu de gains significatifs. Mis à part les fonds partiellement débloqués, elle n'a pas reçu un financement substantiel. [...] Pire encore, le Parlement européen a décidé de réduire les fonds de pré-adhésion. Pour ce qui est de l'accès sans visa à l'espace Schengen, le bon fonctionnement de l'accord de réadmission et la satisfaction d'un total de 72 critères (dont l'un a trait à la législation antiterroriste, une question d'autant plus sensible pour Ankara après le coup d'État échoué du 15 juillet 2016) font penser qu'il faudra attendre. La décision d'ouvrir le chapitre 33 aux négociations d'adhésion de la Turquie en 2016, au jour même de la déclaration commune sur la réadmission des réfugiés, ne peut que mener à un optimisme très limité [...]. Dans ce contexte, il semble difficile d'évoquer un certain « coup de pouce » en faveur d'Ankara ».

A. La tragédie en mer Méditerranée

125 Après la mise en œuvre de la déclaration du 18 mars 2016, le nombre de décès en mer Égée a baissé. Pourtant, malgré cela, on constate que le nombre total de décès en mer Méditerranée a augmenté (1). Quant à la mer Égée, le passage est également devenu plus mortel (2).

1. Un nombre accru de décès en mer Méditerranée

126 La coopération UE-Turquie en matière migratoire, notamment suite à la déclaration du 18 mars 2016 et au renforcement des contrôles frontaliers et des mesures de retour, a fait chuter le nombre d'arrivées en Grèce depuis la Turquie par la mer Égée et, par conséquent, le nombre de morts dans cette mer.

127 Cependant, les chiffres donnés dans les rapports de la Commission européenne ne permettent pas de faire une analyse correcte et approfondie en ce qui concerne l'effet de la coopération UE-Turquie sur la mortalité en Méditerranée et les conclusions tirées par la Commission sur le sujet paraissent ainsi erronées voire manipulatrices.

128 Se focalisant sur le nombre de morts en mer Égée, la Commission européenne précise que celui-ci *« a nettement reculé ; avant la déclaration UE-Turquie, par exemple au mois de janvier [2016], 89 personnes sont mortes en mer, alors que depuis le 20 mars, sept personnes ont péri en mer [...] »*[308]. Certes, le nombre de décès en mer Égée a largement diminué, mais la Commission néglige tout ce qui se passe dans les autres parties de la mer Méditerranée, notamment sur la route de la Méditerranée centrale. En effet, la coopération UE-Turquie a modifié ce qui se passe en mer Égée, mais elle a par un effet domino eu un impact sur les voies de la migration entre la Turquie et l'UE en poussant un grand nombre de personnes à employer des routes migratoires différentes, notamment celle de la Méditerranée centrale ou occidentale qui mène respectivement

[308]Commission européenne, Deuxième rapport sur les progrès réalisés dans la mise en œuvre de la déclaration UE-Turquie, COM(2016) 349 final, 15 juin 2016, p. 2.

vers l'Italie voire l'Espagne. Ainsi, une analyse de l'effet de la déclaration UE-Turquie sur le nombre de morts en mer ne peut être fiable que si elle prend en compte aussi la situation de la Méditerranée centrale et plus accessoirement occidentale[309].

129 Faute de statistiques suffisantes dans les rapports de la Commission, il convient de s'appuyer sur ce sujet, comme celle-ci l'a fait parfois[310], sur les informations fournies par l'Organisation internationale pour les migrations (OIM) pour évaluer le nombre de morts en mer Méditerranée. La Commission indique en 2017 que *« depuis l'activation de la déclaration UE-Turquie [du 18 mars 2016], 113 décès et disparitions ont été enregistrés en mer Égée. 1 150 personnes sont décédées ou ont été portées disparues au cours de l'année qui a précédé la déclaration »*[311]. Cette comparaison ne peut pas être, en elle-même, un motif de satisfaction pour la Commission[312]. Effectivement, pour réaliser une comparaison entre l'avant et l'après déclaration, il est nécessaire d'examiner le nombre des morts en Méditerranée sur les périodes d'avril 2015 à mars 2016 puis d'avril 2016 à mars 2017. En ce qui concerne la première période, l'OIM communique 1 152 morts sur la route de la Méditerranée orientale (Égée)[313] et 3 048 dans la route de la Méditerranée centrale[314]. Ces chiffres sont portés, pour la période d'avril 2016 à mars 2017, respectivement à 81 et à 4 968 morts. Cela signifie qu'on a enregistré, au cours de l'année suivant la déclaration, certes, une baisse de 1 071 morts en mer Égée mais une augmentation de 1 920 décès sur la route de la Méditerranée centrale et qu'on a compté au total, sur les routes centrale et orientale confondues, 849 morts supplémentaires par rapport à l'année précédant la déclaration. En outre, on pourrait penser que la hausse du nombre des morts sur la route centrale découle de l'augmentation des demandeurs

---

[309]İlke TOYGÜR et Bianca BENVENUTI, « One year on: an assessment of the EU-Turkey statement on refugees », *Istituto Affari Internazionali*, n° 21, 2017, p. 4.

[310]Commission européenne, *Septième rapport sur les progrès réalisés dans la mise en œuvre de la déclaration UE-Turquie*, COM(2017) 470 final, 6 sept. 2017, p. 2.

[311]*Ibid.*

[312]Catherine TEULE, « 'Accord' UE-Turquie : le troc indigne », *op. cit.,* p. 25.

[313]OIM, *Missing Migrants - Tracking Deaths Along Migratory Routes*, disponible sur : https://missingmigrants.iom.int/region/mediterranean?migrant_route%5B%5D=1377, consulté le 6 mars 2023.

[314]*Ibid.*

d'asile africains qui empruntent cette voie. Toutefois, si on observe la répartition par nationalité des personnes ayant demandé asile en Europe dans les années 2015[315], 2016[316] et 2017[317], on constate que les Syriens, les Afghans et les Irakiens se placent toujours aux trois premiers rangs. Ceci démontre que l'augmentation des personnes utilisant la route centrale est le résultat du blocage de la route orientale. Cela signifie, au final, que la déclaration en question a augmenté la mortalité en mer Méditerranée, contrairement à ce qui est avancé par la Commission européenne.

2. Une augmentation du taux de mortalité en mer Égée

130 Le nombre de décès ayant augmenté en mer Méditerranée du fait de la coopération migratoire UE-Turquie, la Commission européenne a tiré des conclusions erronées en s'appuyant exclusivement sur la baisse du nombre de décès en mer Égée. En outre, même si on part du point de vue de la Commission et examine exclusivement les décès en mer Égée, on constate que l'accord de 2016 a engendré en réalité une augmentation du taux de décès en mer Égée.

131 Bien que les chiffres de la mortalité totale en mer Égée aient baissé, le nombre de décès a augmenté en proportion des arrivées dans les îles grecques. Cette évolution prouve que la route orientale a été rendue, par la coopération UE-Turquie, fort plus dangereuse

---

[315]Eurostat, *Demandes d'asile dans l'UE - Plus de 210 000 primo-demandeurs d'asile dans l'UE au cours du deuxième trimestre 2015 - Un tiers d'entre eux viennent de Syrie ou d'Afghanistan*, 163/2015, 18 sept. 2015, disponible sur : https://ec.europa.eu/eurostat/documents/2995521/ 6996935/3-18092015-BP-FR.pdf/3312d19e-006d-4973-b417-3e043727c7c7, consulté le 8 mars 2023.

[316]*Id., Demandes d'asile dans les États membres de l'UE - 1,2 million primo-demandeurs d'asile enregistrés en 2016 - Syriens, Afghans et Irakiens demeurent les principaux demandeurs*, 46/2017, 16 mars 2017, disponible sur : https://ec.europa.eu/eurostat/documents/2995521/7921619/3-16032017-BP-FR.pdf/350605ce-f111-4c2d-8397-fd1eba00de5b, consulté le 8 mars 2023.

[317]*Id., Demandes d'asile dans les États membres de l'UE - 650 000 primo-demandeurs d'asile enregistrés en 2017 - Syriens, Irakiens et Afghans demeurent les principaux demandeurs*, 47/2017, 20 mars 2018, disponible sur : https://ec.europa.eu/eurostat/documents/2995521/8754398/3-20032018-AP-FR.pdf/f7bca4e4-ab6d-40cb-ae35-1b2e9e71017c, consulté le 8 mars 2023.

et mortelle pour les personnes ayant pour seul objectif d'exercer leur droit à demander asile.

132 Les sept rapports publiés par la Commission européenne sur les progrès réalisés dans la mise en œuvre de la déclaration UE-Turquie permettent, dans l'ensemble, de connaître le nombre d'arrivées dans les îles grecques pour les deux périodes de 5 mois du 26 septembre au 26 février à la fois avant et après la déclaration du 18 mars 2016. Pour réaliser une comparaison pertinente et donc neutraliser autant que possible l'impact des changements saisonniers, il convient d'examiner les mêmes périodes mensuelles avant et après la déclaration, plutôt que les mois précédant et suivant cette dernière.

133 Selon les informations recueillies, 590 000[318] personnes sont arrivées dans les îles grecques du 26 septembre 2015 au 26 février 2016 et ce nombre a été réduit, pour la période allant du 26 septembre 2016 au 26 février 2017, à 9 136[319] personnes. Quant au nombre de décès, les statistiques de l'OIM précisent qu'il était, sur la route orientale, de 844 sur la période d'octobre 2015 à février 2016 inclus contre 23 sur la période d'octobre 2016 à février 2017 inclus[320]. Cela signifie que durant les 5 mois de l'année, on a enregistré, approximativement, 844 décès en mer contre 590 000 arrivées avant la déclaration et 23 contre 9 136 après celle-ci. Cela signifie que le taux de décès par rapport au nombre d'arrivées était de 1,4 ‰ avant la déclaration *versus* 2,5 ‰ après la mise en œuvre de ladite déclaration.

---

[318]On a enregistré 390 000 personnes arrivées du 26 sept. au 4 déc. 2015 (Commission européenne, *Quatrième rapport sur les progrès réalisés dans la mise en œuvre de la déclaration UE-Turquie*, COM(2016) 792 final, 8 déc. 2016, p. 2) et près de 200 000 du 8 déc. 2015 au 26 févr. 2016 (Commission européenne, *Cinquième rapport sur les progrès réalisés dans la mise en œuvre de la déclaration UE-Turquie*, COM(2017) 204 final, 2 mars 2017, p. 2).

[319]On a enregistré 5 687 personnes arrivées du 26 sept. au 4 déc. 2016 (Commission européenne, *Quatrième rapport ...*, *op. cit.,* p. 2) et 3 449 du 8 déc. 2016 au 26 févr. 2017 (Commission européenne, *Cinquième rapport ...*, *op. cit.,* p. 2).

[320]OIM, *Missing Migrants - Tracking Deaths Along Migratory Routes - Eastern Mediterranean*, disponible sur : https://missingmigrants.iom.int/region/mediterranean?migrant_route%5B%5D=1377, consulté le 8 mars 2023.

134 Cette analyse démontre que la coopération UE-Turquie a augmenté la mortalité en mer Égée et *a fortiori* en mer Méditerranée[321]. C'est également la cause de l'augmentation de la mortalité sur la route centrale puisque cette politique de dissuasion a conduit les demandeurs d'asile à changer leur itinéraire pour arriver en Europe en employant des routes plus longues et plus dangereuses telles que la route centrale[322].

135 En conséquence, à la lumière de tous ces éléments, il convient de conclure, en ce qui concerne les décès en mer, que la coopération UE-Turquie a causé à la fois l'augmentation du nombre de décès en mer Méditerranée et celle du taux de mortalité dans certaines parties de cette mer, dont la mer Égée.

B. La situation désastreuse dans les îles grecques

136 L'une des conséquences importantes de la coopération UE-Turquie est également les très mauvaises conditions de vie des demandeurs d'asile dans les îles grecques.

137 Avant la déclaration de 2016, les demandeurs d'asile arrivant dans les îles grecques ne faisant pas l'objet d'un renvoi vers la Turquie, leur circulation vers la métropole grecque n'était pas restreinte. Après le dépôt et l'enregistrement de leurs demandes d'asile, il leur était possible de quitter les îles vers le continent sans restriction et le surpeuplement dans ces dernières était relativement contenu.

138 La déclaration du 18 mars 2016 s'est traduite en Grèce par une restriction apportée à la libre circulation des demandeurs d'asile empêchant ces derniers de quitter les îles jusqu'à la finalisation de la procédure d'asile y compris la phase du recours[323].

---

[321]Ilse van LIEMPT, Maybritt Jill ALPES, Saima HASSAN, Sevda TUNABOYLU, Orcun ULUSOY et Annelies ZOOMERS, « Evidence-based assessment of migration deals: the case of the EU-Turkey Statement », *Netherland Organisation for Scientific Research*, déc. 2017, p.8.

[322]Elias STEINHILPER et Rob J. GRUIJTERS, « A Contested Crisis: Policy Narratives and Empirical Evidence on Border Deaths in the Mediterranean », *Sociology*, 2018, vol. 52, n° 3, p. 527.

[323]Pour les fondements juridiques des restrictions à la sortie des îles voir ECRE, *Freedom of Movement - Greece*, disponible sur : https://www.asylumineurope.org/reports/country/greece/reception-conditions/access-and-forms-reception-conditions/freedom-movement#footnoteref8_oc87x5d, consulté le 8 mars 2023.

139 Au-delà de la question - réelle - de la légalité de cette mesure restrictive[324], les conditions dans lesquelles les demandeurs d'asile sont contraints de vivre depuis l'entrée en vigueur de la déclaration de 2016 sont manifestement incompatibles avec la dignité humaine.

140 Déjà avant la déclaration de 2016, la Cour européenne des droits de l'Homme avait constaté, dans l'affaire *MSS*, la violation de l'article 3 de la Convention en Grèce du fait des conditions dans lesquelles se trouvait le requérant, demandeur d'asile. Étonnée de constater *« comment les autorités pouvaient ignorer ou ne pas supposer que le requérant était sans domicile en Grèce »*, elle pointait qu' *« il y [avait] [...] moins de 1 000 places dans des centres d'accueil pour faire face à l'hébergement de dizaines de milliers de demandeurs d'asile »* et que *« tous les demandeurs d'asile « Dublin » [vivaient] donc en grand nombre [...] dans des parcs ou des immeubles désaffectés »*[325]. Elle soulignait par ailleurs que les autorités grecques n'avait pas *« dûment tenu compte de la vulnérabilité du requérant comme demandeur d'asile et [devaient] être tenues pour responsables, en raison de leur passivité, des conditions dans lesquelles il s'est trouvé pendant des mois, vivant dans la rue, sans ressources, sans accès à des sanitaires, ne disposant d'aucun moyen de subvenir à ses besoins essentiels »* et *« que le requérant [avait] été victime d'un traitement humiliant témoignant d'un manque de respect pour sa dignité et que cette situation [avait], sans aucun doute, suscité chez lui des sentiments de peur, d'angoisse ou d'infériorité propres à conduire au désespoir »*[326]. Cette affaire concernait, certes, la situation à Athènes, mais la situation dans les îles grecques est également très problématique.

141 En effet, même plus de 4 ans après l'entrée en vigueur de ce dispositif, au 2 avril 2020, 39 795 personnes étaient maintenues dans les principales îles grecques alors même que les capacités demeurent inférieures à 9 000 places[327]. Ce surpeuplement extrême

---

[324]Voir en ce sens Joanna PÉTIN, « Les obligations des États membres de l'Union européenne dans l'accueil des demandeurs d'asile : l'opportunité d'un rappel bien nécessaire », *Revue trimestrielle des droits de l'Homme*, 30e année, n° 117, 1er janv. 2019, p. 30 et suivants.

[325]CEDH, *M.S.S. c/ Belgique et Grèce*, Aff. 30696/09, Arrêt du 21 janv. 2011 [Grande chambre], par. 258.

[326]*Ibid*., par. 263.

[327]Hellenic Ministry of Digital Policy - General Secretariat for Information and Communication, *National Situational Picture Regarding the Islands at Eastern Aegean Sea (2/4/2020),* disponible sur : https://infocrisis.gov.gr/8424/national-situational-picture-regarding-the-islands-at-eastern-aegean-sea-2-4-

dégrade les conditions de vie des personnes maintenues. L'hébergement, qui consiste souvent en des tentes fragiles dépourvues d'électricité, d'eau courante ou de toilettes[328], reste le problème majeur dans la plupart des îles. La situation sanitaire est tellement déplorable que même ceux qui arrivent en bonne santé tombent malades. Pour autant, les soins médicaux sont réservés aux seuls cas urgents[329]. Ainsi, les conditions de vie dans les îles présentent des risques importants pour la santé des personnes[330].

142 Reconnaissant la pénibilité des conditions d'accueil dans les îles, la Cour a constaté que *« le CPT*[331] *qui s'était rendu à deux reprises en 2016 aux hotspots des îles de la mer Égée du nord n'était pas particulièrement critique des conditions régnant dans le camp de VIAL. Ses critiques se [sont concentrées] surtout sur des problèmes liés aux soins médicaux dispensés à l'intérieur du centre et à l'hôpital de Chios, au manque d'informations adéquates sur les droits des détenus et demandeurs d'asile et à l'absence d'assistance juridique ainsi que la mauvaise qualité d'eau potable et de la nourriture fournie »*[332]. Néanmoins, elle n'a pas conclu à la violation de l'article 3 de la Convention, soulignant que *« ni le CPT, ni les ONG, ni les parties ne fournissaient des informations sur la surpopulation alléguée dans le centre ni n'indiquaient, par exemple, le nombre des mètres carrés disponible dans les conteneurs en général ou dans le conteneur occupé par les requérants »*.[333] Comment pourrait-on soutenir que depuis les constats de la Cour dans l'affaire *MSS* de 2011, l'année où l'arrivée massive des personnes a commencé vers la Turquie et donc vers les îles, la situation dans les îles grecques se soit améliorée. Si on

---

2020/?lang=en, consulté le 8 mars 2023.

[328]HCR, *Le HCR exhorte la Grèce à améliorer d'urgence les conditions à Samos et Lesbos*, 6 nov. 2018, disponible sur : https://www.unhcr.org/fr/news/briefing/2018/11/5be1abcfa/hcr-exhorte-grece-ameliorer-durgence-conditions-samos-lesbos.html, consulté le 8 mars 2023.

[329]*Ibid.*

[330]Conseil de l'Europe, Commissaire aux droits de l'Homme, *Report of the Commissioner for Human Rights of the Council of Europe Dunja Mijatović Following Her Visit To Greece From 25 To 29 June 2018*, CommDH(2018)24, 6 nov. 2018, p. 1.

[331]Comité européenne pour la prévention de la torture et des peines ou traitements inhumains ou dégradants (Conseil de l'Europe).

[332]CEDH, *Kaak et autres c/ Grèce,* Aff. 34215/16, Arrêt du 3 oct. 2019, par. 65.

[333]*Ibid.*

peut imaginer que l'accroissement du nombre d'arrivées a perdu de la vitesse avec la mise en œuvre de la déclaration depuis la fin mars 2016, il ne faut pas perdre de vue que ce nombre a bien continué à croître jusqu'à l'heure actuelle. La décision de la CEDH de 2019 semble ainsi s'appuyer sur des éléments insuffisants.

143 En dépit d'une absence de condamnation claire de la part de la CEDH, on observe que des dizaines de milliers de personnes sont actuellement fixées dans les îles grecques, et contraintes de vivre dans des conditions pénibles et alarmantes aggravées par une totale incertitude sur la durée de ce séjour. Cette situation, manifestement attentatoire aux standards européens en termes d'accueil des demandeurs d'asile et de respect de leurs droits fondamentaux[334], révèle l'échec de cette coopération et constitue l'une des principales conséquences tragiques de celle-ci.

144 Force est de constater que les éléments essentiels de la coopération UE-Turquie se cristallisent autour de la déclaration du 18 mars 2016. En dépit de ses conséquences très négatives sur un très grand nombre d'individus, la déclaration, incarnation la plus aboutie de cette coopération, ne fait l'objet d'aucun contrôle juridictionnel.

Chapitre II. La déclaration UE-Turquie : point d'orgue de la coopération soustraite au contrôle juridictionnel

145 La coopération en matière migratoire élaborée entre la Turquie et l'UE est le résultat d'une série de négociations et tractations politiques étalées sur de nombreuses années. Selon la déclaration annoncée suite à la réunion du 29 novembre 2015 entre l'UE et la Turquie, ces dernières ont convenu *« de mettre en œuvre [un] plan d'action commun, qui*

[334]Angeliki DIMITRIADI, « The Impact of the EU-Turkey Statement on Protection and Reception: The Case of Greece », *Global Turkey in Europe,* Working Paper 15, oct. 2016, p. 8.

permettra de mettre de l'ordre dans les flux migratoires et contribuera à endiguer les migrations irrégulières »[335]. En vue de la mise en œuvre de ce plan d'action, les deux parties se sont rencontrées le 7 mars et puis le 18 mars 2016 pour annoncer la déclaration UE-Turquie qui est à l'origine de nombreux critiques.

146 Allant de la réadmission des migrants irréguliers à la lutte contre le franchissement illégal des frontières, de l'accueil des demandeurs d'asile à la gestion des demandes d'asile, de la libre circulation des citoyens turcs à l'adhésion même de la Turquie à l'Union, cette déclaration est quasiment le sommaire de la coopération migratoire qui, développée depuis longtemps entre les deux parties, n'avait jamais atteint une dimension aussi concrète, opérationnelle et pratique. Elle marque ainsi le point d'orgue de la coopération UE-Turquie en matière migratoire et continue de l'être à l'heure actuelle. Ses dispositions portant notamment sur le renvoi des demandeurs d'asile et le contrôle des frontières, qui sont des éléments essentiels du dispositif, produisent des conséquences majeures en matière d'asile. C'est pourquoi il serait crucial que cette déclaration fasse l'objet d'un contrôle juridictionnel afin de garantir le respect du droit d'asile européen.

147 S'il est vrai que le texte reflète d'importants engagements politiques pris par les parties et que son invalidation serait susceptible de miner la politique migratoire de l'Union, il est à rappeler que les principes de l'État de droit et de la primauté du droit veulent que le pouvoir judiciaire s'exerce indépendamment des intérêts et volontés politiques et ne se laisse pas influencer par ces derniers. Cependant, les deux voies de saisine du juge européen, à savoir directe et préjudicielle, ne semblent pas avoir permis un contrôle, même indirect, de la déclaration. C'est ce qu'il ressort, en premier lieu, des ordonnances du Tribunal de l'UE dans lesquelles celui-ci se déclare incompétent pour examiner la légalité de la déclaration UE-Turquie (Section I), et en second lieu, de la réticence des juges grecs à saisir la Cour de justice par voie préjudicielle dans le cadre du contentieux national découlant de la mise en œuvre de la déclaration (Section II). Ce faisant, les juges européens se sont privés et ont été privés de la possibilité qui leur était offerte de

[335]Conseil européen, *Réunion des chefs d'État ou de gouvernement de l'UE avec la Turquie*, 29/11/2015 - Déclaration UE-Turquie, *op. cit.*, par. 7.

déterminer la nature juridique de la déclaration et d'apprécier sa conformité au droit de l'Union.

Section I. L'échec de la saisine directe

148 Après la conclusion de la déclaration UE-Turquie du 18 mars 2016, la CJUE a été appelée pour la première fois à statuer sur la légalité de cette déclaration par trois requêtes individuelles déposées le 22 avril 2016. Dans ces affaires *NF, NG et NM c/ Conseil européen* examinées le 28 février 2017[336], le Tribunal de l'UE s'est déclaré incompétent pour connaître des recours de trois demandeurs d'asile sollicitant l'annulation de la déclaration UE-Turquie.

149 Il s'agissait de deux Pakistanais (NF et NM) et d'un Afghan (NG) qui avaient fui leurs pays par crainte de persécutions et d'atteintes graves à leurs personnes et qui étaient entrés dans l'espace de l'UE par la Grèce. Bien qu'ils n'auraient pas souhaité déposer leurs demandes d'asile en Grèce en raison des mauvaises conditions d'accueil, de la longueur de la procédure d'asile ainsi que des déficiences systémiques dans le système d'asile de ce pays, ils ont dû le faire pour éviter d'être refoulés vers la Turquie avec, au surplus, le risque d'y être placés en rétention ou d'être expulsés vers leur pays d'origine[337]. Les trois requérants ont demandé au Tribunal de l'UE l'annulation de la déclaration UE-Turquie.

150 Le Tribunal a accueilli l'exception d'incompétence soulevée par le Conseil européen et rejeté en conséquence les recours au motif que la déclaration litigieuse n'était pas un acte attribuable audit Conseil. Il a jugé, en outre, qu'il n'y avait pas lieu d'examiner si la déclaration était ou non un accord international auquel l'Union aurait été partie, en ajoutant que même si un accord international existait, ce dernier aurait été signé non pas

[336]CJUE, *NF NG et NM c/ Conseil européen, op. cit.,* respectivement par. 43, 44 et 42.

[337]*Ibid.*, par. 10-13.

par l'Union mais par ses États membres. Il a ainsi conclu que le juge de l'Union n'était pas compétent pour statuer sur la légalité d'un accord conclu par les États membres[338].

151 La conclusion du Tribunal s'appuie ainsi sur le fait, premièrement, que le Conseil européen n'est pas l'auteur de la déclaration et, deuxièmement, qu'en tout état de cause, il n'a pas entendu conclure, par cet acte, un accord externe pour le compte de l'Union.

152 Or, contrairement à ce que le Tribunal a jugé, nous estimons que l'acte soumis au Tribunal est un accord externe pris par le Conseil européen pour le compte de l'Union européenne. Les arguments du Tribunal sous-tendant ses conclusions étant contestables, nous allons démontrer que le texte litigieux est un acte du Conseil européen (§I) et un accord externe de l'Union (§II). Si le Tribunal avait admis cette conclusion, il aurait dû contrôler la légalité de ce texte (§III).

§I. La déclaration en tant qu'acte du Conseil européen

153 La condition préalable au contrôle de légalité est, bien évidemment, que ledit acte ait émané d'un organe de l'Union, ce qui se trouve au cœur du débat dans les arrêts mentionnés du Tribunal de l'UE. Ainsi, il paraît nécessaire d'aborder en amont les éléments à prendre en compte pour déterminer l'auteur d'un acte (A), avant d'examiner les arguments du Tribunal refusant d'imputer la déclaration au Conseil européen (B).

[338] *Ibid.*, respectivement par. 74-75, 75-76, 73-74.

A. La répartition des compétences entre l'Union et les États membres, élément déterminant pour identifier l'auteur d'un acte

154 En excluant que la déclaration soit un acte du Conseil européen, le Tribunal de l'UE néglige un élément essentiel dans la détermination de l'auteur de la déclaration : le partage des compétences entre l'UE et ses États membres.

155 La possibilité d'imputer ou non un acte au Conseil européen devient problématique notamment, comme ce fut dans le cas de la déclaration, lorsqu'à la fois les États membres de l'Union et le Conseil européen sont présents lors de la conclusion d'un texte avec un pays tiers. Dans un tel contexte, il peut paraître difficile de déterminer si les États membres y sont présents en tant qu'États souverains ou en leur qualité de membres du Conseil européen, lequel est doté de certaines compétences en matière de relations extérieures. Autrement dit, il faut établir, parmi le Conseil européen et l'ensemble des États, qui n'est qu'observateur et qui est acteur principal.

156 Selon la jurisprudence bien établie de la CJUE, *« les actes adoptés par les représentants des États membres agissant non pas en qualité de membres du Conseil, mais en qualité de représentants de leur gouvernement, et exerçant ainsi collectivement les compétences des États membres ne sont pas soumis au contrôle de légalité exercé par la Cour »*[339]. Bien que cette jurisprudence indique les cas exclus du contrôle de légalité, elle met en place un critère déterminant permettant de désigner l'auteur d'un acte. En excluant du contrôle de légalité les actes dont les États membres sont les auteurs parce que ces derniers ont agi en qualité de représentants de leurs gouvernements, la Cour a associé cette qualité aux compétences exercées. Cela signifie, *a contrario*, que lorsque les États n'exercent pas leurs compétences, l'acte en question doit être attribué au Conseil européen pourvu qu'il relève de la compétence de ce dernier. La compétence est ainsi le point déterminant pour identifier l'auteur de l'acte. L'ambiguïté peut néanmoins subsister s'il s'agit d'une

[339]CJUE, *Parlement c/ Conseil et Commission*, Aff. C-181/91 et C-248/91, Arrêt du 30 juin 1993, par. 12 ; *Id.*, *Eleanor Sharpston c/ Conseil de l'UE*, Aff. C-424/20 P(R), Ordonnance du 10 sept. 2020, par. 26.

compétence partagée entre l'Union et les États membres, tandis qu'elle est totalement dissipée lorsqu'une compétence exclusive est exercée par l'un ou l'autre.

157 À la lumière de ces éléments, il convient de montrer que la déclaration aurait dû être rattachée au Conseil européen.

B. La répartition des compétences, élément négligé par le Tribunal dans l'analyse de la déclaration

158 Le Tribunal pouvait-il valablement décliner sa compétence au regard des sujets traités dans l'acte incriminé ? Ces sujets se rattachent-il ou non à une compétence exclusive de l'Union européenne ? Telle est l'évaluation qu'il nous faut réaliser pour déterminer l'auteur de la déclaration litigieuse.

159 Composée de neuf points d'actions convenus, la déclaration aborde la question de la réadmission des migrants, du franchissement irrégulier des frontières de l'espace Schengen, de la libéralisation du régime des visas, du versement d'une allocation pour les réfugiés, de la modernisation de l'union douanière, du processus d'adhésion et des conditions humanitaires en Syrie[340].

160 Parmi les différentes compétences exercées par l'Union, la compétence exclusive signifie, selon l'article 2, paragraphe 1, du TFUE que *« lorsque les traités attribuent à l'Union une compétence exclusive dans un domaine déterminé, seule l'Union peut légiférer et adopter des actes juridiquement contraignants, les États membres ne pouvant le faire par eux-mêmes que s'ils sont habilités par l'Union, ou pour mettre en œuvre les actes de l'Union »*[341]. C'est-à-dire que, par principe, dans un domaine relevant d'une compétence exclusive attribuée à l'Union, les États membres abandonnent *« définitivement et irrévocablement toute possibilité d'action »* [342] . Énumérant de manière exhaustive les domaines de

[340]Conseil européen, *Déclaration UE-Turquie*, 18 mars 2016, *op. cit.*

[341]Article 2, par. 1, TFUE (Version consolidée), *op. cit.*

[342]Claude BLUMANN et Louis DUBOUIS, *Droit institutionnel de l'Union européenne*, *op. cit.*, p. 509.

compétence de l'Union[343], le TFUE dispose, en son article 3, que *« l'Union dispose d'une compétence exclusive dans les domaines suivants : l'union douanière ; [...] »*[344], ce qui signifie que les États membres n'ont pas de compétence dans ce domaine lequel fait partie des sujets abordés par la déclaration.

161 Quant à la compétence partagée de l'Union, l'article 2, paragraphe 2, du TFUE dispose que *« lorsque les traités attribuent à l'Union une compétence partagée avec les États membres dans un domaine déterminé, l'Union et les États membres peuvent légiférer et adopter des actes juridiquement contraignants dans ce domaine. Les États membres exercent leur compétence dans la mesure où l'Union n'a pas exercé la sienne. Les États membres exercent à nouveau leur compétence dans la mesure où l'Union a décidé de cesser d'exercer la sienne »*[345]. Le domaine de l'espace de liberté, de sécurité et de justice est compté parmi les principaux sujets relevant de la compétence partagée de l'Union[346], domaine dans le cadre duquel *« l'Union développe une politique commune en matière d'asile, d'immigration et de contrôle des frontières extérieures [...] »*[347] et *« peut conclure avec des pays tiers des accords visant la réadmission [...] de ressortissants de pays tiers »*[348]. Cet article dote l'Union d'une compétence externe explicite pour conclure des accords de réadmission[349]. En outre, l'obligation ou l'exemption de visa pour les citoyens de tel ou tel pays tiers est un sujet qui relève de la compétence de l'Union depuis le Traité d'Amsterdam, compte tenu de l'article 77, paragraphe 2, du TFUE selon lequel *« le Parlement européen et le Conseil [...] adoptent les mesures portant sur [...] la politique*

---

[343]*Ibid.*

[344]Article 3, par. 1, TFUE (Version consolidée), *op. cit.*

[345]Article 2, par. 2, *op. cit.*

[346]Article 4, par. 2, *op. cit.*

[347]Article 67, par. 2, *op. cit.*

[348]Article 79, par. 3, *op. cit.*

[349]Eleftheria NEFRAMI, « La répartition des compétences entre l'Union européenne et ses États membres en matière d'immigration », *in* Laurence DUBIN (dir.), *La lutte contre l'immigration irrégulière par l'Union européenne*, Bruxelles, Bruylant, 2012, p. 50.

commune de visas et d'autres titres de séjour de courte durée »[350]. En ce qui concerne ce sujet particulier relatif aux visas, le Conseil de l'UE confirme, dans une décision relative à l'obligation des visas, que *« compte tenu de la nature de la politique commune des visas et de la compétence externe exclusive de l'Union en la matière, seule l'Union peut négocier et conclure un accord d'exemption de visa, et non les États membres séparément »*[351]. Le règlement du 14 novembre 2018 portant sur l'obligation des visas, qui abroge celui du 15 mars 2001[352], souligne également cette attribution de compétence, précisant qu' *« il convient de conférer des compétences d'exécution à la Commission en ce qui concerne la détermination des catégories de ressortissants du pays tiers concerné qui devraient faire l'objet d'une suspension temporaire de l'exemption de l'obligation de visa [...] »*[353]. Les accords signés avec les pays tiers à l'Union et qui portent sur l'exemption de visa de court séjour Schengen rentrent ainsi dans le champ d'application de la compétence exclusive de l'Union européenne[354]. Par conséquent, le sujet de la libéralisation des visas abordé dans la déclaration relève de la compétence exclusive de l'Union.

---

[350]Gérard BEAUDU, « La politique européenne des visas de court séjour », *Cultures & Conflits*, n° 50, été 2003, 29 sept. 2003, p. 2, par. 11.

[351]Décision du Conseil du 7 octobre 2010 relative à la signature de l'accord, au nom de l'Union européenne, entre l'Union européenne et la République fédérative du Brésil, visant à exempter les titulaires d'un passeport ordinaire de l'obligation de visa pour les séjours de courte durée, 2010/622/UE, *JOUE* L 275/3, 20 oct. 2010, considérant 4.

[352]Règlement (CE) no 539/2001 du Conseil du 15 mars 2001 fixant la liste des pays tiers dont les ressortissants sont soumis à l'obligation de visa pour franchir les frontières extérieures des États membres et la liste de ceux dont les ressortissants sont exemptés de cette obligation, *JOUE* L 81/1, 21 mars 2001.

[353]Règlement (UE) 2018/1806 du Parlement européen et du Conseil du 14 novembre 2018 fixant la liste des pays tiers dont les ressortissants sont soumis à l'obligation de visa pour franchir les frontières extérieures des États membres et la liste de ceux dont les ressortissants sont exemptés de cette obligation, *JOUE* L 303/39, 28 nov. 2018, considérant 19.

[354]Voir, en ce sens, Ludovic MENDES et Christophe NAEGELEN, *Rapport d'information déposé par la Commission des affaires européennes sur l'espace Schengen et la maîtrise des frontières extérieures de l'Union européenne*, enregistré à la Présidence de l'Assemblée nationale le 19 avril 2018, disponible sur : http://www.assemblee-nationale.fr/dyn/15/rapports/due/l15b0898_rapport-information, consulté le 7 mars 2023.

162 Par ailleurs, il va sans dire que les points abordés portant sur le processus d'adhésion relèvent, par leur nature, de la compétence de l'Union, ledit processus étant régi par l'Accord d'Ankara instituant une association entre la Turquie et [l'Union][355].

163 Ainsi, tous les points convenus dans la déclaration sont couverts par la compétence de l'Union, exclusive ou partagée avec les États membres, tandis que la compétence de ces derniers ne s'étend pas à certains points de la déclaration, notamment à ceux relevant de la compétence exclusive de l'Union. La déclaration se rattache ainsi au Conseil européen, agissant au nom de l'Union, non pas aux États membres.

164 Au vu de ces éléments, la conclusion du Tribunal selon laquelle l'UE n'est pas à l'origine de la déclaration s'avère intenable[356]. Le juge renonce, à travers cette décision d'irrecevabilité, à être garant du respect du partage des compétences entre l'Union et ses États membres[357]. En retenant cette analyse, il cautionne ce qui s'analyserait de la part des États membres une violation du droit de l'UE puisque ces derniers seraient intervenus dans des domaines ne relevant plus de leurs compétences.

165 Le partage des compétences entre l'Union et ses États membres s'avère ainsi, au regard du droit de l'Union, un élément déterminant pour affirmer que la déclaration ne pouvait être conclue que par le Conseil européen.

---

[355]Accord créant une association entre la Communauté économique européenne et la Turquie, *op. cit.*

[356]Thibaut Fleury Graff précise, à ce sujet, que « face aux pièges des circonvolutions juridiques de l'externalisation, les cours de Luxembourg et de Strasbourg n'auront su – ou voulu – enjamber la chausse-trappe. Le premier renoncement fut celui de la Cour de justice de l'Union européenne : saisie de ce que le communiqué de presse la présentant appelle la 'Déclaration UE-Turquie', soit l'une des pièces maîtresses de la politique d'externalisation de l'Union, la cour de Luxembourg joua le jeu de l'illisibilité : elle choisit d'y voir un accord entre chacun des États membres et la Turquie plutôt qu'entre l'Union et cette dernière, refusant dès lors de se reconnaître compétente pour juger des violations des droits permises, selon les requérants, par la Déclaration ». (Thibaut FLEURY GRAFF, « Tenir à distance - La politique européenne d'externalisation de l'asile », *op. cit.*, p. 56).

[357]Ségolène BARBOU DES PLACES, « Chronique Droit de l'asile et de l'immigration - L'accord UE-Turquie devant le juge », *RTD Eur*. 2017, p. 345. Voir égal. Antoine GUÉRIN, « Déclaration UE-Turquie du 18 mars 2016 : la CJUE ou les singes de la sagesse », *La Revue des droits de l'homme,* vol. 16, 2019, p. 9.

§II. La déclaration en tant qu'accord externe de l'Union européenne

166 Parmi nombre de questions soulevées à la suite de la décision d'incompétence du Tribunal, celle relative à la qualification de la déclaration comme accord externe tient une place importante. L'enjeu est ici de taille puisque cette question conditionne la compétence de contrôle du Tribunal sur un texte porteur de lourdes conséquences.

167 Ainsi, le Tribunal de l'UE a précisé que le Conseil européen n'avait pas signé un accord avec le gouvernement turc et que, par conséquent, il ne pouvait pas, au titre de l'article 263 TFUE, se prononcer sur la légalité de la déclaration en question, faute d'être un acte imputable au Conseil européen. Se contentant d'examiner les seuls éléments formels pour refuser au Conseil européen la qualité de partie à la déclaration UE-Turquie, le Tribunal ne s'est pas prononcé sur l'existence d'un accord, soulignant, une fois de plus, que *« le Tribunal n'est pas compétent pour statuer sur la légalité d'un accord international conclu par les États membres »*[358]. Il s'est refusé à déterminer l'existence ou non d'un accord externe, précisant que *« même à supposer qu'un accord international ait pu être informellement conclu lors de la réunion du 18 mars 2016 [...], cet accord aurait été le fait des chefs d'État ou de gouvernement des États membres de l'Union et du Premier ministre turc »*[359]. Le Tribunal est ainsi arrivé à une conclusion en matière de droit international, sans faire un examen au regard du droit international.

168 Or, la qualité d'accord international de la déclaration aurait dû être examinée notamment à la lumière de la jurisprudence de la Cour internationale de justice qui met en place nombre de critères déterminants (A) qui, appliqués pour analyser la déclaration, permettent de déterminer la nature juridique de celle-ci (B).

---

[358] *Ibid*., par. 73, 74, 72.

[359] CJUE, *NF NG et NM c/ Conseil européen*, *op. cit.*, resp. par. 72, 73, 71.

A. L'établissement par la Cour internationale de justice des critères permettant de déterminer l'existence d'un accord international

169 La Cour internationale de justice (CIJ) s'est maintes fois prononcée sur l'existence d'un accord au sens du droit international. Les affaires portées devant elle concernent généralement un texte qu'une partie considère comme un traité contrairement à l'autre et se plaint de la non-satisfaction des engagements pris dans le texte litigieux. Bien que l'application d'un traité nécessite ainsi la reconnaissance de ce dernier comme tel par les deux parties pour les traités bilatéraux, elle demeure possible dans des cas où les parties décident consciemment de ne pas reconnaître le texte comme un traité, aussi longtemps que ne surgit pas un différend s'agissant du respect des engagements. En d'autres termes, les parties peuvent officieusement signer un document selon lequel ils s'engagent à respecter un certain nombre d'obligations mais sans le déclarer comme un traité. Cette attitude peut s'expliquer par le souci de faire échapper le texte en question au contrôle juridictionnel au niveau tant international qu'interne. Quand bien même la non-reconnaissance par les parties ne signifie pas que le texte n'est pas un traité, une instance juridictionnelle ne pourrait pas se prononcer sur l'existence ou non d'un traité tant qu'elle n'est pas saisie par une des parties. Tel est le cas dans toutes les situations dans lesquelles l'application d'un tel texte ne génère aucun désaccord. En l'occurrence, il n'est pas nécessaire de décider si tel était l'objectif des auteurs de la déclaration UE-Turquie et si ceux-ci ont délibérément voulu soustraire cette dernière à un contrôle juridictionnel. Pourtant, il est nécessaire de déterminer s'il s'agit d'un traité au sens du droit international. Pour ce faire, il convient d'appréhender la jurisprudence de la CIJ permettant de qualifier, ou non, un texte de traité.

170 Premièrement, il faut souligner que la CIJ confirme une absence totale de formalisme quant à la conclusion d'accords et notamment le choix du vocabulaire désignant le texte[360]. Elle précise qu' *« il n'existe pas de règle de droit international interdisant qu'un*

[360]Voir, sur ce sujet, Denis ALLAND, *Manuel Droit international public*, Presses Universitaires de France, 9e édition, juin 2022, p. 106.

communiqué conjoint constitue un accord »[361], et qu' *« un accord international peut prendre des formes variées et se présenter sous des dénominations diverses »*[362]. Suivant cette ligne directrice, le Tribunal de l'UE a également indiqué qu'il ne suffit pas *« qu'un acte soit qualifié [...] de 'décision des États membres' de l'Union pour qu'un tel acte échappe au contrôle de légalité institué par l'article 263 TFUE, en l'occurrence, des actes du Conseil européen »*[363]. Ainsi, il n'y a pas lieu de discuter de la dénomination de la déclaration qui ne signifie rien quant à sa qualification juridique.

171 Deuxièmement, la CIJ prend en compte la nature et le contenu de l'acte pour déterminer si ce dernier doit être qualifié de traité. Dans sa jurisprudence constante, elle précise que la constitution d'un *« accord dépend essentiellement de la nature de l'acte ou de la transaction dont il est fait état ; [et] pour déterminer quelle [est] en fait la nature de l'acte ou de la transaction consacrée par le communiqué [...], la Cour doit tenir compte avant tout des termes employés et des circonstances dans lesquelles le communiqué a été élaboré »*[364]. Force est ainsi de constater que le contenu et les circonstances sont deux éléments essentiels à prendre en compte lors de la détermination de la qualité d'un texte.

172 Dans ce cadre, la CIJ examine les points convenus dans le texte afin de déterminer si des engagements sont pris par les parties. Dans l'affaire *entre Qatar et Bahreïn,* la Cour a qualifié d'accord international un compte rendu d'une réunion, soulignant que le texte litigieux *« ne se borne pas à relater des discussions et à résumer des points d'accord et de désaccord »*, qu'il *« énumère les engagements auxquels les Parties ont consenti »* et qu'il *« crée ainsi pour les Parties des droits et des obligations en droit international »*[365]. De même, après la signature d'un texte qui comporte des engagements, il n'est plus possible, selon la Cour, aux signataires, de s'en décharger au motif qu'ils n'entendaient pas

---

[361]CIJ, *Affaire du Plateau continental de la mer Égée (Grèce c/ Turquie),* Arrêt du 19 déc. 1978, p. 40, par. 96.

[362]*Id., Affaire de la Délimitation maritimes et questions territoriales (entre Qatar et Bahreïn),* Arrêt du 1e juill. 1994, p. 120, par. 23.

[363]CJUE, *NF NG et NM c/ Conseil européen*, *op. cit.*, resp. par. 45, 46, 44.

[364]CIJ, *Affaire du Plateau continental de la mer Égée*, *op. cit.*, p. 40, par. 96. Voir égal. CIJ, Affaire de la Délimitation maritimes et questions territoriales, Arrêt du 1er juill. 1994, Recueil 1994, p. 120, par. 23.

[365]*Id., Affaire de la Délimitation maritimes et questions territoriales*, *op. cit.*, p. 121, par. 25.

s'engager. Tel fut le cas dans l'affaire précitée, la CIJ a soutenu qu'elle *« n'estime pas nécessaire de s'interroger sur ce qu'ont pu être les intentions du ministre »* et qu' *« ayant signé un tel texte, le ministre [...] ne saurait soutenir ultérieurement qu'il n'entendait souscrire qu'à une « déclaration consignant une entente politique » et non à un accord international »*[366]. Plus important encore, en cas de conflit entre les termes écrits et les prétendues intentions contraires d'une partie, la Cour a privilégié le premier, ajoutant qu' *« une telle intention, même si elle était établie, ne saurait prévaloir sur les termes mêmes de l'instrument concerné »*[367].

173 À ce propos, l'étude sur l'existence d'un accord doit s'appuyer sur les termes employés dans le texte et les circonstances entourant celui-ci, lesquels devraient permettre de déterminer si ledit texte établit des droits et obligations vis-à-vis des parties et d'associer ces engagements aux parties, même lorsqu'elles nient l'existence d'une telle intention. Dans notre cas, quand bien même le Tribunal de l'UE a confirmé que l'existence d'un acte devrait être déterminée *« eu égard à son contenu et à l'ensemble des circonstances dans lesquelles il a été adopté »*[368], son argumentation ne semble pas pertinente.

B. Le recours aux critères établis par la Cour internationale de justice dans l'analyse de la déclaration UE-Turquie

174 Si le Tribunal affirme la nécessité de prendre en compte le contenu et le contexte de l'acte, il retient une interprétation incohérente de ces éléments (1) et néglige les droits et obligations énoncés dans la déclaration permettant d'identifier les auteurs de celle-ci (2).

---

[366] *Ibid*., par. 27.

[367] *Ibid*., p. 122, par. 29.

[368] CJUE, *op. cit.,* resp. par. 45, 46, 44.

1. Le recours à des interprétations incohérentes des termes et des circonstances

175 Examinant, à juste titre, les termes et les circonstances de la déclaration UE-Turquie pour en définir les auteurs, le Tribunal de l'UE semble interpréter ces éléments de manière extrêmement contestable.

176 En premier lieu, en ce qui concerne les références faites à l'Union européenne et au Conseil européen, le Tribunal juge la formulation pourtant claire d' « ambiguë »[369].

177 En effet, le texte commence par quatre paragraphes introductifs avant de stipuler les dispositions convenues. Dans ce cadre, la partie introductive précise, au premier paragraphe, que *« les membres du Conseil européen se sont réunis ce jour avec leur homologue turc »*, et au deuxième paragraphe, que *« les membres du Conseil européen ont exprimé leurs plus vives condoléances à la population turque à la suite de l'attentat [...] à Ankara »*. De même, au troisième paragraphe, il est précisé que *« la Turquie et l'Union européenne ont confirmé [...] leur attachement à la mise en œuvre de leur plan d'action commun »*, que *« la Turquie et l'Union européenne sont également convenues de continuer à renforcer les mesures contre les passeurs »* et que *« la Turquie et l'UE reconnaissent que des efforts supplémentaires et résolus doivent être déployés rapidement »*. Enfin au quatrième paragraphe, le texte indique que *« l'UE et la Turquie ont décidé ce jour de mettre fin à la migration irrégulière de la Turquie vers l'UE »*[370].

178 Il est étonnant, face à ces références claires, précises et répétées relatives aux acteurs en présence, de voir le Tribunal indiquer, en avançant que ladite déclaration est mal rédigée, que *« l'expression 'membres du Conseil européen' et le terme 'UE', figurant dans la déclaration UE-Turquie [...] doivent s'entendre comme des références aux chefs d'État ou de gouvernement de l'Union »*[371]. Ce faisant, il rattache la déclaration à un autre auteur que

---

[369] *Ibid*., par. 77, 78, 76.

[370] Conseil européen, *Déclaration UE-Turquie*, 18 mars 2016, *op. cit.,* par. 1-4.

[371] CJUE, *op. cit.,* par. 69.

celui qu'elle désigne elle-même[372] et nie finalement que le Conseil européen se trouve à l'origine du texte malgré toutes les références contraires le visant expressément, lui et l'Union européenne.

179 En deuxième lieu, dans l'argumentation qu'il a développée dans les affaires citées, le Tribunal attache, contre toute attente, une importance déterminante à certaines circonstances périphériques ayant entouré l'adoption de la déclaration au détriment de celles qui sont essentielles.

180 D'abord, force est de constater un véritable paradoxe dans l'argumentation du Tribunal lorsqu'il vient interpréter les termes relatifs à l'auteur de l'acte en fonction des éléments contextuels. En effet, ayant précisé que les termes *UE* et *Conseil européen* devaient être considérés comme faisant référence aux États membres, le Tribunal a appuyé son argument sur des termes, *stricto sensu*, employés dans d'autres actes. Ainsi a-t-il fait valoir que la réunion du 18 mars 2016 aboutissant à la déclaration UE-Turquie *« était la troisième réunion intervenue depuis novembre 2015 »*[373], que *« les représentants des États membres ont participé [aux] réunions [précédentes] en leur qualité de chefs d'État ou de gouvernement [...] et non en tant que membres du Conseil européen »*[374] parce que, selon le Tribunal, s'agissant des deux premières réunions, elles ont *« donné lieu à [des] communiqué[s] de presse, intitulé[s] 'Réunion des chefs d'État ou de gouvernement de l'[Union] avec la [...] Turquie, dans [lesquels] il était indiqué que c'étaient les 'dirigeants de l'Union européenne' qui s'étaient réunis avec leur 'homologue turc'»*[375]. Donc, pour le Tribunal, alors que les auteurs des documents précédents sont incontestablement ceux qu'ils désignent, il s'éloigne de cette lecture pour ce qui est de la déclaration UE-Turquie du 18 mars 2016 sans raison apparente et compréhensible.

181 De plus, la manière dont le Tribunal fait référence aux documents précédents est manifestement tronquée. D'abord, l'intitulé de *« réunion des chefs d'État et de*

---

[372]Ségolène BARBOU DES PLACES, « Chronique Droit de l'asile et de l'immigration - L'accord UE-Turquie devant le juge », *op. cit.,* p. 345.

[373]CJUE, *op. cit.,* par. 49.

[374]*Ibid.*

[375]*Ibid.*, par. 50-51.

gouvernement de l'UE »[376] ne signifie pas exclusivement, contrairement à ce que le Tribunal entend, que ce sont les États membres ayant agi indépendamment de leurs qualités de membre à l'UE qui se trouvent à l'origine de l'acte de 2015. Ensuite, il convient de souligner que la référence a été faite, tout au long du document, à l'UE et au Conseil européen. Ainsi en témoigne les expressions telles que *« la Turquie et l'UE ont débattu [...] »*[377], *« l'UE s'est félicitée de l'engagement pris par la Turquie [...] »*[378], *« la Turquie et l'UE ont décidé [...] »*[379], *« le Conseil européen l'avait préconisé [...] »*[380].

182 Ensuite, la présence des présidents du Conseil européen et de la Commission à la réunion ayant débouché sur la déclaration UE-Turquie est aussi sans effet, aux yeux du Tribunal, sur la détermination de son auteur, pas plus que le fait que cette réunion ait eu lieu dans des locaux de l'Union européenne[381]. En effet, le Conseil européen étant composé des chefs d'État ou de gouvernement des États membres, ainsi que de son président et du président de la Commission, la présence de ces deux présidents à la réunion doit renforcer l'idée que le Conseil européen a conclu cette déclaration avec la Turquie. Or, est ici encore étonnante la conclusion du Tribunal selon laquelle *« la circonstance que le président du Conseil européen et celui de la Commission, [...], aient été [...] présents lors de cette rencontre ne saurait permettre de considérer que [...] la réunion du 18 mars 2016 aurait eu lieu entre le Conseil européen et le Premier ministre turc »*[382]. Même si ces deux organes de l'Union pouvaient jouer un rôle de médiateur, les négociations se sont principalement déroulées entre les autorités turques et les dirigeants de l'UE, mais non pas ceux de chacun des États membres.

---

[376]Conseil européen, *Réunion des chefs d'État ou de gouvernement de l'UE avec la Turquie, 29/11/2015 - Déclaration UE-Turquie, op. cit.*

[377]*Ibid*., par. 2.

[378]*Ibid*., par. 5.

[379]*Ibid*., par. 7.

[380]*Ibid*., par. 8.

[381]CJUE, *NF c/ Conseil européen*, Aff. T-192/16, Ordonnance du 28 février 2017, par. 58.

[382]*Ibid*., par. 67.

183 Enfin, le rôle principal de l'UE lors des négociations menées et dans la déclaration signée apparaît plus encore à la lecture des droits et obligations établis par les dispositions de l'acte litigieux que les parties ont consenti à respecter.

2. Le refus de prendre en compte les obligations insérées dans la déclaration

184 Les engagements pris dans un acte sont, eu égard à la jurisprudence de la CIJ, un élément concret soutenant l'existence d'un accord au sens du droit international. C'est ainsi que, dans une affaire où le ministre ayant signé un accord prétendait ne pas avoir *« eu qualité pour signer un accord international prenant effet à la signature »*, la Cour internationale de justice a réfuté cet argument au motif qu'il a *« signé un texte consignant des engagements acceptés par leurs gouvernements »*[383]. En refusant de prendre en compte ceux contenus dans la déclaration, ignorant, ce faisant, l'objet et le but de celle-ci[384], le Tribunal a conclu dans ses arrêts que ne lui était pas soumis un accord international attribuable à l'Union.

185 Pourtant, avant d'énumérer les points sur lesquels les parties se sont mises d'accord, la déclaration précise bien que celles-ci *« sont convenues des points [...] suivants »*[385], établissant ainsi de manière assez nette qu'il s'agit d'une série d'engagements.

186 Portant sur un certain nombre de sujets relatifs à la migration et l'asile, la déclaration confie ensuite des devoirs aux parties en fonction de ses objectifs. Elle précise, s'agissant de la Turquie, que les migrants irréguliers partant de son territoire y *« seront renvoyés »*,

---

[383]CIJ, *Affaire de la Délimitation maritimes et questions territoriales (entre Qatar et Bahreïn), op. cit.*, p. 121, par. 27.

[384]Carmen MOLDOVAN, « Is the EU-Turkey Action Plan an effective or just an apparent solution to the refugee crisis? », *Centre for European Studies*, Working Papers, vol. 9, n° 3, oct. 2017, p. 204.

[385]Conseil européen, *Déclaration UE-Turquie*, 18 mars 2016, *op. cit.*

que ce pays *« prendra toutes les mesures nécessaires pour éviter que de nouvelles routes de migration irrégulière [...] ne s'ouvrent au départ de son territoire en direction de l'UE »*[386].

187 Quant à la partie européenne, il est stipulé que *« les coûts des opérations de retour des migrants en situation irrégulière seront pris en charge par l'UE »* et que *« pour chaque Syrien renvoyé en Turquie au départ des îles grecques, un autre Syrien sera réinstallé de la Turquie vers l'UE »*. Au sujet de la libéralisation du régime des visas, la Commission européenne se charge des obligations temporelles *« pour présenter une proposition appropriée [d'ici] la fin avril, sur la base de laquelle le Parlement européen et le Conseil pourront prendre une décision finale »*. De même, au sujet du processus d'adhésion, la déclaration indique que ladite Commission *« présentera une proposition en avril »*. Concernant les aides en faveur des réfugiés en Turquie, elle ajoute que *« l'UE [...] accélérera encore le versement du montant de trois milliards d'euros [...] et assurera le financement d'autres projets [...] »* et qu'elle *« mobilisera un financement additionnel [...] à hauteur de trois milliards d'euros supplémentaires jusqu'à la fin de 2018 »*[387].

188 À la lumière de ces éléments, il faut admettre, d'abord, que ces éléments témoignent sans équivoque d'une série d'obligations que les parties se sont engagées à respecter[388]. Ensuite, quant à l'imputabilité des engagements pris côté européen, ces derniers ne peuvent être réalisés et respectés que par l'Union et ses organes. Surtout les engagements pris par la Commission, le versement de l'allocation humanitaire et les démarches relatives au processus d'adhésion, sont révélateurs d'un accord signé par l'Union.

189 Eu égard à ces éléments, il n'est plus possible de refuser la qualité d'accord externe à la déclaration UE-Turquie au sens du droit international[389]. Ce constat est d'une importance particulière non pas pour ses conséquences en droit international, mais celles en droit

---

[386] *Ibid.*

[387] *Ibid.*

[388] Olivier CORTEN et Marianne DONY, « Accord politique ou juridique : Quelle est la nature du 'machin' conclu entre l'UE et la Turquie en matière d'asile ? », disponible sur : https://eumigrationlawblog.eu/accord-politique-ou-juridique-quelle-est-la-nature-du-machin-conclu-entre-lue-et-la-turquie-en-matiere-dasile/, consulté le 8 mars 2023, p. 4.

[389] *Ibid.*

de l'Union. Il n'est pas question ici de s'interroger sur les responsabilités au sens du droit international de l'Union en conséquence de la conclusion de cet accord ni les effets de celle-ci sur ses relations externes. La question essentielle qui se pose à ce stade est de savoir si et dans quelle mesure le Tribunal aurait dû reconnaître sa compétence pour exercer un contrôle sur la déclaration dont on a établi la qualité d'accord externe.

§III. La compétence du Tribunal pour examiner la déclaration

190 L'exigence d'un contrôle juridictionnel effectif est un principe fondamental qui garantit la primauté du droit et *« un principe général de droit communautaire qui découle des traditions constitutionnelles communes aux États membres »*[390].

191 La compétence de la CJUE en matière de contrôle de légalité est encadrée à la fois par le TFUE et la jurisprudence de la Cour. Déterminer la nature de l'acte soumis au contrôle est un préalable. Quant à la déclaration UE-Turquie, on a établi qu'elle est un acte du Conseil européen et un accord externe de l'Union n'ayant pas satisfait les règles formelles du droit de l'Union. Il est ainsi temps de définir la compétence de la CJUE sur ce texte à la fois en tant qu'acte du Conseil (A) et en tant qu'accord externe de l'Union (B).

A. Un contrôle sur la déclaration en tant qu'acte du Conseil européen

192 Réunissant les chefs d'État ou de gouvernement, le Conseil européen bénéficie depuis l'entrée en vigueur du traité de Lisbonne le 1er décembre 2009 de la qualité

[390]CJUE, *Enso Española SA c/ Commission des Communautés européennes*, Aff. T-348/94, Arrêt du 14 mai 1998, par. 60.

d'institution[391]. C'est ainsi que le Tribunal a précisé, dans les affaires *NF NG et NM c/ Conseil européen*, que le traité de Lisbonne a érigé le Conseil européen au rang d'institution de l'Union et que *« les actes adoptés par cette institution n'échappent plus au contrôle de légalité prévu au titre de l'article 263 TFUE »*[392]. Effectivement, ce dernier article précise, au premier alinéa, que *« la Cour de justice de l'Union européenne contrôle la légalité [...] des actes [...] du Conseil européen destinés à produire des effets juridiques à l'égard des tiers. Elle contrôle aussi la légalité des actes des organes ou organismes de l'Union destinés à produire des effets juridiques à l'égard des tiers »*[393].

193 En ce qui concerne le cadre de la compétence du Tribunal de l'UE, juridiction de première instance au sein de la CJUE[394], l'article 263 TFUE dispose, au deuxième alinéa, que *« la Cour est compétente pour se prononcer sur les recours pour [...] violation des formes substantielles, violation des traités ou de toute règle de droit relative à leur application [...] »*[395]. Reconnaissant de même aux individus le droit d'introduire des requêtes devant le Tribunal, le même article prévoit que *« toute personne physique ou morale peut former, dans les conditions prévues aux premier et deuxième alinéas, un recours contre les actes dont elle est le destinataire ou qui la concernent directement et individuellement, ainsi que contre les actes réglementaires qui la concernent directement et qui ne comportent pas de mesures d'exécution »*[396]. La CJUE souligne ce point dans une *« jurisprudence constante, [selon laquelle] le recours en annulation doit être ouvert à l'égard de toutes les dispositions prises par les institutions, quelles qu'en soient la nature ou la forme, qui visent à produire des effets de droit »*[397].

---

[391]Laurent COUTRON, *Droit de l'Union européenne - Institutions, sources, contentieux*, Paris, Éditions Dalloz, 6e édition, 2021, p. 44.

[392]CJUE, *NF NG et NM c/ Conseil européen, op. cit.*, resp. par. 43, 44, 42.

[393]Article 263, par. 1, TFUE (Version consolidée), *op. cit.*

[394]Laurent COUTRON, *Droit de l'Union européenne - Institutions, sources, contentieux*, *op. cit.*, p. 118.

[395]Article 263, par. 1, TFUE (Version consolidée), *op. cit.*

[396]*Ibid*., par. 3.

[397]CJUE, *Commission des Communautés européennes c/ Conseil de l'Union européenne*, Aff. C-27/04, Arrêt du 13 juill. 2004 (Assemblée plénière), par. 44.

194 La CJUE a apporté, dans sa jurisprudence, des clarifications sur l'interprétation de cette disposition. Il convient de noter d'emblée qu'elle a préconisé une portée non-restrictive. Elle a indiqué que cet article *« admet le recours des particuliers [...], mais qu'[il] ne précise ni limite la portée de ces termes »* et que, *« d'ailleurs, les dispositions du traité concernant le droit d'agir des justiciables ne sauraient être interprétées restrictivement »*[398]. Il convient ainsi d'analyser ce sujet en deux temps.

195 D'abord, en ce qui concerne le fait de déterminer si un acte litigieux a produit des effets juridiques à l'égard des tiers, la CJUE a souligné que *« suivant une jurisprudence constante de la Cour, constituent des actes ou décisions susceptibles de faire l'objet d'un recours en annulation [...] les mesures produisant des effets juridiques obligatoires de nature à affecter les intérêts du requérant, en modifiant de façon caractérisée la situation juridique de celui-ci »* et que *« c'est, dès lors, à leur substance qu'il y a lieu de s'attacher »*[399]. Eu égard aux dispositions de la déclaration UE-Turquie, force est d'observer, en premier lieu, que le mécanisme de retour et les mesures prévues contre la migration irrégulière ne sont pas facultatifs pour les parties signataires, d'autant plus que seize jours après son adoption, les retours ont commencé à être effectués vers la Turquie[400], ce qui démontre « les effets juridiques obligatoires » du texte. En deuxième lieu, en ce qui concerne « les intérêts du requérant » et « la situation juridique de celui-ci », les personnes touchées par la déclaration non seulement se trouvent privées de la possibilité de demander asile dans l'Union, mais elles sont également contraintes d'être renvoyées dans un pays qu'elles ont quitté pour différentes raisons légitimes.

196 Ensuite, quant à l'intérêt à agir des requérants, il semble qu'il existe deux situations où le Tribunal peut examiner les recours en annulation contre des actes des organes de l'Union, et donc notamment ceux du Conseil européen, destinés à produire des effets juridiques

---

[398] *Id.*, *Entreprise Plaumann & Go c/ Commission de la Communauté économique européenne*, Aff. 25-62, Arrêt du 15 juill. 1963, Recueil de la jurisprudence de la Cour, p. 222. Il est à noter que la Cour fait allusion, dans l'arrêt cité, à l'article 173, alinéa 2, CEE qui correspond à l'article 263, alinéa 4, TFUE.

[399] CJUE, *International Business Machines Corporation (IBM) c/ Commission des Communautés européennes,* Aff. 60-81, Arrêt du 11 nov. 1981, par. 9.

[400] Commission européenne, *Premier rapport sur les progrès réalisés dans la mise en œuvre de la déclaration UE-Turquie*, *op. cit.*, p. 4.

à l'égard des tiers. La première est le cas d'un acte où le requérant est le destinataire ou concerné directement et individuellement. La deuxième est celui d'un acte réglementaire qui, bien que de portée générale, concerne directement le requérant mais qui ne peut être appliqué qu'avec des mesures d'exécution ultérieures. Sur la première situation, la Cour a précisé qu' *« un acte de portée générale tel qu'un règlement peut, dans certaines circonstances, concerner individuellement certaines personnes physiques ou morales, revêtant dès lors un caractère décisionnel à leur égard »*[401] et que *« pour déterminer s'il s'agit ou non d'une décision, il convient donc de rechercher si l'acte en question concerne des sujets déterminés »*[402]. S'il peut paraître opportun d'avancer que les migrants en général et les Syriens en particulier en provenance de la Turquie sont l'objet de la déclaration et que celle-ci prévoit des mesures assez nettes et directes à leur égard, la mise en œuvre du texte nécessite partiellement, en ce qui concerne notamment les retours, des mesures d'exécution à prendre par la Turquie et la Grèce[403]. Or, selon la Cour, *« l'affectation directe requiert que la mesure communautaire incriminée produise directement des effets sur la situation juridique du particulier et qu'elle ne laisse aucun pouvoir d'appréciation aux destinataires de cette mesure qui sont chargés de sa mise en oeuvre, celle-ci ayant un caractère purement automatique et découlant de la seule réglementation communautaire sans application d'autres règles intermédiaires »* [404]. Cependant, la deuxième situation correspond parfaitement à la mise en œuvre de la déclaration. Les groupes de personnes mentionnés dans cette dernière sont concernés directement par ses dispositions et la Grèce et la Turquie ont dû apporter certaines modifications législatives dans leurs droits internes, notamment la loi grecque du 16 juin 2016, afin de la rendre applicable.

---

[401]CJUE, *Unión de Pequeños Agricultores (UPA) c/ Conseil de l'Union européenne*, Aff. C-50-00 P, Arrêt du 25 juill. 2002, par. 36.

[402]*Id., Entreprise Plaumann & Go c/ Commission de la Communauté économique européenne, op. cit.*, p. 223.

[403]Narin IDRIZ, « The EU-Turkey deal in front of the Court of Justice of the EU: An unsolicited Amicus Brief », *Asser Institute Policy Brief,* no 3, déc. 2017, p. 6.

[404]CJUE, *Société Louis Dreyfus & Cie c/ Commission des communautés européennes*, Aff. C-386-96 P, Arrêt du 5 mai 1998, par. 43.

197 Il apparaît, ainsi, que les requérants ayant demandé l'annulation de la déclaration dans les affaires *NF NG et NM c/ Conseil européen* avaient bien l'intérêt à agir et ce, indépendamment de la nature ou la forme du texte. Eu égard à la jurisprudence de la CJUE selon laquelle *« la forme dans laquelle des actes ou décisions sont pris est, en principe, indifférente en ce qui concerne la possibilité de les attaquer par un recours en annulation »*[405], le Tribunal aurait dû effectuer un contrôle de légalité sur la déclaration quand bien même celle-ci se serait avérée être un accord externe de l'Union.

B. Un contrôle sur la déclaration en tant qu'accord externe de l'Union européenne

198 Bien que l'article 263 TFUE porte sur le contrôle exercé sur les actes unilatéraux des institutions, le Tribunal a admis, dans ses arrêts litigieux, que *« s'agissant du contrôle de légalité par le juge de l'Union des actes relevant du droit international conventionnel, celui-ci ne saurait porter que sur l'acte par lequel une institution a entendu conclure le prétendu accord international en cause, et non sur ce dernier en tant que tel »*[406]. À cet égard, il est tout aussi pertinent de s'interroger sur la qualité d'accord externe de ce texte afin d'établir la compétence du Tribunal pour exercer un contrôle de légalité. Dès lors, il est nécessaire d'analyser la qualité d'accord externe de la déclaration.

199 Les accords externes conclus par l'Union européenne semblaient, en principe, exclus du contrôle de légalité de la CJUE. En effet, le TFUE dispose, en son article 216, paragraphe 2, que *« les accords conclus par l'Union lient les institutions de l'Union et les États membres »*[407], dont la CJUE. Il explique en outre, en son article 218, la procédure de négociation et de conclusion des accords, établissant des critères pour qu'un texte soit

---

[405] *Id., International Business Machines Corporation (IBM) c/ Commission des Communautés européennes, op. cit.*, par. 9.

[406] *Id., NF NG et NM c/ Conseil européen, op. cit.*, resp. par. 46, 47, 45.

[407] Article 216, par. 2, TFUE (Version consolidée), *op. cit.*

considéré comme un accord externe. Dès lors, de nombreuses questions viennent se poser relatives au contrôle de légalité des accords conclus par l'Union. Tous les accords externes sont-ils exclus, sans exception et dans toutes les circonstances, de la compétence de la CJUE ? Chaque accord passé par l'Union se place-t-il au rang des traités constituants et s'exonère-t-il de l'ensemble des valeurs et des règles de fond mises en place dans ces derniers ? N'existe-t-il pas un mécanisme de contrôle juridictionnel ne serait-ce que pour ce qui est du respect des règles formelles relatives à la conclusion d'accords internationaux par l'Union ? C'est dans ce contexte que s'inscrit la question du contrôle de la déclaration UE-Turquie par le Tribunal de l'UE, texte dont on a établi la qualité d'accord international, mais dont l'adoption n'a pas été réalisée conformément aux exigences prévues par le TFUE. La question suivante se pose alors : dans quelle mesure un recours en annulation contre un tel texte peut être recevable devant le juge de l'UE.

200 1/ Il importe de noter que la validité d'un accord externe signé par l'Union est soumise à certains nombres de règles de fond et de forme émanant du droit de l'UE. Cela n'empêche pas que l'accord en cause naisse et prenne effet en droit international. Cela signifie qu'un accord ne satisfaisant pas les critères du droit de l'Union peut engager la responsabilité de l'Union en droit international. C'est dans ce contexte que la validité d'un accord externe de l'Union est soumise au contrôle de légalité de la CJUE. Mettant en exergue cette réalité, la Cour a précisé, dans l'affaire *France c/ Commission* du 9 Août 1994, qu' *« il ne fait donc aucun doute que l'accord ne peut que lier les Communautés européennes, [qu'] il s'agit bel et bien d'un accord international conclu entre une organisation internationale et un État, au sens [...] de la convention de Vienne du 21 mars 1986 sur le droit des traités [...], [et qu'en] cas d'inexécution de l'accord par la Commission, ce serait donc la responsabilité de la Communauté qui pourrait être engagée sur le plan international »*[408]. C'est ainsi qu'elle s'est déclarée compétente pour examiner l'affaire, qui concernait un accord passé entre la Commission des Communautés européennes et les États-Unis, au motif que *« le recours de la République française doit être compris*

[408]CJUE, *République française et autres c/ Commission des Communautés européennes*, Aff. C-327/91, Arrêt du 9 août 1994, par. 25.

comme étant dirigé contre l'acte par lequel la Commission a entendu conclure l'accord [et que] ce recours est par conséquent recevable »[409]. Par ailleurs, contrairement aux traités constituants de l'Union, les accords externes de l'Union sont soumis au contrôle de légalité. Mettant l'accent sur cette distinction, la Cour a établi une *« jurisprudence constante [selon laquelle] les accords internationaux conclus par l'Union en vertu des dispositions des traités constituent, en ce qui la concerne, des actes pris par les institutions de celle-ci »*[410]. Cela démontre qu'un accord externe de l'Union demeure un « acte », au sens du droit de l'Union, de l'institution qui l'a signé, et est donc soumis au contrôle de légalité de la CJUE. Dans ce contexte, lorsque l'existence d'un accord international signé par l'Union est démontrée au sens du droit international, ce texte ne pourrait plus échapper au contrôle de la Cour. À cet égard, à moins qu'elle ne prouve l'inexistence d'un tel accord, la Cour ne pourrait plus se déclarer incompétente pour contrôler la validité de celui-ci.

201 Quant à la portée du contrôle exercé sur les accords externes, il inclut à la fois la satisfaction des règles formelles de conclusion et la compatibilité de l'accord en cause avec les traités constituants de l'Union. Selon la jurisprudence de la Cour, en ce qui concerne les accords externes, *« leurs dispositions doivent être pleinement compatibles avec les dispositions des traités et avec les principes constitutionnels qui en découlent. Plus particulièrement, d'une part, leur contenu matériel doit être compatible avec les règles gouvernant les compétences des institutions de l'Union ainsi qu'avec les règles de fond pertinentes. D'autre part, leurs modalités de conclusion doivent être conformes aux règles de forme et de procédure applicables en droit de l'Union »*[411]. Ainsi, démontrer la qualité d'accord international d'un texte signifie ouvrir la voie au contrôle juridictionnel sur ce dernier, effort que le Tribunal a jugé inutile et s'est refusé à déployer dans l'affaire relative à la déclaration UE-Turquie.

---

[409] *Ibid*., par. 17.

[410] CJUE, *Western Sahara Campaign UK c/ Commissioners for Her Majesty's Revenue and Customs, Secretary of State for Environment, Food and Rural Affairs*, Aff. C-226/16, Arrêt du 27 févr. 2018, par. 44.

[411] *Ibid*., p. 46.

202 2/ La soumission des accords externes au contrôle juridictionnel étant conditionnée à l'existence de la qualité d'accord du texte litigieux, sont souvent soulevées devant la Cour des contestations tenant à l'existence d'un accord signé par l'Union. Il incombe à la Cour, dans un tel cas, d'identifier les auteurs du texte dont elle est saisie pour se prononcer sur sa validité. Pour ce faire, la Cour détermine le rôle de l'Union dans la conclusion de l'accord en tenant compte du contenu du texte. Dans une affaire du 4 septembre 2014, le Conseil *« [invitait] la Cour à examiner si le recours, en tant qu'il vise en partie une décision adoptée par les représentants des États membres en qualité de représentants de leur gouvernement, et non de membres du Conseil, relève du contrôle juridictionnel de la Cour »*[412], question identique à celle posée dans l'affaire relative à la déclaration UE-Turquie. La Cour y a jugé que *« la décision attaquée, qui produit des effets juridiques [...], a été adoptée sur le fondement de l'article 218, paragraphes 3 et 4, TFUE »* et a conclu que *« la décision attaquée regroupant les autorisations de négociation délivrées à la Commission, d'une part, et aux États membres ainsi qu'à la présidence du Conseil, d'autre part , [...], le Conseil a participé à l'octroi de l'une et de l'autre de ces autorisations [et que], partant, le recours [était] recevable à l'égard de la décision attaquée dans son ensemble »*[413]. Force est ainsi d'observer que la Cour s'est référée, pour déterminer le rôle du Conseil, à la compétence de celui-ci. En l'occurrence, le Tribunal a ainsi ignoré les compétences exercées dans le cadre de la conclusion de la déclaration UE-Turquie, compétences appartenant à l'Union[414].

203 Pour se prononcer sur la recevabilité d'un recours en annulation formé contre un accord signé par un organe de l'Union, la Cour a déjà eu l'occasion de préciser que *« l'acte attaqué doit être un acte d'une institution qui produit des effets juridiques »*[415]. Elle met en place deux critères : un acte attribuable à l'institution de l'Union et la production d'effets

---

[412]CJUE, *Commission européenne c/ Conseil de l'Union européenne*, Aff. C-114/12, Arrêt du 4 sept. 2014, par. 38.

[413]*Ibid*., par. 40, 41.

[414]Voir *supra* §I, B.

[415]CJUE, République française et autres c/ Commission des Communautés européennes, *op. cit.*, par. 14. Voir égal. en ce sens CJUE, Commission des Communautés européennes c/ Conseil des Communautés européennes, Aff. 22-70, Arrêt du 31 mars 1971.

juridiques. Sur ce second point, elle indique que *« pour déterminer si un acte attaqué produit de tels effets, il y a lieu de s'attacher à sa substance »*[416]. Il est à noter que la Cour souligne, une fois de plus, la nécessité d'observer le contenu du texte non pas pour examiner sa légalité, mais pour se prononcer justement sur la recevabilité.

204 Bien que les conditions de saisine de la CJUE diffèrent entre le contrôle de validité par la voie préjudicielle et le recours en annulation, les critères pris en compte dans la détermination de la compétence de la Cour pour exercer un contrôle de légalité sur les accords externes demeurent les mêmes. C'est ainsi que la Cour a précisé qu'elle était *« compétente, tant dans le cadre d'un recours en annulation que dans celui d'une demande de décision préjudicielle, pour apprécier si un accord international conclu par l'Union est compatible avec les traités »*[417].

205 Au vu de ce qui précède, force est d'observer que la jurisprudence de la CJUE est, en réalité, assez bien établie et qu'elle inclut de nombreux éléments permettant de déterminer la recevabilité ou non d'un recours demandant l'exercice d'un contrôle de légalité sur un accord externe de l'Union. Il convient de noter, à cet égard, que les accords externes de l'Union sont soumis au contrôle de légalité sur leur validité formelle et substantielle, pourvu que l'existence de l'accord signé par l'Union soit démontrée. Il faut, pour ce faire, tenir compte du contenu du texte afin de vérifier la compétence de l'Union à agir et évaluer les effets juridiques du texte litigieux. Quant à la déclaration UE-Turquie, on a démontré qu'elle était un accord international signé par l'Union et qu'il n'y avait pas de doute sur le fait qu'elle produisait des effets juridiques[418]. Dès lors, il y a lieu d'estimer qu'elle relève de la compétence de la CJUE.

---

[416]CJUE, *Royaume des Pays-Bas c/ Commission des Communautés européennes*, Aff. C-147/96, Arrêt du 22 juin 2000, par. 27. Voir égal. CJUE, *Commission européenne et autres c/ Conseil de l'Union européenne*, Aff. C-425/13, Arrêt de la Cour du 16 juill. 2015, par. 27.

[417]CJUE, *Western Sahara Campaign UK c/ Commissioners for Her Majesty's Revenue and Customs, Secretary of State for Environment, Food and Rural Affairs*, *op. cit.*, par. 48.

[418]Thomas SPIJKERBOER, « Minimalist Reflections on Europe, Refugees and Law », *European Papers*, vol. 1, 2016, n° 2, p. 555.

206 Refusant l'existence d'un accord conclu entre l'UE et la Turquie à partir d'arguments « beaucoup trop fragiles »[419], le Tribunal a fermé les yeux sur la réalité d'un acte dont les dispositions ont été mises en œuvre par ces deux acteurs conformément aux engagements pris. Il s'agit désormais d'un accord *de facto* entre l'UE et la Turquie qui effectivement produit des effets notamment pour des tierces personnes, en l'occurrence des demandeurs d'asile et migrants[420]. Pourtant, la solution retenue par le Tribunal revient à empêcher les individus qui subissent les effets de ce texte de le contester au niveau européen.

207 Bien que le Tribunal se soit exclusivement concentré sur la question de l'attribution ou non de la déclaration au Conseil européen, sa conclusion nous paraît erronée, même dans ce cadre exclusif.

208 Le Tribunal, soutenu par la Cour de justice[421], choisit de faire échapper la déclaration au contrôle juridictionnel[422]. Ce positionnement des juges de l'Union va à l'encontre des principes généraux du droit et des valeurs fondamentales sur lesquels l'UE s'est bâtie[423]

---

[419]Ségolène BARBOU DES PLACES, « Chronique Droit de l'asile et de l'immigration - L'accord UE-Turquie devant le juge », *op. cit.,* p. 345.

[420]Serge SLAMA, « Crise de l'asile : un supra infra-droit à l'abri de tout contentieux ? », *Plein droit* 2016, vol. 4, n° 111, p. 53.

[421]La Cour de justice a rejeté les pourvois déposés par les trois requérants en vue de l'annulation des ordonnances du Tribunal de l'UE (CJUE, *NF NG et NM c/ Conseil européen,* du 12 sept. 2018, Aff. C-208/17 P, C-208/17 P et C-210/17 P). Elle a déclaré les requêtes irrecevables au motif que l'argumentation de celles-ci n'était pas *« suffisamment claire et précise »* (par. 13). Sur l'allégation relative à l'insuffisance de motivation des ordonnances du Tribunal, elle a indiqué que les arguments *« ne [comportaient] aucun élément juridique visant à démontrer en quoi le Tribunal aurait commis une erreur de droit »* (par. 20, 21). Pour ce qui est du reproche concernant le défaut d'examen adéquat de la question de savoir si la déclaration UE-Turquie était en réalité une décision du Conseil européen, la Cour a souligné qu'il était *« non-étayé »* et que les requérants n'ont *« [identifié] aucune erreur de droit »* (par. 23, 24). Enfin, en ce qui concerne la méconnaissance de certains éléments de preuves, elle a précisé que *« le Tribunal est seul compétent pour constater et apprécier les faits »* (par. 25, 26), que les requérants ont *« [demandé] une nouvelle appréciation [des] faits, sans même invoquer ni démontrer l'existence d'une inexactitude manifeste de l'appréciation des faits opérée par le Tribunal »* (par. 29).

[422]Serge SLAMA, « Crise de l'asile : un supra infra-droit à l'abri de tout contentieux ? », *op. cit.,* p. 49. Voir égal. Jean MATRINGE, « Errements de la politique migratoire de Bruxelles », *op. cit.,* p. 4.

[423]Margarite Helena ZOETEWEIJ et Ozan TURHAN, « Above the Law - Beneath Contempt: The End of the EU-Turkey Deal », *Swiss Review of International and European Law*, n° 27, 2017, p. 165.

en ce qu'il fait fi des principes de sécurité juridique et de primauté de droit. Devant cette obstination à refuser la prise en compte de cette succession d'éléments imparables conduisant à reconnaître le Conseil européen comme acteur de la déclaration litigieuse, force est d'en déduire la seule volonté du Tribunal d'en préserver l'existence.

209 L'impossible contestation devant le juge européen devait pouvoir laisser ouvertes les actions des personnes touchées par l'application de la déclaration devant les juridictions nationales, en l'occurrence, grecques. Sauf que ce système juridictionnel s'est également avéré dysfonctionnel au regard des exigences du droit de l'Union.

Section II. L'absence de saisine préjudicielle du juge européen

210 Peu de temps après la déclaration UE-Turquie du 18 mars 2016, une série de modifications législatives ont eu lieu en Grèce et en Turquie visant à insérer les dispositions prévues dans ladite déclaration dans leurs droits internes respectifs et à en assurer la mise en œuvre. Un des points phares du dispositif, celui du renvoi vers la Turquie de l'essentiel des demandeurs d'asile arrivés en Grèce depuis ce pays, repose sur l'utilisation du concept de pays tiers sûr, créé par la directive « Procédure »[424]. Le concept est facultatif pour les États membres de l'Union[425], la Grèce a dû donc l'intégrer dans son droit interne[426] et désigner la Turquie comme tel pour pouvoir ensuite prendre des

[424]Article 38, Directive 2013/32/UE ..., *op. cit.*

[425]Article 38, par. 1, *op. cit.* L'article dispose que « les États membres peuvent appliquer le concept de pays tiers sûr [...] ».

[426]La transposition du concept de pays tiers sûr a été effectuée par la loi n° 4375/2016 publiée le 3 avril 2016 (Voir, pour la version traduite en anglais de la loi, Refworld, *Law No. 4375 of 2016 on the organization and operation of the Asylum Service, the Appeals Authority, the Reception and Identification Service, the establishment of the General Secretariat for Reception, the transposition into Greek legislation of the provisions of Directive 2013/32/EC*, disponible sur : https://www.refworld.org/docid/573ad4cb4.html, consulté le 8 mars 2023).

décisions individuelles de renvois. Autrement dit, le concept facultatif de la directive a été transposé en droit interne grec pour assurer l'application de la déclaration. Ainsi, bien que les renvois en question soient effectués en Grèce en application du droit interne, les dispositions appliquées assurent pour partie la transposition de la directive procédure de l'UE, notamment de son article 38 portant sur le concept de pays tiers sûr.

211 Ainsi, le droit d'asile grec, largement issu du Régime d'asile européen commun, est soumis au respect du droit de l'UE, sous le contrôle du juge grec qui, dans certaines circonstances, doit solliciter la collaboration de la CJUE. Cependant, malgré la nécessité d'un renvoi préjudiciel à la Cour de justice en ce qui concerne l'application du concept de pays tiers sûr en Grèce (§I), un tel contrôle n'a pas eu lieu (§II).

§I. La nécessité d'un renvoi préjudiciel à la Cour de justice relatif à l'application du concept de pays tiers sûr

212 Le droit de l'Union a mis en place un système encadré de renvoi préjudiciel pour garantir une application uniforme dans l'Union de ses règles juridiques (A) qui aurait dû conduire à saisir la Cour de justice du concept, nébuleux, de pays tiers sûr (B).

A. L'encadrement du renvoi préjudiciel pour une application uniforme du droit de l'UE

213 Le renvoi préjudiciel est « mécanisme permettant à un juge national confronté, à l'occasion d'un litige, à un problème d'interprétation du droit de l'Union ou d'appréciation de validité (de son droit dérivé) de saisir le juge de l'Union et de surseoir

à statuer dans l'attente de sa réponse »[427]. Le TFUE énonce, en son article 267, que *« la Cour de justice de l'Union européenne est compétente pour statuer, à titre préjudiciel [...], sur la validité et l'interprétation des actes pris par les institutions, organes ou organismes de l'Union »*. Compte tenu du deuxième paragraphe dudit article qui dispose que *« lorsqu'une telle question est soulevée devant une juridiction d'un des États membres, cette juridiction peut, si elle estime qu'une décision sur ce point est nécessaire pour rendre son jugement, demander à la Cour de statuer sur cette question »,* la question préjudicielle est posée si le juge national l'estime nécessaire.

214 Il convient de rappeler que le renvoi préjudiciel devient obligatoire, tant pour l'interprétation que pour l'appréciation de la validité des dispositions ou des actes litigieux, si la décision de la juridiction nationale est insusceptible de recours, pourvu que le doute existe dans l'esprit du juge national[428].

215 Contrairement au droit dérivé de l'UE, les sources primaires ne sont susceptibles que de renvoi en interprétation, leur validité ne pouvant être contestée[429]. La transposition du concept de pays tiers sûr dans le droit grec, réalisée pour assurer la mise en œuvre de la déclaration de 2016, ouvre ainsi la voie au juge grec pour saisir la Cour de justice quant à l'interprétation dudit concept, voire sa validité.

216 « Instrument de coopération entre la Cour de justice et les juridiction nationales » dans certains cas et obligation imposée à ces dernières dans d'autres[430], le renvoi préjudiciel a été encadré par la jurisprudence de la Cour de justice. Cette dernière a accepté, depuis

---

[427]Olivier BLIN, *Droit institutionnel, matériel et contentieux de l'Union européenne*, Bruxelles, Édition Larcier, 5e édition, 2020, p. 378.

[428]*Ibid.*, p. 383.

[429]Art. 267, § 3 du TFUE. Marc BLANQUET, *Droit général de l'Union européenne*, Paris, Éditions Dalloz, 11e édition, 2018, p. 829.

[430]CJUE, *João Filipe Ferreira da Silva e Brito e.a. c/ Estado português*, Aff. C-160/14, Arrêt de la Cour du 9 sept. 2015, par. 37. La Cour indique, plus précisément, que « s'il est vrai que la procédure instituée par l'article 267 TFUE est un instrument de coopération entre la Cour et les juridictions nationales, grâce auquel la première fournit aux secondes les éléments d'interprétation du droit de l'Union qui leur sont nécessaires pour la solution du litige qu'elles sont appelées à trancher, il n'en demeure pas moins que, lorsqu'il n'existe aucun recours juridictionnel de droit interne contre la décision d'une juridiction nationale, cette dernière est, en principe, tenue de saisir la Cour, conformément à l'article 267, troisième alinéa, TFUE, dès lors qu'une question relative à l'interprétation du droit de l'Union est soulevée devant elle ».

son arrêt *Cilfit* en 1982, de faire sienne la théorie de l'acte clair, initiée par le Conseil d'État français[431]. Elle a établi ainsi trois réserves à l'obligation de renvoi préjudiciel : la réponse n'est pas pertinente ou nécessaire, elle est objectivement évidente (acte clair) ou encore l' « acte (a déjà été) éclairé »[432].

217 Émerge ainsi la question relative à la marge de manœuvre du juge national quant à l'évaluation de l'existence d'une de ces exceptions à l'obligation de saisine. Il incombe, certes, aux juridictions nationales de l'apprécier et *« de décider de s'abstenir de soumettre [la question] à la Cour »*[433]. La Cour établit, néanmoins, des critères à une telle évaluation, soulignant que *« l'existence d'une telle éventualité doit être évaluée en fonction des caractéristiques propres au droit de l'Union, des difficultés particulières que présente l'interprétation de ce dernier et du risque de divergences de jurisprudence à l'intérieur de l'Union »*[434] . De ce point de vue, la responsabilité des États membres peut être engagée en cas de manquement aux obligations découlant du droit de l'Union, causé par une action ou inaction de quelque organe que ce soit[435]. L'abstention des juridictions nationales à poser une question préjudicielle à la Cour de justice peut ainsi donner lieu à une sanction des États membres par la Cour de justice par la voie d'un constat de manquement. Tel fut le cas de la France dans l'arrêt du 4 octobre 2018 où la Cour de

---

[431]La théorie de l'acte clair développée par le Conseil d'État français qui atténuait cette obligation de saisine, soulignant que *« le Conseil d'Etat [...] n'est tenu de surseoir à statuer sur une affaire pendante devant lui et de saisir la Cour de justice [...] que si une 'question' relative à l'interprétation du traité est 'soulevée' dans cette affaire ; qu'il ne saurait en être ainsi que dans le cas où il existe un doute sur le sens ou la portée d'une ou plusieurs clauses du traité applicables au litige principal et si, de la solution de cette difficulté, dépend l'issue du litige »* (Conseil d'État français, Ass., 19 juin 1964, nº 47007, *Société des pétroles Shell-Berre et autres*, Recueil 344). Cette approche du Conseil d'État selon laquelle la juridiction de dernier ressort n'est pas obligée de saisir la Cour si la disposition ou l'acte est assez évident et clair a été acceptée par la Cour de justice dans l'arrêt Cilfit où celle-ci a soutenu l'absence d'une obligation de saisine lorsque *« l'application correcte du droit communautaire peut s'imposer avec une évidence telle qu'elle ne laisse place à aucun doute raisonnable sur la manière de résoudre la question posée »* (CJUE, *Srl CILFIT et autres c/ Ministère de la santé*, Arrêt de la Cour du 6 oct. 1982, Aff. 283/81, par. 10, 13, 16).

[432]Selon la formule de Marc BLANQUET, *Droit général de l'Union européenne*, *op. cit.,* p. 845.

[433]CJUE, *Ferreira da Silva e Brito et autres c/ Estado português*, Aff. C-160/14, Arrêt de la Cour du 9 sept. 2015, par. 40.

[434]*Ibid*., par. 39.

[435]Marc BLANQUET, *op. cit.,* p. 849.

justice a jugé *« que le Conseil d'État a omis de saisir la Cour, [...] alors même que l'interprétation qu'il a retenue des dispositions du droit de l'Union [...] ne s'imposait pas avec une telle évidence qu'elle ne laissait place à aucun doute raisonnable »*[436] et *« qu'il [lui] incombait [...], en tant que juridiction dont les décisions ne sont pas susceptibles de faire l'objet d'un recours juridictionnel de droit interne, d'interroger la Cour [...] afin d'écarter le risque d'une interprétation erronée du droit de l'Union »*[437]. L'appréciation subjective des juridictions nationales est ainsi mise à l'épreuve par la Cour de justice par rapport au caractère objectif du constat d'évidence[438].

218 S'il est vrai que le juge national doit avoir des doutes sur la validité et/ou l'interprétation des dispositions concernées pour qu'il saisisse la Cour de justice à titre préjudiciel, la difficulté reste en la matière qu'il n'est pas possible d'exclure que le juge national affirme l'absence de doute pour contourner son obligation de renvoi, de bonne ou de mauvaise foi[439]. S'agissant d'une instance de dernier ressort, des considérations d'opportunité politique peuvent pousser le juge national à agir de la sorte, sans que cette attitude puisse être sanctionnée en dehors de l'usage, lourd et non accessible aux justiciables, du recours en manquement[440].

---

[436]CJUE, *Commission européenne c/ République française*, Aff. C-416/17, Arrêt du 4 oct. 2018 par. 114.

[437]*Ibid*., par. 113.

[438]Marc BLANQUET, *op. cit.,* p. 847.

[439]Il convient de citer, pour la mauvaise foi, l'exemple du Conseil d'État français à travers quelques décisions où la prétendue clarté des dispositions du droit - à l'époque « communautaire » - servait à courcircuiter l'interprétation de la Cour et imposer sa propre vision : *Société des pétroles Shell Berre, préc.* et plus encore l'arrêt *Cohn Bendit* de 1978 (Conseil d'État français, Ass., 22 déc. 1978, n° 11604, *Ministre de l'intérieur c/ Cohn-Bendit*).

[440]Il s'agit de la saisine de la CJUE par la Commission lorsque celle-ci *« estime qu'un État membre a manqué à une des obligations qui lui incombent en vertu des traités »* (Article 258 TFUE). À notre connaissance, il existe un seul arrêt de condamnation lié à cette pratique : celui, déjà cité, concernant la France suite à la non-saisine de la CJUE par le Conseil d'Etat (CJUE, *Commission européenne c/ République française*, *op. cit.*)

B. Une portée nébuleuse du concept de pays tiers sûr

219 Le concept de pays tiers sûr qui constitue la base juridique des renvois vers la Turquie des demandeurs d'asile a été transposé dans le droit grec à partir de l'article 38 de la directive procédure en droit de l'UE. Or, la mise en œuvre de cette disposition suscite de nombreuses questions relatives à sa validité et à son interprétation.

220 D'abord, la conformité du concept avec la Charte des droits fondamentaux de l'UE interroge, en particulier, au regard de son article 18 qui garantit le droit d'asile[441].

221 Ensuite, sa portée apparaît nébuleuse dans le contexte actuel. Il est évident que sont sujettes à interprétation certaines notions employées dans l'article 38 de la directive procédure de l'UE. Ce dernier dispose, effectivement, que le concept de pays tiers sûr peut être appliqué si, *inter alia*, la possibilité existe, pour le demandeur d'asile, dans le pays tiers concerné, de *« bénéficier d'une protection conformément à la convention de Genève »*[442]. Il exige, par ailleurs, qu'un *« lien de connexion »* existe entre le pays tiers concerné et le demandeur, pour qu'il soit raisonnable que celui-ci se rende dans ce pays[443]. Ces expressions peuvent donner lieu à des interprétations et interrogations variables qui vont déterminer des conditions d'application du concept.

222 À ce propos, l'existence ou non d'une protection conforme à la Convention de Genève quand celle-ci est appliquée, comme en Turquie, avec une limitation géographique est un sujet de débat. De même, demeure incertaine et imprécise la référence au *« lien de connexion »* qui doit être établi entre le demandeur d'asile et le pays tiers. Quel niveau et/ou quel type lien de connexion est-il exigé ? Très concrètement, le simple passage des demandeurs d'asile par ledit pays tiers satisfait-il à cette condition ? Il est vrai que la Cour a été saisie plus tard d'une question préjudicielle sur ce dernier point en particulier et qu'elle a jugé que *« le transit du demandeur d'une protection internationale par le pays*

---

[441]Ce sujet sera abordé au Titre II de cette Première Partie.

[442]Article 38, par. 1, alinéa e, Directive 2013/32/UE ..., *op. cit.*

[443]Article 38, par. 2, alinéa a, *op. cit.*

tiers concerné ne peut pas constituer un « lien de connexion » »[444]. Or, il est à noter que le juge grec n'avait pas cette interprétation de la Cour en sa possession au moment où il a commencé à appliquer le concept de pays tiers sûr et que le degré et la nature de ce lien demeurent toujours imprécis.

223 Eu égard à l'ensemble de ces interrogations, un renvoi préjudiciel devant la Cour de justice paraît toujours incontournable.

§II. Le refus du juge grec de saisir la Cour de justice

224 Les juges grecques ont pourtant appliqué le concept de pays tiers sûr sans saisir la Cour de justice ni sur la validité ni l'interprétation dudit concept et ce, pour des raisons très peu motivées (A) qui semblent guidées par des considérations extra-juridiques (B).

A. Un refus de saisine peu motivé

225 Le renvoi préjudiciel étant obligatoire en dernier ressort en cas de doute sur la validité ou l'interprétation d'une disposition litigieuse, il convient ici de se focaliser particulièrement sur la position du Conseil d'État grec, juridiction suprême, en ce qui concerne l'application du concept de pays tiers sûr dans le contexte de renvois de demandeurs d'asile de la Grèce vers la Turquie.

226 En l'occurrence, la haute juridiction administrative grecque, réunie le 22 septembre 2017 en assemblée plénière, a tranché les recours formés par deux demandeurs d'asile syriens en Grèce contre des décisions de renvoi vers la Turquie en application du concept de pays tiers sûr. Dans ces affaires jointes, le Conseil d'État hellénique a refusé la demande

[444]CJUE, *LH c/ Bevándorlási és Menekültügyi Hivatal*, Arrêt de la Cour du 19 mars 2020, Aff. C-564/18, par. 50.

des requérants de saisir à titre préjudiciel la Cour de justice sur la validité et l'interprétation du concept litigieux, soulignant qu'il n'existait pas de doute raisonnable sur le sens et l'interprétation de l'article 38 de la directive procédure[445]. Cette position est des plus critiquables. En effet, contrairement à l'argument du Conseil d'État, il existe des éléments qui font apparaître la présence d'un tel doute. Cette réalité est d'autant plus évidente que la décision même par laquelle le Conseil d'État a rejeté la demande de question préjudicielle a été adoptée à une majorité extrêmement faible de 13 juges contre 12[446]. Quant aux juges dissidents, ils ont souligné la présence de doutes raisonnables sur certains sujets tels que, notamment, la conformité avec la Convention de Genève de la protection temporaire offerte par la Turquie, ainsi que le niveau nécessaire de lien de connexion[447]. De surcroît, précisant l'absence d'une interprétation claire dans les États membres de l'article 38 de la directive procédure, le HCR avait relevé, dans son avis du 23 mars 2016, qu'il faudrait qu'un tribunal grec fasse un renvoi à la Cour de justice sur l'interprétation dudit article pour une application adéquate[448].

227 Par ailleurs, la réalité d'un doute au sujet de l'interprétation du concept de pays tiers sûr peut être constatée également au travers des différentes décisions juridictionnelles en Grèce. En ce qui concerne le lien de connexion, le Conseil d'État grec a conclu qu'il devait être évalué en tenant compte de la durée du séjour du demandeur dans le pays tiers et la proximité de ce dernier avec le pays d'origine[449]. Il est à noter d'abord que cette approche interprétative de l'Assemblée plénière du Conseil d'État n'a pas été partagée par les juges dissidents qui ont estimé qu'un séjour non volontaire d'un mois et demi ne

---

[445]Conseil d'État grec, *Joint decisions 2347/2017 and 2348/2017*, 22 sept. 2017, disponible sur : https://www.refworld.org/cases,GRC_CS,5b1935024.html, consulté le 7 mars 2023.

[446]*Ibid*., point h.

[447]Yiota MASOURIDOU et Evi KYPRIOTI, *The EU-Turkey Statement and the Greek Hotspots - A Failed European Pilot Project in Refugee Policy*, The Greens / European Free Alliance in the European Parliament, juin 2018, p. 29.

[448]HCR, *Legal considerations on the return of asylum-seekers and refugees from Greece to Turkey as part of the EU-Turkey Cooperation in Tackling the Migration Crisis under the safe third country and first country of asylum concept*, 23 mars 2016, disponible sur : https://www.unhcr.org/56f3ec5a9.pdf, consulté le 7 mars 2023, p. 7.

[449]Conseil d'État grec, *Joint decisions 2347/2017 and 2348/2017*, *op. cit.*, point f-v.

devrait pas créer un lien suffisant de connexion avec le pays tiers. De même, deux comités d'appel grecs ont conclu[450], environ une semaine après la décision du Conseil d'État, que la simple présence ou le transit ne constituait pas un lien suffisant de connexion et que l'existence de celui-ci devrait être déterminée en fonction des attaches familiales ou communautaires, des séjours précédents, des études, ainsi que des liens culturels ou linguistiques dans le pays tiers[451]. Cette dernière approche quoique postérieure à celle de la Haute cour administrative grecque illustre manifestement que les doutes relatifs à l'interprétation du concept de pays tiers sûr ne sont guère dissipés et que la haute cour administrative semble en avoir fait abstraction dans sa décision. Il en est ainsi pour l'interprétation de la nécessité d'une *« protection conforme à la Convention de Genève »* qui, selon le Conseil d'État grec, n'exige pas la ratification de ladite convention sans limitation géographique dès lors que sont garantis certains droits particuliers tels que le droit d'accès au marché et aux soins de santé[452], tandis que les juges dissidents s'opposent à cette hypothèse.

B. Un positionnement extra-juridique du juge grec

228 Le choix du juge grec de ne pas saisir la Cour de justice semble s'inscrire dans une approche visant à assurer la viabilité des engagements politiques pris dans la déclaration UE-Turquie. La décision par laquelle le Conseil d'État grec s'est refusé à saisir la Cour de justice à titre préjudiciel est sujette à caution, ainsi que son interprétation du concept de pays tiers sûr.

---

[450]Arrêts n° 14011/2017 du 11e Comité d'appel et n° 15602/2017 du 9e Comité d'appel (ECRE, *A critical approach of the concept of Turkey as a safe-third country under the scope of the EU-Turkey « Common Statement » as interpreted by the Greek Council of State and two different Independent Appeal Committees,* 10 juill. 2018, disponible sur : https://www.asylumlawdatabase. eu/en/journal/critical-approach-concept-turkey-safe-third-country-under-scope-eu-turkey-%E2%80%9Ccommon-statement%E2%80%9D, consulté le 7 mars 2023).

[451]ECRE, *op. cit.*

[452]Conseil d'État grec, *Joint decisions 2347/2017 and 2348/2017*, *op. cit.*, point f-iv.

229 En effet, au lieu d'éliminer les doutes sur la validité et l'interprétation de ce concept en saisissant la Cour de Luxembourg, le Conseil d'État hellénique ouvre la voie à des pratiques arbitraires de la part des autorités politiques, pratiques mises à l'abri de tout contrôle de légalité[453]. Ce faisant, il se met, à certains égards, en retrait de sa fonction pour éviter, semble-t-il, de saper la coopération élaborée entre l'UE et la Turquie en matière migratoire et d'asile.

230 De ce point de vue, il est intéressant de chercher à connaître les raisons de cette mise en retrait. Cette position des juges grecs face à la coopération UE-Turquie en matière de migration découle indubitablement des pressions émanant à la fois des autorités européennes et grecques. Le contexte dans lequel le parlement grec a adopté la loi du 16 juin 2016[454] selon la procédure législative accélérée[455], loi modifiant la composition des comités d'appel compétents pour statuer sur les demandes d'asile, est édifiant[456]. Ces derniers, composés autrefois d'un représentant du Ministre de l'intérieur, un représentant du HCR et un représentant désigné sur une liste d'experts des droits de l'Homme établie par la Commission nationale des droits de l'Homme, comportent désormais, avec ladite modification législative, deux juges administratifs et un

---

[453]Traduit par nos soins de l'anglais : « Thereby it allows space for arbitrary practices implemented by policy makers and national authorities beyond any control of legality », Yiota MASOURIDOU et Evi KYPRIOTI, *The EU-Turkey Statement and the Greek Hotspots - A Failed European Pilot Project in Refugee Policy*, *op. cit.*, p. 29.

[454]Loi n° 4399/2016.

[455]Mariana GKLIATI, « The Application of the EU-Turkey Agreement: A Critical Analysis of the Decisions of the Greek Appeals Committee », *European Journal of Legal Studies,* vol. 10, n° 1, 2017, p.84.

[456]Ces contrôles sont exercés par les juges ordinaires dans le cadre d'un contrôle *in concreto* (Xenophon CONTIADES, Charalambos PAPACHARALAMBOUS et Christos PAPASTYLIANOS, « The Constitution of Greece: EU Membership Perspectives », *in* Anneli ALBI et Samo BARDUTZKY (dir.), *National Constitutions in European and Global Governance: Democracy, Rights, the Rule of Law - National Reports*, Asser Press, La Haye, 2019, p. 641 et 642. Voir égal. Epaminondas SPILIOTOPOULOS. « Judicial Review of Legislative Acts in Greece », *Temple Law Quarterly*, vol. 56, n° 2, 1983, p. 477). Enfin, si toutes les instances juridictionnelles en Grèce pouvaient examiner la conformité des lois appliquées dans le cadre de la pratique de concept de pays tiers sûr ainsi que le Conseil d'État grec en tant que dernier ressort de la justice administrative, ce dernier n'a pas été saisi, à notre connaissance, de la conventionnalité de ladite loi.

représentant du HCR[457]. Un groupe d'avocats grecs a contesté la validité constitutionnelle de cette modification devant le Conseil d'État mais ce dernier a rejeté, le 22 septembre 2017, les demandes d'annulation introduites contre cette réforme, considérant, *inter alia*, que cette dernière était conforme à la Constitution et que les comités d'appel exerçaient des pouvoirs judiciaires[458]. Cette modification a fait suite aux décisions des comités d'appel saisis suite aux premières décisions de renvois des autorités grecques après la prise d'effet de la déclaration UE-Turquie le 20 mars 2016. Lesdits comités avaient réfuté, dans 390 affaires sur 393, la présomption voulant que la Turquie était un pays tiers sûr, entravant ainsi la mise en œuvre de la déclaration[459]. Or, avec sa nouvelle composition, les comités d'appel ont confirmé les 20 décisions d'irrecevabilité prises postérieurement en se fondant sur la qualité de pays tiers sûr de la Turquie[460]. Il apparaît clairement que cette réforme législative visait à contrecarrer la réaction initiale des comités d'appel qui avait pour effet de neutraliser l'un des objectifs phares de la déclaration de 2016.

231 Ce premier titre a démontré à quel point les principes et l'esprit du droit d'asile ont fait défaut dans la coopération UE-Turquie. Cette dernière a été construite de manière à négliger l'aspect humanitaire du phénomène de l'asile. Au lieu de se focaliser sur le besoin essentiel des personnes fragiles que sont les personnes en quête d'asile, elle l'a considéré comme un sujet secondaire et a chassé les masses humaines d'un endroit à l'autre au détriment, souvent, de leur vie. Élaborée en conséquence des négociations pragmatiques politiques, cette coopération non seulement n'a pas exactement produit les résultats politiques escomptés, mais a donné lieu à des catastrophes humaines inévitables notamment en Méditerranée. Cette réalité n'est pas une surprise, au moins pour les autorités politiques qui ont construit cette politique de manière à ce qu'elle ne

---

[457]Amnesty International, *Blueprint for Despair - Human Rights Impact of the EU-Turkey Deal*, 2017, disponible sur : https://www.amnesty.org/download/Documents/EUR2556642017ENGLISH.PDF, consulté le 8 mars 2023, p. 15.

[458]CoE, *Greek Council for Refugees - Submission of the Greek Council for Refugees to the Committee of Ministers of the Council of Europe in the Case of M.S.S. v. Belgium & Greece (Appl. No 30696/09) and Related Cases*, 1348th (Human Rights) meeting (June 2019) (DH), p. 48.

[459]Mariana GKLIATI, « The Application of the EU-Turkey Agreement: A Critical Analysis of the Decisions of the Greek Appeals Committee », *op. cit.*, p.83.

[460]*Ibid.,* p.86.

soit pas soumise, autant que possible, aux contrôles juridictionnels. Du fait des manœuvres politico-juridiques, les fondements de cette coopération, consistant à renvoyer en Turquie les personnes ou les fixer dans ce pays, n'ont pas véritablement bénéficié des gardes-fous que le droit aurait dû leur assurer. À cet égard, un examen approfondi s'impose désormais quant à la compatibilité, avec le droit international et européen, des mécanismes sur lesquels reposent la mise en œuvre de cette coopération.

Titre II. Une coopération reposant sur une mise en œuvre heurtant le droit international et européen de l'asile

232 Le droit d'asile est protégé non seulement par la Déclaration universelle des droits de l'Homme, instrument quoique non contraignant du droit international, mais également garanti par la Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne qui a acquis dans le cadre du droit de l'UE une pleine force contraignante avec le traité de Lisbonne entré en vigueur en 2009.

233 Ce droit implique, en termes de garantie de protection, des obligations tantôt positives tantôt négatives qui mettent à la charge de l'État le devoir, respectivement, de prendre des mesures en vue de sauvegarder ces droits ou de s'abstenir d'agir pour ne pas interférer de manière injustifiée avec ces derniers. À ce propos, il met à la charge des États des obligations de cette nature en fonction des différentes étapes dans son utilisation. En effet, compte tenu des principes du droit d'asile, d'une part, et des droits de l'Homme, d'autre part, la possibilité de sortir de tout pays, y compris le sien, est un choix qui exige l'abstention des États dans le cadre de leurs obligations négatives, tandis que l'examen des demandes d'asile rentre dans leurs obligations positives. C'est ainsi que l'examen de la demande de protection internationale des personnes présentes sur le territoire ou aux frontières d'un État et l'octroi éventuel d'une protection à celles-ci ont été juridiquement bien encadrés aussi bien en droit international qu'européen et considérés ainsi comme des obligations positives de l'État.

234 Pourtant, la coopération UE-Turquie prévoit dans sa mise en œuvre d'empêcher la sortie des aspirants à une protection de la Turquie sous couvert de lutte contre la migration irrégulière, d'une part (Chapitre I), et le retour contraint de ces personnes vers ce pays sur le fondement contestable du concept de pays tiers sûr, d'autre part (Chapitre II), mesures incompatibles avec le droit international et européen de l'asile et des droits de l'Homme.

Chapitre I. Le droit pour les réfugiés de quitter la Turquie : une possibilité entravée sous couvert de lutte contre la migration irrégulière

235 L'un des objectifs principaux de la coopération euro-turque est la lutte contre la migration irrégulière. Conçue dans un contexte où une part importante et non négligeable des migrants irréguliers sortant de la Turquie aspirent à une protection internationale dans l'UE, cette lutte a des répercussions importantes sur le droit d'asile en ce sens que les personnes qui ont des raisons légitimes pour arriver dans le pays de leur choix ne le pourront plus du fait de ladite lutte qui entrave la circulation de tous les migrants irréguliers sans distinguer les potentiels réfugiés.

236 Bien plus, il apparaît que les opérations menées sous couvert de lutte contre la migration irrégulière ciblent en réalité principalement ces personnes et ne visent qu'à restreindre leur circulation.

237 Or, les mesures prises dans ce cadre suscitent des interrogations sur le terrain du droit d'asile. En premier lieu, force est d'observer qu'en application de cette coopération, la circulation des migrants est d'autant plus entravée que les potentiels réfugiés sont empêchés se rendre dans le pays de leur choix. Privées presque toujours de moyens légaux pour se déplacer, les personnes en quête d'asile sont ainsi contraintes d'employer des routes illégales pour arriver à leur destination. À ce propos, empêcher la sortie de ces personnes qui sont déjà dans l'impossibilité d'utiliser des moyens légaux revient à bloquer totalement leur accès à la protection internationale et finalement à détruire l'essence du droit d'asile (Section I). En second lieu, dans la même perspective, la lutte contre la migration irrégulière semble être transformée en un moyen permettant à l'UE de contourner le principe de non-refoulement en empêchant l'arrivée des demandeurs d'asile tentant de quitter le territoire turc (Section II).

Section I. Des mesures incompatibles avec l'essence même du droit des réfugiés

238 L'un des plus importants problèmes juridiques engendrés par la coopération UE-Turquie est la création de situations dans lesquelles le droit des réfugiés perd totalement sa signification. Par une série de mesures ont été détruites toutes les voies susceptibles d'être empruntées par les personnes souhaitant quitter la Turquie pour trouver asile dans l'UE.

239 Dans ce contexte, il convient d'établir, dans un premier temps, l'existence d'un droit pour les aspirants à une protection internationale de quitter la Turquie (§I) et, dans un second temps, l'illégalité de l'obstacle mis à la sortie légitime desdites personnes (§II).

§I. Le droit des aspirants à l'asile de quitter la Turquie

240 Le droit des réfugiés ne concerne pas seulement les personnes reconnues comme réfugiés dans un État ou ayant déposé une demande en ce sens ; son champ d'application est plus large. Selon la Convention de Genève, un réfugié est une personne qui se trouve en dehors de son pays et qui considère qu'elle répond à la définition de ce texte pour être protégée. Il en est déduit qu'un potentiel réfugié, personne souhaitant quitter son pays pour trouver asile, est *de jure* réfugié à partir du moment où il a quitté son pays. C'est précisément la raison pour laquelle l'octroi du statut de réfugié par un État à un demandeur d'asile n'est pas constitutif mais déclaratoire[461].

241 Cependant, la reconnaissance du statut réfugié étant soumise à un examen que l'État destinataire effectuera après l'arrivée de la personne sur son territoire, l'accès à la

[461]Voir HCR, *Guide des procédures et critères à appliquer pour déterminer le statut de réfugié au regard de la Convention de Genève de 1951 et du Protocole de 1967 relatifs au statut des réfugiés*, HCR/1P/4/FRE/REV.1, Genève, janv. 1992, par. 28).

protection d'un potentiel en amont demeure problématique. C'est ainsi que la protection des droits fondamentaux des migrants, potentiels réfugiés compris, devient particulièrement importante.

242 En effet, l'accès d'une personne à l'asile concerne au moins deux États et dépend également du processus antérieur au dépôt de la demande d'asile auprès des autorités du pays de destination. D'ailleurs, le processus d'asile commence alors que la personne ayant des motifs légitimes pour se réfugier se trouve encore dans le pays qu'elle envisage de fuir et continue jusqu'au moment où elle arrive aux portes de l'État de destination. L'accès à l'asile est ainsi conditionné à la sortie de la personne du pays d'origine et à son arrivée aux frontières du pays de refuge. À ce propos, font partie intégrante du droit international des réfugiés le droit de quitter un territoire et le droit de chercher asile, ces deux droits étant les deux faces d'une même pièce dans le contexte des réfugiés[462].

243 De ce point de vue, pour ceux qui ne sont pas encore arrivés dans le pays destinataire et qui n'ont donc pas présenté une demande d'asile, l'existence du droit des réfugiés n'aurait aucune signification à moins que ne s'applique efficacement le droit de quitter un pays, qui s'avère être une condition préalable pour garantir la protection de la personne contre la persécution[463] et un élément central de la protection internationale[464]. À cet égard, le droit des réfugiés impose aux États de transit et de destination des obligations positives et négatives quant à la sortie des potentiels réfugiés. Dans l'hypothèse où la sortie de ces derniers est totalement bloquée, l'accès à l'asile ne serait pas possible et le droit des réfugiés n'aurait donc pas de raison d'exister.

244 Force est d'observer que la majorité des prétendants à l'asile souhaitant quitter la Turquie pour arriver dans des États de l'UE utilisent les voies illégales de sortie. Cela paraît légitime eu égard au droit de quitter un pays qui bénéficie, en théorie, à ceux aspirant à une protection internationale (A) mais qui est inutilisable en pratique par ces derniers (B).

---

[462]Alice EDWARDS, « Human Rights, Refugees, and the Right to Enjoy Asylum », *International Journal of Refugee Law*, n° 17, 2005, p. 302.

[463]Marjoleine ZIECK, « Refugees and the Right to Freedom of Movement: From Flight to Return », *Michigan Journal of International Law*, n° 39, 2018, p. 21.

[464]Conseil de l'Europe, Commissaire aux droits de l'Homme, *Le droit de quitter un pays*, Editions du Conseil de l'Europe, nov. 2013, p. 6.

A. Un droit existant en théorie

245 L'un des droits fondamentaux qui occupe une place importante en droit international et européen, le droit de quitter tout pays, est protégé dans de nombreux textes juridiques. La Déclaration universelle des droits de l'Homme le prévoit ainsi dans son article 13, paragraphe 2, qui dispose que *« toute personne a le droit de quitter tout pays, y compris le sien, et de revenir dans son pays »*[465]. Quoique la DUDH ne soit pas contraignante, elle a inspiré le Pacte international des droits civils et politiques (PIDCP) dont l'article 12, paragraphe 2, énonce que *« toute personne est libre de quitter n'importe quel pays, y compris le sien »*. De même, dans le droit européen, le protocole 4 à la Convention européenne des droits de l'Homme contient une disposition identique formulée dans les mêmes termes en son article 2, paragraphe 2.

246 Dans le contexte de la coopération UE-Turquie, la sortie de Turquie des potentiels réfugiés est un phénomène que cette coopération considère comme illégitime et contre laquelle elle cherche logiquement à lutter. Toutefois, le droit de quitter un pays qui fonde celui pour ces personnes de sortir du territoire turc est un droit contraignant à l'égard de chacune des parties de la coopération UE-Turquie (1) et les potentiels réfugiés souhaitant quitter la Turquie pour arriver dans l'Union en sont bénéficiaires (2).

1. Un droit contraignant à l'égard des parties de la coopération UE-Turquie

247 Le droit de quitter un pays est un droit reconnu tant par la Turquie que l'Union européenne.

248 Pour ce qui est de la Turquie, bien qu'elle ne soit pas partie au protocole 4 de la Convention européenne des droits de l'Homme, elle a ratifié le PIDCP le 15 août 2000 et

[465]Article 13, Déclaration universelle des droits de l'Homme, Assemblée générale des Nations Unies, Résolution 217 A (III), adoptée le 10 déc. 1948 à Paris.

l'a ratifié le 23 septembre 2003[466]. N'ayant émis aucune réserve en ce qui concerne le droit de quitter un pays, celui-ci a une force contraignante à son égard.

249 Quant à l'Union européenne, le droit international ne trouve pas de place directement dans la hiérarchie des normes du droit de l'UE. Au sommet de cette hiérarchie se trouve le droit primaire de l'Union, qui se compose des traités constitutifs et de révision de l'Union européenne, de la Charte des droits fondamentaux -en vertu de l'article 6 TUE-, ainsi que les principes généraux du droit[467]. Viennent ensuite les accords internationaux conclus par l'Union et le droit dérivé du droit primaire[468].

250 Toutefois, certains instruments du droit international, parmi lesquels le PIDCP, ont acquis une place dans le droit de l'Union européenne selon la jurisprudence de la Cour de justice de l'UE. Celle-ci a reconnu, dans de nombreuses affaires, que ledit Pacte nourrissait les principes généraux du droit de l'Union. C'est ainsi qu'elle a précisé, dans l'affaire *Parlement c/ Conseil de l'UE* du 27 juin 2006, que *« le pacte international relatif aux droits civils et politiques [figurait] au nombre des instruments internationaux concernant la protection des droits de l'homme dont elle tient compte pour l'application des principes généraux du droit communautaire »*[469].

251 En outre, force est d'observer que tous les États membres de l'Union sont signataires du Pacte et la question se pose donc de savoir dans quelle mesure l'Union est tenue de respecter, dans l'exercice de ses compétences, de tels engagements pris par tous les États membres. À ce sujet, la Cour de justice *« n'exclut pas que l'Union soit liée par des accords auxquels elle n'est pas partie mais qui ont été conclus par ses États membres »*[470]. Si les

---

[466]Article 12, PIDCP, Assemblée générale des Nations Unies, Résolution 2200A (XXI), adopté le 16 déc. 1966, entré en vigueur le 23 mars 1976.

[467]Claude BLUMANN et Louis DUBOUIS, *Droit institutionnel de l'Union européenne*, *op. cit.*, p. 647.

[468]*Ibid*.

[469]CJUE, *Parlement européen c/ Conseil de l'Union européenne*, Aff. C-540/03, Arrêt du 27 juin 2006, par. 37. La Cour a affirmé ce principe également dans l'affaire *Dynamic Medien Vertriebs GmbH c/ Avides Media AG*, Aff. C-244/06, Arrêt du 14 févr. 2008, par. 39. Dans le même sens, voir égal. *Orkem c/ Commission*, Aff. C-374/87, Arrêt du18 octobre 1989, par. 31 ; *Dzodzi,* Aff. jointes C-297/88 et C-197/89, Arrêt du 18 octobre 1990, par. 68 ; *Grant,* Aff. C-249/96, Arrêt du 17 février 1998, par. 44.

[470]Marc BLANQUET, *Droit général de l'Union européenne*, *op. cit.*, p. 414, par. 688.

engagements pris par les seuls États membres ne font pas partie du droit de l'Union en tant que tels, la CJUE souligne qu'ils produisent *« des effets indirects »*. C'est ainsi qu'elle a précisé, dans l'affaire *SCF*, que *« bien que l'Union ne soit pas une partie contractante à la convention [...], elle est toutefois tenue [...] de ne pas entraver les obligations des États membres au titre de cette convention. Dès lors, cette dernière convention produit des effets indirects au sein de l'Union »*[471]. À cet égard, négliger les dispositions d'une convention à laquelle tous les États membres de l'Union sont partis reviendrait pour l'UE à empiéter sur le champ de compétence des États membres et à engendrer un dysfonctionnement juridique au sein de l'Union.

252 En conséquence, le Pacte relatif aux droits civils et politiques et donc le droit de quitter un pays qu'il protège sont des valeurs juridiques que l'UE est tenue de respecter dans l'établissement avec des pays tiers des coopérations dans le cadre de ses compétences, notamment en matière migratoire.

253 Étant ainsi établi que l'UE et la Turquie sont liées par l'obligation de respecter le droit de quitter un pays, il convient de souligner que les potentiels réfugiés sont titulaires de ce droit et qu'ils ne sauraient être privés de son exercice qu'ils projettent de demander l'asile.

2. Un droit fondamental bénéficiant à toute personne y compris les potentiels réfugiés

254 Le droit de quitter un pays est un droit qui, eu égard à la lettre de l'article 12§2 du Pacte le garantissant, bénéficient à toutes les personnes. Ainsi, les potentiels réfugiés en sont aussi bénéficiaires.

255 Il est vrai que ce droit n'est pas absolu et qu'il peut être restreint dans certaines conditions comme nous l'évoquerons par la suite[472]. Néanmoins, il demeure universel et

---

[471]CJUE, *SCF c/ Marco Del Corso*, Aff. C-135/10, Arrêt du15 mars 2012, par. 50.

[472]Il convient de noter, d'emblée, que l'article 12§3 du Pacte prévoit que ce droit ne peut « être l'objet de restrictions que si celles-ci sont prévues par la loi, nécessaires pour protéger la sécurité nationale, l'ordre

personne ne devrait être privée de son exercice sur des bases autres que les critères définis de restriction. En d'autres termes, certains groupes de personnes ne peuvent pas être exclus de l'exercice de ce droit sur la base de critères tels que l'objectif ou la durée de leur voyage ainsi que l'emploi des voies illégales pour sortir. C'est ainsi que le Comité des droits de l'Homme précise, dans son observation générale sur l'article 12 du Pacte, que *« la liberté de quitter le territoire d'un État ne peut être subordonnée à un but particulier ni à la durée que l'individu décide de passer en dehors du pays »*[473]. Ces critères peuvent donner lieu à des conséquences juridiques différentes mais l'exclusion ou la restriction à l'exercice du droit de quitter un pays ne peut pas être l'une de ces conséquences.

256 Par ailleurs, la situation des réfugiés pose la question du franchissement des frontières sous un angle particulier. Le droit de quitter un pays revêt souvent une importance équivalente au droit à la vie et à l'interdiction de la torture ou des mauvais traitements dans la mesure où pour l'aspirant à une protection internationale la sortie du pays est la seule possibilité d'échapper à de telles violations. De ce point de vue, dans le contexte de l'asile, l'exercice du droit de quitter un pays même par des voies illégales s'avère manifestement légitime.

257 Bien que la Convention de Genève soit silencieuse en ce qui concerne la sortie des potentiels réfugiés d'un pays, elle a établi le principe selon lequel les réfugiés ne seront pas sanctionnés pénalement du fait de leur entrée irrégulière dans le pays d'accueil[474]. Son silence sur la sortie étant compréhensible puisqu'elle a pour objet les personnes qui ont déjà fui leur pays, il peut être avancé, par analogie avec sa position sur l'entrée irrégulière, qu'il est tout autant impératif de permettre la sortie de tout État au regard de l'esprit de la Convention. En d'autres termes, il ne serait pas cohérent avec l'approche de la convention d'admettre que la sortie d'un potentiel réfugié peut être entravée par un

---

public, la santé ou la moralité publiques, ou les droits et libertés d'autrui, et compatibles avec les autres droits reconnus par le présent Pacte ».

[473]ONU, Comité des droits de l'Homme, *Observation générale no. 27 - Liberté de circulation (art. 12),* CCPR/C/21/Rev.1/Add.9, 2 nov. 1999, par. 8.

[474]Article 31, par. 1, Convention relative au statut des réfugiés, *op. cit.*

pays lié par la Convention de Genève, tandis que son entrée irrégulière dans le pays d'accueil est légitime.

258 Quoique les potentiels réfugiés jouissent théoriquement du droit de quitter un pays, ils n'ont pourtant pas les moyens légaux de l'exercer.

B. Un droit rarement utilisable en pratique par les potentiels réfugiés

259 Le droit de quitter un pays est non seulement une liberté dans laquelle l'État ne devrait pas interférer sauf certaines situations exceptionnelles, mais également impose à l'État des obligations positives pour que l'individu jouisse de ce droit[475]. Cependant, eu égard à la pratique actuelle qui prive les potentiels réfugiés de droit de quitter un pays, les possibilités pour eux d'exercer ce droit se trouvent *« sérieusement compromises »*[476].

260 En effet, la sortie des personnes d'un pays est soumise, en pratique, à la fois à l'autorisation du pays de départ et de celui de destination, en ce sens que la personne doit posséder des documents de voyages délivrés par le pays de départ ou d'origine, tel un passeport, et obtenir l'admission du pays destinataire par le biais d'un visa ou d'une autorisation générale qui l'en exonère.

261 Cela étant, répondre à ces exigences est rarement possible pour un potentiel réfugié qui est d'abord confronté à la difficulté d'obtention d'un passeport. Par hypothèse, considérant que les réfugiés sont des personnes qui ne veulent ou ne peuvent se réclamer de la protection de leurs pays, ils s'abstiennent souvent, craignant la persécution, de procéder aux démarches en vue d'obtenir un document de voyage ou, même s'ils les ont faites, ils se voient rarement accorder un tel document.

---

[475]Comité des Droits de l'Homme de l'ONU, *Observation générale no. 27*, *op. cit.*, par. 9. Le Comité souligne que « pour que l'individu jouisse des droits garantis au paragraphe 2 de l'article 12, des obligations sont imposées tant à l'État dans lequel il réside qu'à l'État dont il est ressortissant ».

[476]Conseil de l'Europe, Commissaire aux droits de l'Homme, *Le droit de quitter un pays*, *op. cit.,* p. 5.

262 La sortie étant également conditionnée à la possession d'un visa, un certain nombre de personnes titulaires d'un document de voyage sont confrontées, ensuite, à la difficulté d'obtenir un visa si le pays destinataire l'exige, tels les pays de l'espace Schengen pour les départs de la Turquie. En effet, l'objectif de trouver refuge n'est pas considéré, ne serait-ce que dans l'Union européenne, comme un élément obligeant l'État à délivrer un visa.

263 Certes, le droit de l'Union européenne reconnaît aux État membres la possibilité de délivrer un visa pour des raisons humanitaires, eu égard à l'article 25§1 du code des visas qui dispose qu' *« un visa à validité territoriale limitée est délivré [...] a) lorsqu'un État membre [l']estime nécessaire, pour des raisons humanitaires, pour des motifs d'intérêt national ou pour honorer des obligations internationales [...] »*[477]. Pourtant, la Cour de justice de l'UE a exclu la question de l'asile, dans l'affaire *X et X c/ État belge*[478], du champ d'application du visa humanitaire. Dans cet arrêt, la Cour a examiné une question préjudicielle posée par les juges belges pour savoir, entre autres, si l'article cité du code des visas doit *« être interprété en ce sens que, [...], l'État membre saisi d'une demande de visa à validité territoriale limitée est tenu de délivrer le visa demandé, lorsqu'un risque de violation de l'article 4 et/ou de l'article 18 de la Charte, ou d'une autre obligation internationale auquel il est tenu, est avéré ? »*[479]. Précisant que *« le code des visas a pour objet de fixer les procédures et les conditions de délivrance des visas [...] d'une durée maximale de 90 jours »*, et que *« les requérants au principal ont présenté [...] des demandes de visas pour raisons humanitaires, [...], dans l'intention de demander l'asile [...] et, par suite, de se voir délivrer un permis de séjour dont la durée de validité ne soit pas limitée à 90 jours »*, elle a décidé que les demandes de visas en vue de demander l'asile ne relèvent pas du champ d'application du code des visas.

---

[477]Article 25, par. 1, Règlement (CE) No 810/2009 du Parlement européen et du Conseil du 13 juillet 2009 établissant un code communautaire des visas, *JOUE* L 243/1 du 15 sept. 2009.

[478]CJUE, *X et X c/ État belge,* Arrêt du 7 mars 2017, Aff. C-638/16 PPU.

[479]CJUE, *op. cit.,* par. 28.

264 Avec cet arrêt, rendu au moment où la coopération UE-Turquie avait été mise en œuvre et où les potentiels réfugiés se lançaient, par manque de voies légales disponibles[480], dans des voyages périlleux, la Cour a renforcé juridiquement l'absence de voies légales pour les personnes en besoin de protection internationale. Même si les États membres ne sont pas dans l'obligation de délivrer un visa à ceux qui souhaitent quitter le pays tiers pour arriver en Europe pour demander l'asile, cet arrêt ne peut en rien remettre en cause la légitimité de la sortie d'une manière légale ou non de ces personnes de tout pays. En supprimant une voie légale d'entrée, la Cour a renforcé la légitimité d'un droit à sortir de la Turquie, droit qui ne peut être pensé que comme légal, par définition.

265 Il a ainsi été démontré que les potentiels réfugiés sont, de fait, privés de moyens légaux de sortie leur permettant d'exercer leur droit fondamental à quitter un pays. Pourtant, la raison d'être du droit des réfugiés supposerait que les personnes fuyant la persécution puissent quitter légalement leur pays ainsi que les pays par lesquels ils transitent.

266 À ce propos, il convient d'examiner les mesures renforcées de contrôle des frontières prises par la coopération UE-Turquie qui, faisant obstacle à la sortie de ces personnes, paraissent illégales.

§II. L'obstacle organisé par la coopération UE-Turquie à la sortie des aspirants à l'asile : une mesure illégale

267 Les personnes fuyant la persécution ont des raisons légitimes de continuer leur voyage jusqu'à ce qu'elles trouvent une protection effective. Force est de constater, pourtant, que leur sortie est souvent soumise à des restrictions arbitraires de pays qui, les privant du droit de quitter leur territoire, anéantissent celui de demander protection dans un autre État. Ces restrictions ne se traduisent pas seulement par les empêchements opposés aux potentiels réfugiés dans l'usage des voies légales, mais également en

[480]Siobhán MULLALLY, « A Crisis of Protection In Europe: Migrants At Sea », *American Society of International Law Proceedings*, n° 173, mars 30-avr. 2, 2016, p. 1.

entravant, par le biais des contrôles frontaliers, les franchissements illégaux afin de restreindre, de façon absolue, la sortie de ces personnes du pays.

268 L'objectif de ce paragraphe n'est pas de déterminer l'illégalité des restrictions apportées par la Turquie, en tant que pays d'origine ou de transit, à la sortie légale ou illégale des potentiels réfugiés. En effet, en ce qui concerne sa qualité de pays d'origine, ces restrictions sont, à certains égards, la continuité et l'extension des violations des droits fondamentaux caractérisant une persécution et que l'État, en empêchant la sortie de son territoire, ne fait que poursuivre, leur illégalité étant alors indifférente. Vu sous l'angle de sa position de pays de passage, le transit des personnes par la Turquie est en réalité restreint, en grande partie, en conséquence de la coopération conclue avec l'Union européenne. Ainsi, l'existence des contrôles pour l'ensemble des migrants a nécessairement un impact sur la possibilité pour les potentiels réfugiés de nationalité turque aussi de sortir. Comme le soutient Thibaut Fleury Graff, *« [...] les politiques européennes d'externalisation de la demande d'asile et de fermeture des frontières extérieures [...] se sont traduites par un durcissement des conditions d'accès aux procédures d'asile, et une accélération de celles-ci. Elles conduisent, ce faisant, à considérer les demandeurs de protection comme des étrangers 'comme les autres', ne méritant pas, ou très peu, d'attention particulière ou, disons, spécifique, alors même que le sort de leur demande dépend largement de la qualité de leur dossier [...] et de leur capacité [...] à dire leurs craintes »*[481].

269 À cet égard, l'objectif principal de ce paragraphe est d'examiner la légalité des mesures prises dans le cadre de cette coopération qui créent des obstacles à la sortie légitime de l'ensemble des potentiels réfugiés.

270 Cela dit, le droit de quitter un pays n'est pas un droit absolu et peut donc faire l'objet, au regard du droit international, de restrictions sur la base de certains motifs limités et encadrés (A). Toutefois, les restrictions apportées dans le cadre de la coopération UE-Turquie paraissent s'appuyer sur des motifs arbitraires (B).

---

[481]Thibaut FLEURY GRAFF, « Confusion et porosité entre droit de l'asile et droit des étrangers », *in* Claire BRICE-DELAJOUX (dir.), *Droit des étrangers / Droit de l'asile : entre attraction et répulsion*, Paris, Editions Pedone, 2021, p. 57.

A. Des motifs limités et encadrés de restrictions au droit de quitter un pays en droit international

271 Les restrictions arbitraires apportées au droit de quitter un pays sont dues principalement à la conception juridiquement erronée de la migration irrégulière. Cette dernière est généralement conçue comme étant un mouvement de personnes contrevenant aux lois, aux réglementations ou aux accords internationaux qui régissent l'entrée ou la sortie du pays d'origine, de transit ou de destination[482]. Néanmoins, l'entrée et la sortie d'un pays sont deux concepts différents du point de vue juridique de telle sorte qu'ils ne peuvent être placés dans la même catégorie. En effet, alors qu'il existe, en droit international, un droit de quitter un pays, il n'existe pas un droit d'entrer dans un pays. C'est ainsi qu'un État peut, en vertu du principe de souveraineté, refuser à un étranger d'entrer sur son territoire sans forcément justifier sa décision à moins que celle-ci ne constitue un refoulement. À l'inverse, quitter un pays est un droit fondamental dont la restriction est assez bien encadrée en droit international de telle sorte qu'un État ne peut empêcher la sortie d'une personne de son territoire que dans des circonstances exhaustives. À cet égard, l'entrée dans un pays peut être soumise à l'autorisation de ce dernier puisqu'elle n'est pas un droit, tandis que la sortie d'un pays est une liberté que non seulement l'État ne peut entraver que dans des circonstances exceptionnelles, mais, en même temps, il lui incombe, au titre de ses obligations positives, de rendre possible l'exercice de ce droit. En d'autres termes, le principe juridique étant de pouvoir quitter un pays librement, la restriction apportée à ce principe constitue une exception dont la conformité juridique avec les normes établies en la matière devrait être examinée.

---

[482]Sur la migration irrégulière voir Ryszard CHOLEWINSKI, « European Union Policy on Irregular Migration' » *in* B. BOGUSZ, R. CHOLEWINSKI, A. CYGAN et E. SZYSZCAK (dir.) *Irregular Migration and Human Rights: Theoretical, European and International Perspectives,* 2004, Leiden: Martinus Nijhoff Publishers, p.182 ; Christel COURNIL, « La politique de réadmission de l'UE avec les pays tiers : diversification et expansion de l'externalisation des contrôles migratoires », *op. cit.* ; Marie-Laure BASILIEN-GAINCHE, « La politique européenne d'immigration et d'asile en question : la valeur de solidarité soumise à l'argument de réalité », *op. cit.*

272 Cette différence étant occultée ou du moins négligée dans les politiques de lutte contre la migration irrégulière, ce que « tolère » la communauté internationale[483], notamment dans la coopération UE-Turquie, la sortie des personnes d'un pays est soumise aux mêmes règles que celles concernant leur entrée. C'est ainsi que la sortie est souvent laissée, tout comme l'entrée, au pouvoir d'appréciation de l'État et que, par conséquent, les personnes souhaitant quitter le pays sont placées dans l'obligation de justifier les raisons de leur sortie. En effet, cette dernière est conditionnée, en pratique, à la justification d'une autorisation d'entrée dans le pays de destination. Dans l'hypothèse d'une personne possédant un document de voyage délivré par le pays où elle se trouve, elle ne pourra pas quitter ce dernier sans démontrer qu'elle a obtenu un visa pour sa destination si celle-ci le requiert. Or, la question du visa ne devrait se poser qu'aux frontières du pays de destination et non en quittant celui de départ. Ce phénomène est souvent le résultat des ententes bilatérales entre les États ainsi que des sanctions prévues dans la législation de ceux-ci imposées aux compagnies de transport lorsque celles-ci laissent passer une personne sans s'assurer préalablement qu'elle a une autorisation légale d'entrée pour sa destination. Le Commissaire aux droits de l'Homme du Conseil de l'Europe souligne ce fait, précisant que *« les États membres de l'Union européenne ont adopté une panoplie de mesures qui empêchent des personnes de quitter le pays où elles se trouvent au motif qu'elles risquent d'entrer illégalement dans l'Union. Ces mesures prennent des formes variées : une obligation de visa qui prive uniquement certaines personnes de la possibilité de quitter le pays pour rejoindre un pays donné ; des sanctions imposées aux compagnies aériennes qui ne suivent pas les conseils des agents de liaison envoyés par des États de l'Union dans les aéroports de pays tiers pour leur indiquer quels*

[483]Bagish Chandra NIRMAL, « Some Aspects of the Right to Leave, the Right to Return and the Question of the Right to Remain with Special Reference to Indian Law and Practice », *ISIL Year Book of International Humanitarian and Refugee Law*, n° 7, 2007, p. 240. L'auteur précise, concernant le droit de quitter un pays, que *« les violations des normes et principes internationaux [...] par le monde industrialisé prospère continuent de se produire et sont tolérées par la communauté internationale avec des attitudes de démission [...] »* (traduit par nos soins).

passagers elles devraient refuser de laisser embarquer »[484]. Cela signifie qu'une personne souhaitant demander l'asile dans l'UE ne pourra quitter la Turquie que si elle a pu obtenir un visa délivré par un pays de l'Union.

273 Dans ce contexte, les restrictions prévues dans des droits nationaux et des accords bilatéraux concernant la sortie des personnes du pays semblent avoir dépassé les limites encadrées par le PIDCP, garante du droit de quitter un pays.

274 À ce propos, l'article 12§3 du Pacte, énumérant les conditions exhaustives en ce qui concerne le régime des restrictions au droit de quitter un pays, stipule que *« celles-ci [doivent être] prévues par la loi, nécessaires pour protéger la sécurité nationale, l'ordre public, la santé ou la moralité publiques, ou les droits et libertés d'autrui, et compatibles avec les autres droits reconnus par le présent Pacte »*[485]. Il convient de noter que les restrictions devraient être appliquées au cas par cas et avec très grande prudence et qu'une application généralisée serait donc incompatible avec l'article cité[486].

275 La restriction au droit de quitter un pays n'est pas seulement effectuée de manière à priver les personnes concernées des moyens légaux de quitter le pays, mais aussi des moyens illégaux par le biais des opérations de lutte contre la migration irrégulière. Ainsi, cette dernière pouvant s'analyser en une restriction de la liberté de quitter un pays, sa légalité doit être appréciée, tout comme la restriction des moyens légaux, au regard de l'article 12§3 du Pacte. À cet égard, la lutte contre la migration irrégulière ne devrait pas s'appuyer sur des motifs arbitraires de manière à engendrer une violation du droit de quitter un pays.

---

[484]Conseil de l'Europe, Commissaire aux droits de l'Homme, Le droit de quitter un pays, *op. cit.*, p. 7. Il explique, par ailleurs, que « quatre mesures principales d'externalisation du contrôle des frontières de l'Union européenne ont pour effet d'empêcher les gens de quitter leur pays s'ils ont pour destination un pays de l'Union : les visas ; les sanctions contre les transporteurs en liaison avec les contrôles de documents ; les accords de réadmission ; les renvois » (p. 58).

[485]Article 12, par. 3, PIDCP, *op. cit.*

[486]Bagish Chandra NIRMAL, « Some Aspects of the Right to Leave, the Right to Return and the Question of the Right to Remain with Special Reference to Indian Law and Practice », *op. cit.,* p. 234.

B. Les motifs arbitraires de restrictions issus de la coopération UE-Turquie

276 Force est de constater qu'aux termes de la coopération UE-Turquie, la sortie des personnes paraît être limitée par des motifs non-mentionnés à l'article 12§3 du PIDCP et selon une interprétation qui anéantit le droit de quitter un pays. Cette réalité est apparue comme le résultat de la politique migratoire de l'Union européenne selon laquelle cette dernière vise à *« conduire des politiques de coopération avec les pays d'origine et de transit en vue de dissuader ou combattre l'immigration clandestine [...] »*[487] et à *« renforcer la coopération avec les pays d'origine et de transit, [...], pour lutter contre les filières criminelles internationales de trafic de migrants et de traite des êtres humains, et de mieux informer les populations menacées pour éviter les drames qui peuvent survenir notamment en mer »*[488]. Il s'ensuit que l'objectif principal de sa coopération avec la Turquie est de restreindre le droit des personnes de quitter la Turquie, avec pour conséquence de réduire le nombre de migrants arrivant dans l'Union européenne[489]. Dans cette perspective, l'Union a invoqué le motif tiré de la lutte contre le trafic des migrants et le sauvetage des vies en mer Méditerranée, bien que, paradoxalement, la perte de vies soit le résultat des obstacles apportés à la circulation des personnes.

277 Toutefois, aussi légitimes qu'ils puissent sembler être, les motifs invoqués constituent une restriction illégale car aucun d'entre eux ne se présente comme une raison valable au sens de l'article 12§3 du Pacte. Même à admettre que ces mesures visent à assurer la sécurité nationale ou l'ordre public, elles ne peuvent pas être considérées comme proportionnées par rapport aux buts poursuivis. La position de la CEDH rejoint cette approche.

---

[487]Conseil de l'UE, *Pacte européen sur l'immigration et l'asile*, 13189/08 ASIM 68, 24 sept. 2008, disponible sur : https://register.consilium.europa.eu/doc/srv?l=FR&f=ST%2013440%202008%20INI T, consulté le 8 mars 2023, p. 13.

[488]*Ibid*., p. 7.

[489]Sarah LAMORT, *Europe, terre d'asile ? Défis de la protection des réfugiés au sein de l'Union européenne,* Presses Universitaires de France, 1e édition, 2016, p. 25.

278 En effet, la Cour de Strasbourg s'est pour la première fois prononcé en 2012, dans l'affaire *Stamose c/ Bulgarie,* sur l'interdiction de voyager à l'étranger. Elle concernait un ressortissant bulgare expulsé par les États-Unis et rapatrié en Bulgarie pour avoir enfreint les conditions attachées à son visa américain[490]. De ce fait, les autorités bulgares lui avaient interdit de voyager pendant deux ans et saisi son passeport[491]. La Cour a conclu à la violation de la liberté de circulation prévue par l'article 2 du Protocole 4, précisant qu'elle ne *« saurait tenir pour proportionnée une mesure aussi générale et dépourvue de discernement »*[492]. Elle a considéré, notamment, que les autorités bulgares n'avaient *« nullement justifié l'arrêté litigieux et [...] jugé nécessaire d'examiner la situation personnelle de l'intéressé »*[493]. Elle a ajouté que *« même si la disposition pertinente leur conférait un pouvoir d'appréciation relativement à la décision d'imposer ou non la mesure litigieuse, rien [n'indiquait] que dans l'exercice de ce pouvoir les autorités aient tenu compte de facteurs propres au requérant, tels la gravité de l'infraction à l'origine de son expulsion des Etats-Unis, le risque qu'il enfreignît les règles d'un autre État en matière d'immigration, sa situation familiale, financière et personnelle, ou le point de savoir s'il avait un casier judiciaire »* et que *« des restrictions générales et presque automatiques de ce type ne pouvaient passer pour justifiées »*[494]. Il convient de noter que cette mesure législative avait été adoptée dans le contexte de l'abolition de l'obligation de visa pour les ressortissants bulgares par les autorités européennes et était le résultat d'une incitation de celles-ci[495].

279 Quant aux sauvetages des vies en mer, les risques qu'une personne encourt concernant sa vie ou sa sécurité en quittant son pays ne peuvent pas non plus être considérés par les États comme une raison valable pour entraver sa sortie du pays[496]. Certes, on doit

---

[490]CEDH, *Stamose c/ Bulgarie,* Aff. 29713/05, Arrêt du 27 déc. 2012, par. 8. Voir égal., plus récemment, CEDH, *Rotaru c/ République de Moldova,* Aff. 26764/12, Arrêt du 8 déc. 2020.

[491]CEDH, *Stamose c/ Bulgarie*, *op. cit.,* par. 10.

[492]*Ibid*., par. 34.

[493]*Ibid*., par. 35.

[494]*Ibid.*

[495]Voir, sur ce sujet, *ibid*., par. 23.

[496]The University of Michigan, *op. cit.*, par. 6. Comme le soutiennent de nombreux chercheurs signataires de

admettre qu'il s'agit ici d'un motif légitime de restriction, à savoir le fait de protéger les droits et libertés d'autrui en empêchant qu'ils embarquent dans des conditions susceptibles de donner lieu à des noyades dramatiques. Pourtant, obnubilées par l'idée de ramener les personnes secourues au lieu de départ et ainsi d'entraver leur circulation de manière absolue, les opérations de sauvetage en mer ne peuvent être justifiées par la clause de l'ordre public au sens de l'article 12§3 du Pacte[497], en ce qu'elles constituent une restriction non proportionnelle avec le motif poursuivi et totalement destructrice du droit de quitter un pays.

280 On doit néanmoins admettre qu'il existe ici un motif légitime de restriction, à savoir la protection des droits et libertés d'autrui. N'est-ce pas protéger le droit à la vie de ces personnes que d'empêcher qu'elles s'embarquent dans les conditions que l'on connaît qui ont donné lieu à d'innombrable noyades.

281 Eu égard à ce qui précède, il est manifeste que les objectifs de la coopération UE-Turquie concernant la migration irrégulière, à savoir la réduction du nombre d'arrivées illégales dans l'Union, la prévention du trafic des êtres humains ainsi que le sauvetage des vies dans la mer, sont des objectifs qui ne doivent pas être atteints en restreignant le droit de quitter un pays. Ils peuvent l'être par le biais d'autres politiques ne portant pas atteinte aux droits fondamentaux. Ainsi, non seulement les personnes ne devraient pas être empêchées de quitter la Turquie pour les motifs mentionnés, mais au contraire, l'État devrait faciliter leur sortie au regard du PIDCP. La coopération UE-Turquie, en ce qu'elle entrave la sortie de certains groupes de personnes, méconnaît donc l'article 12§3 du Pacte.

282 Il faut souligner que globalement, au niveau international, se développent des coopérations dans le domaine migratoire ayant pour effet d'empêcher l'accès à l'asile

---

cette déclaration, « lorsqu'une personne cherche à quitter le territoire d'un État, elle prend une décision autonome pour le faire et donc l'État de départ ne saurait légalement restreindre son droit de quitter sur la base de préoccupations tenant aux risques pour sa vie ou sa sécurité au moment du départ ou pendant le trajet » (Traduit par nos soins).

[497]Marjoleine ZIECK, « Refugees and the Right to Freedom of Movement: From Flight to Return », *op. cit.,* p. 31.

des potentiels réfugiés[498]. Illustrant cette tendance, les engagements entre l'UE et la Turquie semblent ainsi avoir abouti à mettre en péril la raison d'être du droit d'asile.

Section II. Des mesures génératrices d'un refoulement masqué

283 Parmi les principes les plus fondamentaux du droit d'asile international et européen, le principe de non-refoulement constitue la protection primaire minimale bénéficiant aux réfugiés potentiels. Il découle de l'article 33 de la Convention de Genève qui interdit aux États contractants de refouler, *« de quelque manière que ce soit, un réfugié sur les frontières des territoires où sa vie ou sa liberté serait menacée »*[499]. Quand bien même le terme « de quelque manière que ce soit » interdit toute sorte de refoulement en théorie, la signification de ce terme demeure imprécise face notamment à l'émergence fréquente de nouvelles pratiques étatiques de lutte contre la migration irrégulière. Parmi celles-ci, on en trouve qui ne paraissent pas, à première vue, symptomatiques de la violation du principe de non-refoulement mais qui, en réalité, peuvent s'avérer, avec un examen minutieux et approfondi, contourner cet interdit.

284 Les incertitudes issues de cette formule généralisée du principe de non refoulement dans la Convention de Genève ont été compensées, au niveau européen, par la jurisprudence de la CEDH. S'appuyant sur l'article 3 de la CESDH, la Cour a imposé une interprétation

---

[498]Le développement des accords de réadmission en est une illustration majeure. Stephen H. Legomsky souligne à ce sujet qu'ils réduisent la circulation irrégulière en ce qu'ils découragent de voyager les personnes qui savent qu'elles seront renvoyées à leur arrivée (Stephen H. LEGOMSKY, « Secondary Refugee Movements and the Return of Asylum Seekers to Third Countries: The meaning of Effective Protection », *International Journal of Refugee Law*, vol. 14 n° 4, 2003, p. 578). Les accords de réadmission conclus par l'UE avec des pays tiers s'inscrivent ainsi dans ce cadre. Voir, sur ce sujet Christel COURNIL, « La politique de réadmission de l'UE avec les pays tiers : diversification et expansion de l'externalisation des contrôles migratoires », *op. cit.* ; Pierre-François LAVAL, « L'instrumentalisation de l'État tiers: vers un dévoiement de la coopération européenne en matière d'asile », *op. cit.*

[499]Article 33, par. 1, Convention relative au statut des réfugiés, *op. cit.*

extensive du champ d'application du principe de non refoulement. En effet, dans l'affaire *Hirsi Jamaa c/ Italie*[500], la CEDH a reconnu l'application extraterritoriale de cet article 3 pour condamner l'Italie pour ses activités emportant la violation de cette disposition consécutive au refoulement des requérants à partir des eaux internationales.

285 À cet égard, les pratiques, découlant de la coopération euro-turque et consistant à entraver la sortie des personnes de Turquie pour que ces dernières ne puissent arriver aux frontières européennes, soulèvent des questions en ce qui concerne le respect du principe de non-refoulement. Ne s'agit-il pas là de refoulement caché ou masqué. Compte tenu notamment du caractère évolutif du principe de non-refoulement, il est donc intéressant et nécessaire d'examiner d'abord la portée extensive du principe de non-refoulement (§I), pour ensuite déterminer la responsabilité de l'UE du fait de ce principe dans le contexte de sa coopération migratoire avec la Turquie (§II).

§I. La portée extensive du principe de non-refoulement

286 L'obligation pour les États d'admettre, en vertu du principe de non-refoulement, les potentiels réfugiés sur leur territoire est, dans la doctrine, un sujet de débats d'une importance particulière notamment lorsqu'il est question de déterminer la portée de ce principe face à diverses pratiques des États (A). Sur cette base, il semble intéressant, ensuite, afin de mieux cerner juridiquement la situation des personnes fixées à un pays tiers en application des arrangements prévus entre États, d'étudier l'application extraterritoriale du principe de non-refoulement, notamment l'obligation de laisser entrer les potentiels réfugiés sur le territoire d'un État où ils ont choisi de se rendre (B).

[500]CEDH, *Hirsi Jamaa c/ Italie*, Aff. 27765/09, Arrêt du 23 févr. 2012, par. 70-75.

A. L'inclusion dans le principe de non-refoulement de l'obligation d'admettre les demandeurs d'asile sur le territoire d'un État

287 En déterminant la portée véritable du principe de non-refoulement, l'une des questions qui fait débat et qui est d'une importance cardinale est de savoir si le principe de non-refoulement impose aux États l'obligation d'admettre les potentiels réfugiés arrivant à leurs frontières sur leurs territoires. Le caractère essentiel de ce sujet s'explique par des questions légitimes que suscitent certaines politiques migratoires visant à fixer des potentiels réfugiés dans un autre État au motif que, *inter alia*, ce dernier serait considéré comme un pays sûr au sens du principe de non-refoulement. La question principale que l'on soulève ici est de savoir si les États sont tenus, en vertu du principe de non-refoulement, d'accorder aux potentiels réfugiés l'accès à la possibilité de demander asile, *a minima* dans le cadre d'une procédure aux frontières[501]. Dans le cas d'espèce, il s'agit de déterminer quelle mesure les États disposent d'une marge d'appréciation pour fixer des aspirants à une protection internationale dans un autre État en refusant auxdites personnes d'accéder à une procédure d'asile sur leurs territoires, même selon une procédure accélérée, et sans examiner leurs demandes d'asile individuellement de manière à les priver d'une possibilité de contester, devant les autorités administratives et juridictionnelles, les fondements juridiques sur lesquels repose ce procédé. Dans ce cas, contrairement aux personnes qui sont renvoyées vers un pays considéré comme sûr après leur entrée sur le territoire de l'État de destination et l'examen par cet État de leurs demandes d'asile, les intéressés ne font pas l'objet de l'application du concept de pays tiers sûr. Pourtant, l'idée principale reste la même dans ces deux situations de par leurs conséquences.

288 Il est à noter, en premier lieu, que l'interprétation à retenir pour répondre à ces questions et donc déterminer la portée du principe de non-refoulement devrait concorder avec le

[501]Catherine-Amélie Chassin examine « le droit au traitement de la demande d'asile » dans le cadre des ré-admissions en application du système Dublin de l'UE. Voir Catherine-Amélie CHASSIN, « De la réadmission des demandeurs d'asile », *AJDA*, 2013, n° 41, p. 2380.

cadre général de la Convention de Genève. Une interprétation contradictoire avec les autres dispositions de la Convention serait inexacte. Or, son article 31 interdit aux États contractants d'appliquer des sanctions pénales du fait de l'entrée ou du séjour irrégulier des réfugiés[502]. Cette interdiction est une protection plus large que l'obligation d'admission des personnes tentant d'entrer régulièrement sur le territoire. À cet égard, soutenir que les États ne sont pas dans l'obligation d'admettre les personnes souhaitant demander asile sur leurs territoires reviendrait à dire, paradoxalement, que la Convention de Genève préconise l'entrée irrégulière de la personne tout en lui refusant toute protection lorsqu'elle se présente spontanément à la frontière[503]. De même, l'admission est une exigence humanitaire de la Convention de Genève. En effet, le Comité exécutif du HCR a précisé, dans sa conclusion adoptée en 1979, que *« tous les États côtiers ont l'obligation humanitaire de permettre aux navires en détresse de chercher refuge dans leurs eaux et d'accorder l'asile ou tout au moins un refuge provisoire aux personnes à bord qui souhaitent chercher asile »*[504]. De ce point de vue, le rejet des personnes se présentant à la frontière et leur non-admission sur le territoire paraît ainsi incompatible avec le principe de non-refoulement[505].

289 Ensuite, le principe de non-refoulement est une protection minimale qui préserve la personne contre un renvoi vers un pays à risque. Il est important de souligner, sur ce point, que le risque est un élément individuel dont la réalité ne peut être déterminée qu'avec un examen individuel de la situation de la personne[506]. Ce dernier, qui consiste

---

[502]Article 31, Convention relative au statut des réfugiés, *op. cit.*

[503]Vincent CHETAIL, « Le principe de non-refoulement et le statut de réfugié en droit international », *in* Vincent Chetail et François Flauss (dir.) *La Convention de Genève du 28 juillet 1951 relative au statut des réfugiés 50 ans après : bilan et perspective*, Bruxelles, Bruylant, 2001, p. 18.

[504]ExCom, *Réfugié sans pays d'asile*, n° 15 (XXX), 30e session du Comité exécutif, 16 oct. 1979, par. c.

[505]Sir Elihu LAUTERPACHT et Daniel BETHLEHEM, « The Scope and Content of the Principle of Non-Refoulement : Opinion », *in* Erika FELLER, Volker TÜRK et Frances NICHOLSON (dir.), *Refugee Protection in International Law - UNHCR's Global Consultations on International Protection*, Cambridge, Cambridge University Press, 2003, p. 114. Voir égal. Guy S. GOODWIN-GILL et Jane McADAM, *The Refugee in International Law,* Oxford University Press, 3e édition, 22 mars 2007, p. 207.

[506]Le comité exécutif du HCR indique, sur ce point, que : « La question de savoir si un pays est « sûr » ne comporte pas de réponse automatique pour tous les demandeurs d'asile dans toutes les circonstances

à évaluer si l'intéressé a besoin d'une protection avant son renvoi[507] est une exigence du principe de non-refoulement et, dès lors, *« un État partie à la Convention de Genève ne saurait se délier de l'obligation du non-refoulement, sans s'assurer au préalable que la personne en question répond ou non à la définition du réfugié »*[508]. Cela signifie que le principe de non-refoulement exige que la personne accède à la procédure d'asile pour voir sa demande examinée. À cet égard, l'admission de la personne sur le territoire du pays et l'octroi par ce dernier d'une protection temporaire durant l'examen de sa demande d'asile devraient être considérés comme inclus dans le principe de non-refoulement[509].

290 L'admission de la personne sur le territoire du pays dans la procédure d'asile avant qu'elle ne fasse l'objet d'un renvoi vers un quelconque autre pays est aussi une exigence du droit européen des droits de l'Homme. L'article 13 de la CESDH garantit le droit à un recours effectif[510]. Certes, selon la jurisprudence de la CEDH, cet article *« n'a pas d'existence indépendante ; il ne fait que compléter les autres clauses normatives de la*

(c'est-à-dire sur la base d'une liste de « pays tiers sûrs »). Un pays peut être « sûr » pour les demandeurs d'asile d'une certaine origine et ne pas l'être pour d'autres personnes d'origines différentes, et pour d'autres demandeurs d'asile, du fait de leur passé ». (ExCom, *Note sur la protection internationale*, EC/49/SC/CRP.12, 4 juin 1999, point 20).

[507]Susan KNEEBONE, « Introduction : Refugees and Asylum Seekers in the International Context - Rights and Realities », *in* Susan KNEEBONE (dir.), *Refugees, Asylum Seekers and the Rule of Law - Comparative Perspectives,* Cambridge, Cambridge University Press, 2009, p. 11.

[508]Vincent CHETAIL, « Le principe de non-refoulement et le statut de réfugié en droit international », *op. cit.*, p. 10. Le Professeur Julien-Laferrière indique également la chose suivante : *« refuser de lui appliquer le principe du non-refoulement reviendrait à préjuger - par la négative - la décision qui sera prise sur sa demande d'admission au statut de réfugié »*. (François JULIEN-LAFERRIÈRE, « Le traitement des réfugiés et des demandeurs d'asile au point d'entrée », *RUDH*, 1990, p. 56).

[509]Paul WEIS, « Legal Aspects of the Convention of 25 July 1951 relating to the Status of Refugees », *British Yearbook of International Law*, vol. 30, 1953, p. 483. Voir égal. dans le même sens : Florentino P. FELICIANO, « The Principle of Non-refoulement: A Note on International Legal Protection of Refugees and Displaced Persons », *Philippine Law Journal*, vol. 57, n° 4, déc. 1982, p. 600 ; Reinhard MARX, « Non-Refoulement, Access to Procedures, and Responsibility for Determining Refugee Claims », *International Journal of Refugee Law*, vol. 7, n° 3, 1995, p. 392 et 406.

[510]L'article 13 de la Convention est libellé comme suit : *« Toute personne dont les droits et libertés reconnus dans la présente Convention ont été violés, a droit à l'octroi d'un recours effectif devant une instance nationale, alors même que la violation aurait été commise par des personnes agissant dans l'exercice de leurs fonctions officielles »*.

Convention »[511], et ne s'invoque par conséquent qu'à partir *« d'un grief défendable fondé sur la Convention »*[512]. C'est ainsi que les affaires relatives à un renvoi ou une expulsion vers un pays tiers sont portées, devant la Cour, généralement, en combinaison avec l'article 3 de la Convention portant sur l'interdiction des traitements inhumains ou dégradants ou d'actes de tortures[513]. Pourtant, le sujet qui nous intéresse ici n'est pas les violations subies par la personne dans un pays tiers où elle se trouve *de facto* retenue ni la gravité des risques de violations qu'elle y subirait, mais l'accès par la personne à un recours effectif lui permettant de contester la politique migratoire du pays de destination qui la touche individuellement et qui la contraint à rester dans un pays tiers. En effet, si l'article 13 ne peut être mobilisé devant le juge qu'en présence d'un risque de violation d'un droit substantiel - en l'occurrence celui garanti par l'article 3 - la Cour accepte sans difficulté de conclure dans ces cas à la seule méconnaissance de l'article 13[514]. Cette réalité permet d'assurer, *de facto*, une certaine autonomie au droit à un recours effectif. De surcroît, il est tout à fait raisonnable d'avancer que la personne doit pouvoir se prévaloir de l'article 13 sans tenir en compte de la gravité du risque, tant le caractère sérieux et avéré d'un risque ne peut être déterminé qu'à partir du moment où la personne jouit d'un recours effectif devant une instance juridictionnelle[515]. C'est ainsi que dans certaines affaires la Cour européenne a conclu à la non-violation de l'article 3 mais la violation de l'article 13[516]. La Cour précise, dans sa jurisprudence bien établie, que *« la*

---

[511]CEDH, *Zavoloka c. Lettonie,* Aff. 40035/98, Arrêt du 7 juill. 2009, par. 35/a.

[512]*Id*., *Maurice c. France,* Aff. 11810/03, Arrêt du 6 oct. 2005, par. 106.

[513]L'article 3 de la Convention est libellé comme suit *: « Nul ne peut être soumis à la torture ni à des peines ou traitements inhumains ou dégradants ».*

[514]CEDH, *Jabari c/ Turquie*, Aff. 40035/98, Arrêt du 11 juill. 2000, par. 38. L'arrêt précise qu' *« [...] il est bien établi dans la jurisprudence de la Cour que l'expulsion d'un demandeur d'asile par un Etat contractant peut soulever un problème au regard de l'article 3, donc engager la responsabilité de l'Etat en cause au titre de la Convention, lorsqu'il y a des motifs sérieux et avérés de croire que l'intéressé courra, dans le pays de destination, un risque réel d'être soumis à des traitements contraires à l'article 3 ».*

[515]Sur ce point, la CEDH précise qu'elle *« se doit en effet d'appliquer des critères rigoureux en vue d'apprécier l'existence d'un risque réel de mauvais traitements, eu égard au caractère absolu de l'article 3 ».* (CEDH, *Chahal c/ Royaume-uni*, Aff. 22414/93, Arrêt du 15 nov. 1996, par. 96).

[516]*« [...] les plaintes des requérants au titre des articles 2 et 3 de la Convention ont été déclarées irrecevables*

notion de recours effectif au sens de l'article 13 requiert, d'une part, un examen indépendant et rigoureux de tout grief aux termes duquel il existe des motifs sérieux de croire à l'existence d'un risque réel de traitements contraires à l'article 3 et, d'autre part, la possibilité de faire surseoir à l'exécution de la mesure litigieuse »[517].

291 C'est précisément ce que ne permet pas la coopération UE-Turquie puisqu'en bloquant le départ vers les frontières des États de l'UE, est empêchée toute contestation devant un juge de l'impossible accès à ces territoires. Certes, il ne s'agit pas ici de personnes arrivées aux frontières de l'État, mais de personnes qui, par application d'un arrangement international auquel le pays destinataire est partie, sont, de fait, retenus dans un pays tiers, ce qui ne se distingue pas véritablement d'un renvoi par ses conséquences. Effectivement, la CEDH précise, dans une affaire concernant un refoulement qu'elle qualifie d'indirect, que *« lorsque des États établissent [...] des accords internationaux pour coopérer dans certains domaines d'activité, la protection des droits fondamentaux peut s'en trouver affectée »* et ajoute qu' *« il serait contraire au but et à l'objet de la Convention que les États contractants soient ainsi exonérés de toute responsabilité au regard de la Convention dans le domaine d'activité concerné »*.[518] Ainsi, la question émerge de savoir dans quelle mesure le principe de non-refoulement et surtout l'obligation d'admission découlant de celui-ci peut s'appliquer extraterritorialement.

---

puisque les requérants ne sont plus exposés à un risque d'expulsion de la Turquie vers la Syrie, ou ailleurs. Toutefois, le fait qu'une requête au fond soit déclarée irrecevable n'exclut pas nécessairement l'application de l'article 13 ». (CEDH, *Sakkal et Fares c/ Turquie*, Aff. 52902/15, Arrêt du 7 juin 2016, par. 63 (traduit par nos soins de l'anglais)).

[517]CEDH, *Jabari c/ Turquie*, *op. cit.*, par. 50. La Cour souligne également que « lorsque les autorités d'un Etat s'empressent de remettre un individu à un autre État le surlendemain du jour où la décision a été adoptée, il leur appartient d'agir avec d'autant plus de célérité et de diligence pour permettre à l'intéressé, d'une part, de faire soumettre à un examen indépendant et rigoureux son grief fondé sur les articles 2 et 3 et, d'autre part, de faire surseoir à l'exécution de la mesure litigieuse ». (CEDH, *Chamaïev et autres c/ Géorgie et Russie*, Aff. 36378/02, Arrêt du 12 avr. 2005, par. 460).

[518]CEDH, *K.R.S. c/ Royaume-uni,* Aff. 32733/08, Décision du 2 déc. 2008. Voir égal. CEDH, *Waite et Kennedy c/ Allemagne*, Aff. 26083/94, Arrêt du 18 févr. 1999, par. 67.

B. L'extraterritorialité du principe de non-refoulement

292 La question de l'application extraterritoriale du principe de non-refoulement présente un intérêt certain face à l'émergence des pratiques dites de non-entrée des États. James Hathaway définit celles-ci comme des pratiques qui consistent, pour les États puissants, à s'efforcer d'empêcher les réfugiés d'atteindre leur juridiction, là où ces derniers peuvent se prévaloir du principe de non-refoulement et des autres droits prévus par la Convention[519]. En empêchant les réfugiés d'accéder à leur juridiction et de bénéficier des droits découlant du droit d'asile, les États, ce faisant, agissent pour prendre des mesures dissuasives dans un lieu où ils croient être juridiquement irresponsables[520]. Ces mesures qui apparaissent souvent sous la forme de contrôles de visas ou de sanctions infligées aux transporteurs dans le pays tiers ne cessent, dans la doctrine, de faire l'objet de critiques dans le cadre du droit d'asile et notamment du principe de non-refoulement[521]. On est de plus en plus face à des coopérations internationales qui s'ajoutent à ces mesures faisant obstacle au déplacement des potentiels réfugiés, telles la coopération migratoire UE-Turquie. Il est à ce titre nécessaire d'examiner l'applicabilité extraterritoriale du principe de non-refoulement pour déterminer les responsabilités des États dans leurs coopérations migratoires, notamment celles qui visent à lutter contre la migration irrégulière, vis-à-vis des personnes qui ne se sont pas encore présentées à leurs frontières.

293 Il convient de noter que l'applicabilité extraterritoriale du principe de non-refoulement est aujourd'hui largement reconnue en droit international. En effet, après avoir souligné, en sa qualité d'*amicus curiae*, que l'objectif primordial de la Convention était de sauvegarder les droits d'un groupe spécial et vulnérable ayant besoin de protection, le HCR a soutenu l'application extraterritoriale du principe de non-refoulement et donc

---

[519]James C. HATHAWAY et Thomas GAMMELTOFT-HANSEN, « Non-Refoulement in a World of Cooperative Deterrence », *Columbia Journal of Transnational Law*, vol. 53, n° 2, 2015, p. 241.

[520]*Ibid*., p. 6.

[521]Voir en ce sens Erika FELLER, « Carrier Sanctions and International Law », *International Journal of Refugee Law*, vol. 1, n° 1, 1989 ; Tilman RODENHÄUSER, « Another Brick in the Wall: Carrier Sanctions and the Privatization of Immigration Control », *International Journal of Refugee Law*, vol. 26, n° 2, 2014.

l'incompatibilité avec ce principe de l'interception des réfugiés en haute mer et de leur rapatriement contre leur volonté[522]. Il est également à souligner que l'application extraterritoriale du principe de non-refoulement est conforme au texte de l'article 33 de la Convention de Genève qui dispose qu' *« aucun des États contractants n'expulsera ou ne refoulera, de quelque manière que ce soit, un réfugié sur les frontières des territoires où sa vie et sa liberté serait menacée [...] »* et qui, en tant que tel, n'apporte aucune limitation territoriale quant à la mise en œuvre dudit principe[523] et n'inclut pas d'incompatibilité avec l'application extraterritoriale de celui-ci.

294 La jurisprudence de la Cour européenne des droits de l'Homme sur l'extraterritorialité s'appuie sur la notion de contrôle effectif qu'elle explique comme suit : *« compte tenu de l'objet et du but de la Convention, une Partie contractante peut également voir engager sa responsabilité lorsque, par suite d'une action militaire - légale ou non -, elle exerce en pratique le contrôle sur une zone située en dehors de son territoire national »*[524]. Néanmoins, après ce premier arrêt de la Cour sur ce concept[525], quand bien même celle-ci l'a défini et a rendu de nombreux arrêts sur la question, la portée de cette notion de contrôle effectif continue de susciter des débats et reste quelque peu imprécise. Il y a lieu de relever toutefois que la définition du contrôle effectif et donc de l'extraterritorialité est un processus juridique retenu pour examiner la conformité juridique des activités de caractère international qui se multiplient et se diversifient jour après jour. C'est ainsi que la Cour encadre la responsabilité extraterritoriale des États dans leurs différentes activités, avec une notion qu'elle a créée et qu'elle continue à

---

[522]HCR, « The Haitian Interdiction Case 1993: Brief Amicus Curiae », *International Journal of Refugee Law*, vol. 6, n° 1, 1994, p. 92.

[523]Sir Elihu LAUTERPACHT et Daniel BETHLEHEM, « The Scope and Content of the Principle of Non-Refoulement : Opinion », *op. cit.,* p. 114.

[524]CEDH, *Loizidou c/ Turquie*, Aff. 15318/89, Arrêt du 23 mars 1995, par. 62.

[525]La Cour a noté, à l'occasion d'une autre affaire, que *« dans son premier arrêt Loizidou c. Turquie, [elle] a jugé que [...] une Partie contractante pouvait voir sa responsabilité engagée [...] en dehors de son territoire national »*. (CEDH, *Hirsi Jamaa c/ Italie, op. cit.*, par. 73).

développer[526]. Compte tenu du caractère évolutif du concept d'extraterritorialité[527] et face à de nouvelles pratiques dans le domaine de la migration et de l'asile, il est nécessaire de déterminer s'il doit s'appliquer à certains actes émanant des politiques migratoires des États.

295 Dans ce cadre, l'extraterritorialité du principe de non-refoulement est également reconnue par la Cour européenne des droits de l'Homme depuis l'affaire *Loizidou c/ Turquie*[528]. Cet élargissement jurisprudentiel a trouvé à s'appliquer dans l'affaire *Hirsi Jamaa c/ Italie* dans laquelle la Cour a condamné l'Italie pour ses activités en haute mer, en précisant que ce *pays « ne saurait soustraire sa 'juridiction' à l'empire de la Convention en qualifiant les faits litigieux d'opération de sauvetage en haute mer »*[529]. Cependant, les pratiques qui semblent emporter la violation du principe de non-refoulement en dehors du territoire du pays ne sont pas limitées aux renvois effectués par des bateaux dans les eaux internationales. À l'instar de la pratique euro-turque, les coopérations internationales permettent à l'État partie qui est le destinataire choisi par les migrants d'empêcher l'arrivée de ceux-ci sur son territoire avant que ces personnes n'aient quitté le territoire du pays sur lequel ils se trouvent[530]. Autrement dit, il ne s'agit pas d'un refoulement explicite et clair mais implicite et déguisé, avec un changement « subtil » de la stratégie du « pousser » vers une stratégie du « tirer ».

296 Dans une affaire très récente, la Cour a déclaré irrecevables les griefs des requérants qui avançaient l'argument selon lequel la Belgique avait exercé une juridiction extraterritoriale en refusant, par le biais de son consulat à Beyrouth au Liban, leur demande de visa court-séjour à titre humanitaire. Elle a jugé qu' *« en statuant sur les demandes de visas, les autorités belges ont pris des décisions portant sur les conditions*

---

[526]Voir, *inter alia,* CEDH, *M. c/ Danemark*, Aff. 17392/90, Arrêt du 14 oct. 1992 ; *Id*., *Loizidou c/ Turquie*, *op. cit.* ; *Id*., *Ilaşcu et autres c/ Moldova et Russie,* Aff. 48787/99, Arrêt du 8 juill. 2004.

[527]James C. HATHAWAY et Thomas GAMMELTOFT-HANSEN, « Non-Refoulement in a World of Cooperative Deterrence », *op. cit.,* p. 261.

[528]CEDH, *Loizidou c/ Turquie*, *op. cit.*

[529]*Ibid*., par. 79.

[530]James C. HATHAWAY et Thomas GAMMELTOFT-HANSEN, *op. cit.,* p. 17.

d'entrée sur le territoire belge et ont, de ce fait, exercé une prérogative de puissance publique. Pour autant, à lui seul, ce constat ne suffit pas à attirer les requérants sous la juridiction 'territoriale' de la Belgique au sens de l'article 1er de la Convention »[531]. Elle a retenu ensuite que *« pour déterminer si la Convention s'applique en l'espèce, [elle] doit rechercher s'il existe des circonstances exceptionnelles propres à conclure à un exercice extraterritorial par la Belgique de sa juridiction à l'égard des requérants. Ainsi [...], il s'agit avant tout d'une question de fait qui nécessite de s'interroger sur la nature du lien entre les requérants et l'État défendeur et de déterminer si celui-ci a effectivement exercé son autorité ou son contrôle sur eux »*[532]. Refusant ainsi d'établir la juridiction extraterritoriale dans un tel cas particulier, elle a toutefois rappelé qu'il est essentiel d'effectuer un examen de fait pour chaque cas particulier. Ainsi doivent être prises en compte lors de la détermination de l'exercice extraterritorial les circonstances spécifiques comme celles qui se présentent dans le contexte UE-Turquie.

297 Examinée conjointement avec l'obligation de l'admission des demandeurs d'asile sur le territoire, l'extraterritorialité apporte une nouvelle dimension au principe de non-refoulement. À ce propos, une activité équivalant à un refus d'entrée à la frontière devrait engager la responsabilité de l'État[533]. Tout comme les États sont tenus d'accorder l'accès à leurs territoires aux demandeurs d'asile se trouvant aux frontières ou en dehors de la juridiction territoriale pourvu qu'un contrôle effectif ait été exercé par ledit État, ils devraient également être tenus comme responsables lorsqu'ils contribuent, *e.g.* par une coopération ou accord international, à la restriction de déplacement des demandeurs d'asile se trouvant sur le territoire d'un autre État.

298 Il est ainsi crucial d'évaluer les nouvelles pratiques émergentes des États, dont la coopération euro-turque, à la lumière du caractère évolutif du concept d'extra-territorialité et de son applicabilité au principe de non-refoulement, il est crucial de

---

[531]CEDH, *M. N. et autres c/ Belgique,* Aff. 3599/18, Décision du 5 mars 2020, par. 112.

[532]*Ibid*., par. 113.

[533]Sir Elihu LAUTERPACHT et Daniel BETHLEHEM, « The Scope and Content of the Principle of Non-Refoulement : Opinion », *op. cit.,* p. 114.

mettre à l'épreuve les nouvelles pratiques émergentes des États, dont la coopération euro-turque.

§II. La responsabilité européenne du fait de la coopération migratoire euro-turque pour refoulement inversé

299 Tandis que l'un des piliers de la coopération UE-Turquie est le renvoi des demandeurs d'asile vers la Turquie, l'autre pilier est la lutte contre la migration irrégulière visant la restriction de la sortie des migrants de Turquie vers l'Europe. Ainsi, un examen approfondi de la conformité au droit d'asile et plus particulièrement au principe de non-refoulement de la restriction organisée à la sortie des migrants s'impose.

300 Dans ce contexte, quand bien même les problèmes causés par cette coopération engagent la responsabilité des deux parties, ceux portant sur le principe de non-refoulement devraient faire exception. En effet, vu la nature du refoulement, il semble difficile d'envisager la responsabilité de la Turquie pour violation du principe de non-refoulement puisqu'il s'apparenterait à un refoulement vers soi-même. Cela n'empêche pas toutefois que soit attribuée à la Turquie la violation d'autres principes juridiques émanant des mêmes actions, tels que le droit de quitter un pays. Par conséquent, cette analyse portant sur le principe de non-refoulement sera consacrée à la responsabilité exclusive de l'Union européenne.

301 À ce propos, au regard du caractère évolutif de l'application extraterritoriale du principe de non-refoulement, la responsabilité européenne devrait être engagée en raison des politiques migratoires restreignant la sortie des migrants de Turquie (A), d'autant plus que la CJUE a refusé aux demandeurs d'asile le droit de bénéficier d'un droit d'entrée légale dans l'Union permettant corrélativement de sortir légalement d'un pays tiers (B).

A. Le fait générateur de la responsabilité extraterritoriale de l'UE

302 Compte tenu du fait que l'État doit exercer un contrôle effectif sur un endroit donné pour que soit engagée sa responsabilité extraterritoriale, ce paragraphe a pour objectif de démontrer dans quelles mesures l'UE est impliquée dans les politiques migratoires, menées dans le cadre de sa coopération avec la Turquie et visant à restreindre la sortie de Turquie des migrants, et de démontrer ainsi que sa responsabilité doit être engagée pour violation du principe de non-refoulement.

303 Elle a pris un nouvel élan avec l'arrivée massive des Syriens, mais la pression européenne sur la Turquie en matière de lutte contre la migration irrégulière date d'il y a 20 ans. Dans son rapport de progrès de 1999 sur la Turquie, la Commission européenne considérait comme une évolution positive le fait que ce pays et la Grèce aient convenu d'explorer les possibilités de promouvoir leur coopération dans le domaine de la migration illégale[534]. Depuis lors, la lutte contre la migration irrégulière et le contrôle des frontières font partie des principaux sujets abordés dans les rapports de progrès annuels préparés par l'UE sur la Turquie. En février 2011, le Conseil de l'UE exhortait la Turquie à une coopération plus soutenue pour lutter contre la migration irrégulière et précisait que le dialogue sur le visa avec la Turquie était conditionné à la finalisation des négociations sur le protocole d'accord entre l'agence Frontex, organisation-cadre permettant aux États membres de mener des opérations conjointes[535], et la Turquie[536]. Cette impulsion européenne a conduit à la conclusion, le 28 mai 2012, entre l'agence Frontex et la Turquie, d'un Protocole d'accord sur l'établissement d'une coopération pour la gestion opérationnelle aux frontières extérieures de l'UE[537]. Selon ce protocole, les parties ont convenu de faire

---

[534]Commission européenne, *Regular Report on Turkey's Progress Towards Accession*, 13 oct. 1999, p. 7.

[535]James C. HATHAWAY et Thomas GAMMELTOFT-HANSEN, « Non-Refoulement in a World of Cooperative Deterrence », *op. cit.,* p. 255.

[536]Conseil de l'UE, *Council conclusions on EU-Turkey Readmission Agreement and related issues*, 3071st Justice And Home Affairs Council meeting Bruxelles, 24 et 25 févr. 2011, p. 1-2.

[537]Frontex, *Memorandum of Understanding on establishing cooperation between the European Agency for*

des échanges d'expériences et de meilleures pratiques dans le domaine du contrôle aux frontières (vérifications aux frontières, surveillance des frontières et analyse des risques) et des échanges d'informations stratégiques et d'outils analytiques[538].

304 Cette coopération a encore été consolidée face à l'arrivée massive des Syriens, laquelle a donné lieu à l'adoption du Plan d'action entre l'UE et la Turquie du 15 octobre 2015. En vue de ce dernier, l'UE devait continuer à aider la Turquie à renforcer sa capacité à lutter contre le trafic des migrants, notamment en multipliant les patrouilles et les surveillances des garde-côtes turcs[539]. Il prévoyait également de déployer un officier de liaison Frontex en Turquie pour développer les échanges d'informations avec la Turquie[540]. Quant à cette dernière, elle se devait d'accroître la capacité d'interception de ses garde-côtes, en modernisant ses équipements de surveillance et en augmentant leurs activités de patrouille ainsi qu'en intensifiant la coopération avec les États membres de l'Union[541]. La Turquie prévoyait aussi de travailler en étroite collaboration avec les officiers de liaison des États membres chargés de l'immigration en Turquie ainsi qu'avec Frontex notamment en matière d'échange d'informations et pour mettre en œuvre le protocole d'accord[542].

305 Cette coopération a pris une autre dimension avec la déclaration du 18 mars 2016 qui dispose que *« la Turquie prendra toutes les mesures nécessaires pour éviter que de nouvelles routes de migration irrégulière, maritimes ou terrestres, ne s'ouvrent au départ de son territoire en direction de l'UE »*[543]. Si l'on ne dispose pas assez d'information sur le contenu et la nature de l'échange d'informations entre Frontex et les autorités turques et sur le rôle véritable de l'officier de liaison Frontex déployé en Turquie puisque l'Agence

---

the Management of Operational Cooperation at the External Borders of the Member States of the European Union and the Ministry of Foreign Affairs of the Republic of Turkey, *op. cit.*

[538]*Ibid.,* articles 1 et 2.

[539]Commission européenne, *EU-Turkey Joint Action Plan*, Press Release MEMO/15/5860, 15 oct. 2015.

[540]*Ibid.*

[541]*Ibid.*

[542]*Ibid.*

[543]Conseil européen, *Déclaration UE-Turquie*, 18 mars 2016, *op. cit.,* point 3.

partage peu d'information sur ses activités[544], les efforts pour contrôler la migration irrégulière depuis la Turquie ont donné des résultats « positifs » compte tenu des données partagées par les autorités turques et européennes[545]. L'UE reconnaît d'ailleurs son influence et sa part dans ce contrôle migratoire. Comme la Commission européenne le précisait dans son rapport de progrès sur la Turquie de 2016, la moyenne quotidienne des arrivées irrégulières qui était de 1 794 avant la déclaration de 2016 a chuté à 116 personnes[546]. L'impact du système un-pour-un établi par la même déclaration est toutefois indéniable sur cette forte baisse vu l'effet dissuasif de ce système sur les migrants envisageant de quitter le pays, mais la dissuasion constitue un autre objectif de la coopération UE-Turquie. En effet, le premier rapport sur la mise en œuvre de la déclaration indique qu' *« il est important que les migrants qui pourraient envisager de se rendre illégalement en Grèce soient informés du contenu des dispositions de la déclaration UE-Turquie »*[547]. La Commission confirme, dans ses rapports annuels suivants, l'influence européenne, dans cette restriction à la sortie des migrants, en précisant que ces résultats migratoires sont la conséquence de la détermination des deux parties, à savoir la Turquie et l'Union, à la mise en œuvre de ladite déclaration[548].

306 Par ailleurs, l'Allemagne et la Grèce, principaux pays mettant en œuvre la politique européenne d'externalisation des contrôles frontaliers sur la Turquie, ont impliqué l'OTAN dans les opérations en mer Égée. Sur une demande conjointe qu'elles ont faite avec la Turquie dans le cadre de la réunion des ministres de la défense à l'OTAN tenue le 11 février 2016, il a été accepté que l'OTAN participe aux activités internationales pour

---

[544]Amnesty International, *Frontier Europe: Human Rights Abuses on Greece's Border with Turkey*, 2013, p. 7.

[545]Pour notamment l'expansion du mandat de Frontex depuis sa création en 2005 à la réalisation d'opérations conjointes maritimes, terrestres et aériennes afin de contrôler des mouvements migratoires et d'effectuer des renvois forcés en plus de pouvoir déployer des agents dans les pays tiers voir, Idil ATAK et Ndeye Dieynaba NDIAYE, « L'Agence Frontex : la police européenne aux frontières au défi du respect des droits humains des migrants », *Revue québécoise de droit international,* hors-série, 2020.

[546]Commission européenne, *Turkey 2016 Report, op. cit.,* p. 79.

[547]Commission européenne, *Premier rapport sur les progrès réalisés dans la mise en œuvre de la déclaration UE-Turquie*, *op. cit.*, p. 3.

[548]Commission européenne, *Turkey 2019 Report*, *op. cit.,* p. 3.

endiguer le trafic des êtres humains et la migration illégale dans la mer Égée[549]. L'importance de cette implication est que, contrairement à Frontex qui ne réalisait pas d'opération dans les eaux territoriales turques, les forces de l'OTAN seront déployées à Bodrum en Turquie[550]. La Commission européenne précise que l'une des missions de l'OTAN sera d'identifier les activités de trafic de personnes et d'en informer les autorités turques en temps réel[551]. Cela prouve à quel point l'UE attache de l'importance à l'interception des bateaux dans les eaux territoriales turques avant que ceux-ci n'atteignent la haute mer ou les eaux grecques, pour éviter, semble-t-il, que le principe de non-refoulement ne soit applicable.

307 Ainsi, ayant pour objectif déclaré d'effectuer le suivi et la surveillance des passages illégaux, en soutien aux autorités turques et grecques et à l'agence Frontex[552], l'opération de l'OTAN a commencé à apporter une contribution extrêmement efficace à la coopération UE-Turquie en matière de lutte contre la migration irrégulière, à tel point que Frontex est capable de détecter 80 à 90 % des départs de bateaux de migrants depuis les côtes turques[553].

308 En dehors du soutien opérationnel de Frontex et de l'OTAN apporté aux forces turques, l'UE a également consolidé celles-ci financièrement. Avec un budget de 14 millions d'euros alloué à la Turquie, les capacités des gardes-côtes turcs en mer Égée ont été renforcées grâce à l'acquisition de bateaux rapides et de systèmes de radars mobiles[554].

---

[549]OTAN, *NATO Defence Ministers Agree on NATO support to assist with the Refugee and Migrant Crisis*, 11 févr. 2016, disponible sur : https://www.nato.int/cps/en/natohq/news_127981.htm, consulté le 8 mars 2023.

[550]OTAN, *NATO's Deployment in the Aegean Sea*, Fact sheet, juin 2016, disponible sur : https://www.nato.int/nato_static_fl2014/assets/pdf/pdf_2016_07/20160627_1607-factsheet-aegean-sea-eng.pdf, consulté le 8 mars 2023.

[551]Commission européenne, *Communication from the Commission to the European Parliament, the European Council and the Council - Next Operational Steps in EU-Turkey Cooperation in The Field of Migration, Bruxelles*, 16 mars 2016, COM(2016), 166 final, p. 2.

[552]*Ibid.*

[553]Commission européenne, *Premier rapport sur les progrès réalisés dans la mise en œuvre de la déclaration UE-Turquie*, *op. cit.*, p. 3.

[554]*Ibid*.

C'est ainsi que le nombre annuel d'interceptions effectuées par les autorités turques ne cesse d'augmenter depuis 2013, passant de 39 890 à 454 662 en 2019[555].

309 Ces éléments permettent d'illustrer l'implication de l'UE dans la restriction apportée par la Turquie aux migrants cherchant à quitter le pays par la frontière gréco-turque et, ce faisant, de démontrer, par conséquent, la réalité de la responsabilité extraterritoriale de l'Union sur le terrain de l'obligation de non-refoulement. Puisqu'on est face à un phénomène récent qui est celui de l'externalisation du contrôle migratoire au-delà des frontières, il n'est pas surprenant que l'idée de la responsabilité extraterritoriale pour violation du principe de non-refoulement ne soit pas encore développée et soutenue dans la jurisprudence ni en doctrine. Pourtant, même s'ils ne l'ont pas lié directement au principe de non-refoulement, nombre de chercheurs ont reconnu la responsabilité extraterritoriale du fait des activités liées au contrôle migratoire. En effet, James Hathaway précise que *« même en l'absence de contrôle territorial ou personnel, le fait que l'on puisse dire que l'État qui finance exerce des fonctions de contrôle des migrations au-delà de ses frontières - un phénomène de plus en plus courant - suffit souvent pour établir sa juridiction en dépit de toute affirmation formelle à l'effet contraire »*[556]. Encore plus explicitement, Agnès Hurwitz soutient que *« les États peuvent voir leurs responsabilités engagées lorsqu'ils encouragent les actions de l'État d'origine qui empêche les personnes de partir, par exemple en participant à des patrouilles communes ou à tout autre type d'assistance similaire dans le cadre du contrôle des frontières, comme celles effectuées par Frontex »*[557]. Compte tenu de la contribution européenne à un degré déterminant dans le contrôle migratoire effectué par la Turquie aussi bien financièrement que de manière

---

[555]Direction générale de la gestion des migrations (GIGM), *Irregular Migration - The Number of Irregular Migrants Those Who Have Been Captured by Years*, disponible sur : https://en.goc. gov.tr/irregular-migration, consulté le 8 mars 2023.

[556]James C. HATHAWAY et Thomas GAMMELTOFT-HANSEN, « Non-Refoulement in a World of Cooperative Deterrence », *op. cit.,* p. 269 (Traduit par nos soins).

[557]Agnès HURWITZ, *The Collective Responsibility of States to Protect Refugees, op. cit.,* p. 213. Voir égal. dans le même sens Nanda OUDEJANS, Conny RIJKEN et Annick PIJNENBURG, « Protecting the EU External Borders and the Prohibition of Refoulement », *Melbourne Journal of International Law,* vol. 19, n° 2, déc. 2018, p. 637 (Traduit par nos soins).

opérationnelle, l'UE devrait être tenue responsable du fait de ce contrôle migratoire empêchant les personnes de quitter la Turquie pour arriver en Europe[558].

310 Quand bien même les débats subsistent - malgré certains textes juridiques adoptés au niveau européen sur le sujet[559] - pour déterminer à qui incombe, au regard du droit international, la responsabilité des activités de Frontex, faut-il retenir celle de l'agence ou de l'Union ou encore celle des États membres concernés[560]? Pour pertinente qu'elle soit, il n'est pas nécessaire de répondre ici à cette question qui n'est pas déterminante pour notre recherche. Que l'on tienne responsable l'Union, ses États ou certains d'entre eux ou encore Frontex (EUAA)[561], il est une réalité qu'une ou plusieurs entités dans l'UE auront

---

[558]Voir égal. Idil ATAK et Ndeye Dieynaba NDIAYE, « L'Agence Frontex : la police européenne aux frontières au défi du respect des droits humains des migrants », *op. cit.* Les auteures soutiennent que *« les États [membres de l'UE] ne sauraient imputer la responsabilité de cette situation à l'Union ou à ses agences comme Frontex, et sont, en principe, tenus de respecter leurs obligations découlant de la Convention de Genève et de la CEDH. Les États ne peuvent échapper à leurs obligations sous le droit international des réfugiés et des droits de l'homme en alléguant que les interceptions et les renvois forcés se déroulent en dehors de leur juridiction territoriale. De même, ils ne peuvent renier leur responsabilité dans les atteintes aux droits au motif que celles-ci se déroulent au cours des opérations conjointes menées avec d'autres pays ou agences européennes »* (p. 387).

[559]Voir, *inter alia*, Règlement (UE) 2016/1624 du Parlement européen et du Conseil du 14 septembre 2016 relatif au corps européen de garde-frontières et de garde-côtes, modifiant le règlement (UE) 2016/399 du Parlement européen et du Conseil et abrogeant le règlement (CE) no 863/2007 du Parlement européen et du Conseil, le règlement (CE) no 2007/2004 du Conseil et la décision 2005/267/CE du Conseil, *JOUE* L 251/1, 16 sept. 2016. Le règlement précise que *« la gestion européenne intégrée des frontières devrait être mise en œuvre en tant que responsabilité partagée de l'Agence [Frontex] et des autorités nationales chargées de la gestion des frontières, y compris les garde-côtes dans la mesure où ils effectuent des opérations de surveillance des frontières maritimes et toute autre tâche de contrôle aux frontières »* (*Ibid*., considérant 6) *et que « l'Agence devrait s'acquitter de ses missions sans préjudice des responsabilités qui incombent aux États membres en ce qui concerne le maintien de l'ordre public et la sauvegarde de la sécurité intérieure »* (*Ibid*., considérant 12).

[560]Voir, *inter alia*, Roberta MUNGIANU, *Frontex and Non-Refoulement: The International Responsibility of the EU*, Cambridge University Press, 2016 ; A. Aslı BİLGİN, « Assessing The Power of Frontex In Maritime Operations Against Irregular Migrants Under International Law », *Hacettepe Hukuk Fakultesi Dergisi*, 7(2), 2017 ; Gökhan AYDIN, « The States Jurisdiction and Practices in the Fight Against Irregular Migration Carried Out By Sea », *The Journal of Migration Studies*, vol. 2, n° 2, juill.-déc. 2016.

[561]Il y a lieu de préciser qu'un recours a été formé, le 21 mai 2021, devant la CJUE contre Frontex qui, selon les victimes, les aurait *« agressées, volées », « détenues », « expulsées collectivement et finalement abandonnées sur des radeaux, sans moteur, ni eau, ni nourriture »* (Euractiv, *Refoulement de migrants : recours contre*

exercé des activités extraterritoriales dans le cadre de la lutte contre la migration irrégulière, dès lors qu'il sera établi que les autorités européennes ont exercé un contrôle effectif.

311 Bien entendu, parvenir à cette conclusion ne signifie pas que la lutte contre la migration irrégulière est illégale en soi. Cependant, il existe des zones floues entre la lutte contre la migration irrégulière et le droit d'asile, pouvant donner lieu à des abus politiques. En d'autres termes, ignorer l'existence de réfugiés potentiels cherchant asile parmi les migrants nuit à la légitimité de la lutte contre la migration irrégulière. Eu égard au contexte euro-turc, ceci constitue un sujet fondamental à discuter. En effet, une forte majorité[562] des personnes qui tentent de quitter la Turquie se compose d'étrangers qui bénéficient déjà d'un statut de protection dont ils dénoncent la faiblesse[563] ainsi que de citoyens turcs qui fuient la persécution du régime. L'existence de ce dernier groupe rend plus contestable encore la légitimité de l'externalisation de la lutte contre la migration irrégulière en Turquie. Contrairement au premier groupe, le second se compose de personnes cherchant à échapper aux persécutions subies dans leur propre pays. Ils n'ont par conséquent aucune autre alternative.

312 Ainsi, la légitimité de la lutte contre la migration irrégulière ne peut être conçue indépendamment de ces réalités. Elle sera toujours remise en cause, tant que n'est pas instaurée pour les potentiels réfugiés une sortie légale par le biais de l'attribution des visas humanitaires.

Frontex devant la justice européenne, disponible sur : https://www. euractiv.fr/section/migrations/news/refoulement-de-migrants-recours-contre-frontex-devant-la-justice-europeenne/, consulté le 9 mars 2023). Si la responsabilité de l'Agence pour ce type d'actes, dès lors qu'ils sont prouvés, est flagrante, il convient de noter, pour autant, que les actes de violations ou de mauvais traitements ne font pas partie de cette analyse, cette dernière se focalisant sur les activités légalement prévues de Frontex qui permettent de démontrer l'existence d'un contrôle effectif sur les personnes concernées.

[562]Selon les statistiques de l'OIM, parmi les migrants passés par la route de la Méditerranée orientale pour arriver en Grèce (principalement de Turquie), les Afghans (28 253), les Syriens (16 019) et les Irakiens (3 396) constituent les trois groupes les plus nombreux en 2019, contre 508 de nationalité turque. (OIM, *Mediterranean Migrant Arrivals*, disponible sur : https://www.iom.int/news/ mediterranean-migrant-arrivals-reach-4432-2020-deaths-reach-68-focus-greece, consulté le 4 mars 2023).

[563]Ce sujet sera discuté dans la Partie II, Titre II.

B. Le refus de la CJUE du visa humanitaire : un refoulement masqué

313 La légitimité de la lutte contre la migration irrégulière et des coopérations adoptées à cet effet ne peut être établie que si les principes fondamentaux du droit d'asile sont dûment protégés en substance. À ce propos, la lutte menée dans le cadre de la coopération UE-Turquie, en tant qu'elle engendre du refoulement masqué, aurait pu jouir d'une certaine légitimité si les potentiels réfugiés pouvaient bénéficier de la possibilité de se voir accorder un visa humanitaire leur permettant de sortir légalement de la Turquie. Cela aurait été le véritable signe pour l'Union de sa volonté de respecter le droit d'asile dans le contexte où tous les moyens sont déployés par elle pour restreindre la sortie des personnes de la Turquie. Cependant, le refus de la Cour de justice de l'Union européenne de reconnaître l'obligation pour les États membres d'accorder des visas humanitaires aux demandeurs d'asile se trouvant dans des pays tiers anéantit la légitimité de l'engagement européen dans la lutte contre la sortie illégale des personnes de la Turquie.

314 Certes, l'attribution des visas humanitaires par les consulats des pays membres de l'Union serait restée limitée. Elle ne pourrait pas concerner l'ensemble des réfugiés potentiels car, l'obtention d'un visa dépend de la détention préalable d'un passeport. Dans les circonstances actuelles, la sortie du pays par des voies légales est impossible aux personnes qui ont un passeport mais qui ne sont pas éligibles au visa Schengen quelle qu'en soit la raison, ainsi qu'à celles qui, faute de passeport, ne peuvent même pas déposer une demande de visa. Ainsi, le bénéfice d'un visa humanitaire n'est, en tout état de cause, pas de nature à apporter une solution à ce deuxième groupe composé principalement des citoyens turcs faisant l'objet d'une interdiction de sortie du territoire et des citoyens des pays tiers ayant perdu leurs passeports en fuyant vers la Turquie ou ne l'ayant jamais eu du tout dès le départ du pays d'origine. Malgré tout, il n'en reste pas moins qu'elle constituerait une solution appréciable pour le premier groupe qui est loin d'être marginal en nombre de personnes.

315 Pour revenir à la position retenue par la Cour de justice, elle était saisie d'une question préjudicielle relative à l'interprétation de l'article 25, paragraphe 1, sous a) du règlement

(CE) n° 810/2009 portant sur la *« délivrance d'un visa à validité territoriale limitée »*[564]. Concrètement il lui était demandé si *« l'État membre saisi d'une demande de visa à validité territoriale limitée est tenu de délivrer le visa demandé, lorsqu'un risque de violation de l'article 4 et/ou de l'article 18 de la Charte, ou d'une autre obligation internationale à laquelles il est tenu, est avéré »*. La Cour devait ainsi déterminer si les États avaient l'obligation, en vertu de l'interdiction de la torture d'une part, et du droit d'asile d'autre part, d'accorder un visa pour des raisons humanitaires. Soulignant que le code des visas avait été adopté *« pour les séjours prévus d'une durée maximale de trois mois, notamment les procédures et les conditions de délivrance des visas par les États membres »*[565], la Cour a conclu que la demande de visa en l'occurrence ne relevait pas du champ d'application dudit code[566], puisque, selon elle, les requérants ont fait cette demande dans l'intention de demander l'asile en Belgique et de se voir délivrer un permis de séjour excédant 90 jours[567].

316 Malgré toutes les exigences du droit d'asile européen et les problèmes juridiques suscités par la politique d'externalisation du contrôle migratoire de l'Union, la CJUE a refusé de reconnaître le droit de bénéficier d'un droit d'entrée légale dans l'UE permettant corrélativement de sortir légalement du pays tiers à partir duquel la demande a été formulée. Au lieu de rendre un arrêt qui aurait pu façonner la politique européenne et

---

[564]Le paragraphe mentionné dispose comme suit : *« 1. Un visa à validité territoriale limitée est délivré à titre exceptionnel dans les cas suivants :*

a) lorsqu'un État membre estime nécessaire, pour des raisons humanitaires, pour des motifs d'intérêt national ou pour honorer des obligations internationales :

i) de déroger au principe du respect des conditions d'entrée prévues à l'article 5, par. 1, points a), c), d) et e), du code frontières Schengen,

ii) de délivrer un visa bien que l'État membre consulté conformément à l'article 22 ait émis des objections contre la délivrance d'un visa uniforme, ou

iii) de délivrer un visa en raison de l'urgence, sans avoir procédé à la consultation préalable au titre de l'article 22 ».

[565]CJUE, *X et X c/ État belge*, *op. cit.*, par. 40.

[566]*Ibid*., par. 43.

[567]*Ibid*., par. 42.

rendre celle-ci plus légitime en offrant une issue aux potentiels réfugiés[568], elle a refusé le concept de visa humanitaire Schengen avec une décision qui, *de facto*, conforte ladite politique, en s'appuyant sur des arguments juridiquement très fragiles[569]. Combinée avec son refus d'examiner la nature juridique de la déclaration UE-Turquie du 18 mars 2016, illustrant une forme de démission judiciaire, cette position prise par la Cour n'est guère surprenante. Cette juridiction a elle-même avoué sa volonté de protéger la politique migratoire européenne, ajoutant qu'une *« conclusion contraire impliquerait que les États membres [seraient alors] tenus, sur le fondement du code des visas, de permettre, de fait, à des ressortissants de pays tiers d'introduire une demande de protection internationale auprès des représentations des États membres situées sur le territoire d'un pays tiers »*[570].

317 Les raisons de la position de la Cour et les contradictions juridiques dans sa décision mises à part[571], ce qui nous intéresse est de constater que les potentiels réfugiés se voient

---

[568]Voir égal., à ce sujet, Nóra CSEKE, « La portée territoriale du droit d'asile dans le système juridique de l'Union », *in* Carole BILLET, Estelle d'HALLUIN et Bérangère TAXIL (dir.), *L'accueil des demandeurs d'asile et des réfugiés aux portes de l'Europe*, Éditions mare & martin, 2021. L'auteure soutient que *« le droit de demander l'asile prévu à l'article 18 de la Charte [des droits fondamentaux de l'Union européenne] implique le droit de solliciter un visa humanitaire permettant d'entrer sur le territoire national en toute régularité pour ensuite demander l'asile ».* (p. 28).

[569]Karine PARROT, « Condition des étrangers - Le code communautaire des visas contre le droit d'asile », *Revue critique de droit international privé,* janv.-mars 2018.

[570]CJUE, *X et X c/ État belge, op. cit.,* par. 49. Cette position de la CJUE a trouvé aussi écho dans une décision plus récente de la CEDH qui a examiné une affaire déposée par des ressortissants syriens se plaignant du refus du consulat belge au Liban de leur accorder un visa court séjour à titre humanitaire (CEDH, *M. N. et autres c/ Belgique, op. cit.,* par. 71-73). La Cour de Strasbourg a retenu que *« les requérants mettent en cause le résultat des procédures d'examen de leurs demandes de visas et non des actes ou des omissions des agents diplomatiques de l'ambassade de Belgique à Beyrouth. Néanmoins, ils voient dans les fonctions consulaires de réception et de délivrance des visas une forme de contrôle ou d'autorité exercée, en vertu d'une prérogative de puissance publique, à leur égard, et, à ce titre, ils cherchent appui dans la jurisprudence de la Commission qui a reconnu l'exercice d'une juridiction extraterritoriale du fait des actions et omissions des agents diplomatiques »* (*Ibid.,* par. 117). Elle a ajouté que *« les agents diplomatiques n'ont à aucun moment exercé un contrôle de fait sur la personne des requérants. Ceux-ci ont librement choisi de se présenter à l'ambassade de Belgique à Beyrouth, comme ils auraient d'ailleurs pu s'orienter vers une autre ambassade, et d'y déposer leurs demandes de visa ; ils ont ensuite pu librement quitter les locaux de l'ambassade belge sans rencontrer aucune entrave »* (*Ibid.,* par. 118).

[571]Voir en ce sens Karine PARROT, *op. cit.* ; Chloé PEYRONNET et Tania RACHO, « 'Ceci n'est pas un visa humanitaire' : la Cour de justice neutralise l'article 25§1 a) du code des visas », *La Revue des droits de*

privés d'une sortie légale rendue possible par l'octroi du visa humanitaire. Certes, la Cour ne s'est pas prononcée sur la légalité ou non de l'externalisation du contrôle des frontières. Cependant, compte tenu des conséquences qu'elle a produites et pourrait produire à l'avenir, la décision de la Cour a une influence très grande sur ladite coopération, puisqu'il s'agit de la mise en œuvre d'une nouvelle sortie légale applicable à toutes les personnes, y compris celles se trouvant en Turquie. Ainsi, il est raisonnable d'affirmer que cette externalisation effectuée dans le cadre de la coopération UE-Turquie se présente définitivement comme un refoulement inversé.

318 L'obstacle opposé à la sortie de personnes de la Turquie apparaît ainsi comme un problème juridique majeur découlant de la coopération UE-Turquie, mais la situation n'est pas meilleure pour les personnes ayant réussi à quitter le territoire turc puisque ladite coopération organise également leur renvoi vers ce pays.

Chapitre II. Le renvoi vers la Turquie des demandeurs d'asile sur le fondement du concept de pays tiers sûr : une notion contestable

319 La notion de *pays sûr* apparaît, d'une manière générale, sous la forme de deux concepts distincts, celui de *pays d'origine* sûr et celui de *pays tiers sûr*[572]. Le premier vise à accélérer l'examen au fond de la demande d'asile des personnes en provenance des pays d'origine

l'homme, 28 avr. 2017, pp 1-17 ; Emmanuel AUBIN, « L'européanisation de la politique des visas : les nouvelles frontières du droit des étrangers », *Revue française de droit administratif,* sept.-oct. 2017.

[572]Il y a lieu de préciser que ce terme n'est pas employé ici au sens de la directive procédure de l'UE. Il est utilisé pour englober à la fois le pays tiers sûr et le premier pays d'asile dans la classification stricte de ladite directive, l'idée principale retenue ici étant tout simplement qu'il existe deux possibilités du point de vue de la personne : soit elle est renvoyée vers son pays d'origine, soit vers un pays tiers.

qualifiés de sûrs. Le second, désigné aussi sous le nom de premier pays d'asile[573], sert à renvoyer le demandeur d'asile dans un pays autre que le pays d'origine et qualifié de sûr sans examiner au fond sa demande d'asile. Ces deux concepts font partie du système d'asile européen et constituent la base des coopérations en matière migratoire que l'Union a entretenues avec des pays tiers dont la Turquie.

320 Pilier important de la coopération migratoire UE-Turquie qui vise le renvoi des demandeurs d'asile depuis les États de l'UE vers la Turquie, le concept de pays tiers sûr constitue le fondement juridique de cet objectif de retour contraint. L'idée directrice est que les demandeurs d'asile qui sont passés précédemment par la Turquie y sont renvoyés sans que leur demande ne soit examinée au fond au motif que ce pays est un pays tiers sûr.

321 Il convient d'expliquer que l'Union a entrepris depuis de nombreuses années des négociations en vue de conclure un accord de réadmission avec la Turquie. Certes, ce type d'accords prévoient le renvoi et la réadmission des migrants irréguliers entre les États contractants selon les principes et procédures définis[574]. De ce point de vue, ils ne devraient pas s'appliquer aux demandeurs d'asile et la situation particulière de ces derniers devrait être prise en compte dans la mise en œuvre desdits accords[575]. Cependant, le concept de pays tiers sûr est de nature à détourner ce principe et permet de traiter les demandeurs d'asile comme des migrants irréguliers en déclarant leurs demandes irrecevables. À cet égard, les accords de réadmission et le concept de pays tiers sûr sont des éléments complémentaires qui constituent la base légale des retours des demandeurs d'asile dans des pays dits sûrs. En d'autres termes, dès lors qu'un État

---

[573]Nils COLEMAN, *European Readmission Policy - Third Country Interests and Refugee Rights*, *op. cit.,* p. 46, note de bas de page 100. L'auteur précise les différentes approches qui conçoivent le concept de premier pays d'asile soit comme le synonyme du concept de pays tiers sûr soit comme une sous-catégorie dudit concept. Il convient de noter qu'en droit de l'UE la définition de ces deux concepts sont différentes, le premier désignant, par contraste avec le second, le pays où la personne s'est vu reconnaître la qualité de réfugié ou un statut équivalent (voir, articles 35 et 38, Directive 2013/32/UE, *op. cit.*)

[574]Nuray EKŞİ, *Türkiye Avrupa Birliği Geri Kabul Antlaşması [L'accord de réadmission Turquie-Union européenne], op. cit.*, p. 3.

[575]HCR, *Considerations on the « safe third country concept »,* Vienne, 8-11 juill. 1996, disponible sur : https://www.refworld.org/docid/3ae6b3268.html, consulté le 8 mars 2023.

tiers est qualifié de sûr et que les conditions procédurales sont satisfaites pour un certain demandeur d'asile, la demande de ce dernier est déclarée irrecevable et il peut faire l'objet d'un renvoi vers le pays tiers à l'instar des migrants irréguliers.

322 La Grèce a effectivement déclaré, le 7 juin 2021, que la Turquie était considérée par les autorités grecques comme un pays tiers sûr pour les demandeurs d'asile originaires de Syrie, d'Afghanistan, du Pakistan, du Bangladesh et de la Somalie[576]. Selon les données de 2022, les autorités helléniques ont déclaré irrecevables, sur ce fondement, 3 601 demandes d'asile, sur un total de 8 265 dont 3 445 formulées par des personnes passées par la Turquie[577]. Les Comités d'appel ont accueilli 597 recours, considérant que les critères de pays tiers sûr n'étaient pas remplis[578].

323 À cet égard, il convient, dans un premier temps, de remettre en cause la conformité juridique avec le droit international du concept de pays tiers sûr qui constitue la base légale des renvois des demandeurs d'asile depuis l'UE vers la Turquie (Section I). Ces renvois étant fondés sur la désignation de la Turquie comme pays tiers sûr, il est tout aussi important, dans un second temps, d'examiner si ce pays satisfait véritablement aux conditions requises pour être désigné comme tel (Section II).

Section I. Un concept en contradiction avec les instruments du droit international

324 Le concept de pays sûr est absent de la Convention de Genève de 1951 laquelle constitue le fondement juridique du droit international de l'asile. Le pays sûr désigne, selon le HCR,

---

[576]Vues d'Europe, *Inquiétudes en Grèce après la désignation de la Turquie comme « pays tiers sûr »,* 23 juin 2021, disponible sur : https://www.vuesdeurope.eu/la-turquie-designee-pays-tiers-sur-par-la-grece-une-entrave-grave-a-la-protection/, consulté le 8 mars 2023.

[577] Refugee Support Aegean, *The Greek asylum procedure in figures in 2022 – Analysis of main trends in refugee protection*, 28 mars 2023, disponible sur : https://rsaegean.org/en/greek-asylum-statistics-2022/, consulté le 20 avr. 2023. Les rejets sur le fondement de pays tiers sûr montaient à 6 424 en 2021 (*Ibid*.).

[578] *Ibid*.

celui identifié *« comme soit ne produisant pas de réfugiés, soit offrant aux réfugiés un asile dans lequel ils ne courent aucun danger »*[579]. Apparu à partir des années quatre-vingt dans la législation nationale de divers pays[580], ce concept sert d'outil permettant de « refouler » un demandeur d'asile tout en n'examinant pas le fond de sa demande. Autrement dit, il permet à l'État de rejeter une demande de protection au motif que l'intéressé aurait dû ou aurait pu trouver une protection dans un autre pays qualifié de sûr[581].

325 Le concept de pays tiers sûr est un concept élaboré, *inter alia*, dans le droit européen de l'asile. La question de la compatibilité de ce concept tel qu'il est appliqué par les États membres de l'UE est, à ce titre, essentiellement examinée dans le cadre des normes juridiques européennes. Pourtant, des interrogations sur la validité juridique du concept se posent également en droit international.

326 Concernant les demandeurs d'asile traversant la Turquie pour arriver en Europe, les principales routes migratoires qu'ils empruntent sont celles, maritimes et terrestres, qui relient la Turquie et la Grèce. Dans ce cadre, la Grèce, constatant l'arrivée de demandeurs d'asile d'un pays tiers qualifié de sûr qu'est la Turquie, applique le concept en question sur le fondement du droit national qui inclut les dispositions transposées portant sur ledit concept. Ainsi doit-on s'interroger : la Grèce, en appliquant le concept de pays tiers sûr, respecte-t-elle ses obligations découlant du droit international ?

327 Il apparaît donc singulièrement important et pertinent d'examiner la compatibilité de cette notion avec la Convention de Genève d'autant que son utilisation touche potentiellement un nombre non négligeable de demandeurs d'asile - atteignant jusqu'à des millions.

328 Une interprétation adéquate d'un traité permet d'examiner, non-seulement la portée d'un concept employé dans le traité et de lui porter donc un sens pertinent, mais

---

[579]HCR, *Note générale sur la notion de pays et sur le statut de réfugié*, 26 juill. 1991, EC/SCP/68, § 3.

[580]Catherine TEITGEN-COLLY, « Le concept de pays sûr », *Mélanges F. Julien-Lafferrière*, Bruylant 2011, p. 527.

[581]Eva KJAERGAARD, « The Concept of 'Safe Third Country' in Contemporary European Refugee Law », *International Journal of Refugee Law*, n° 6, 1994, p.651.

également la compatibilité avec le traité d'une notion absente dans le texte du traité. Les règles à respecter concernant l'interprétation d'un traité ont été établies dans la Convention de Vienne sur le droit des traités de 1969 selon laquelle *« un traité doit être interprété de bonne foi suivant le sens ordinaire à attribuer aux termes du traité dans leur contexte et à la lumière de son objet et de son but »*[582]. Il est donc nécessaire de considérer le but visé par le traité en examinant la compatibilité d'un nouveau concept et d'interpréter les dispositions du traité de bonne foi.

329 Ayant pour mission de surveiller la mise en œuvre de la Convention de Genève en application de son article 35, le HCR se prononce, depuis l'apparition de la notion de pays sûr et face aux différentes formes de son application par différents États, sur les renvois effectués sur la base de ce concept[583]. Bien que non-contraignantes, ses positions demeurent la source permettant d'interpréter la Convention de Genève de manière à respecter l'esprit de celle-ci et le but qu'elle vise.

330 Il est à ce titre intéressant d'étudier le cadre théorique du concept de pays tiers sûr (§I) et la mise en œuvre de celui-ci (§II) lesquels semblent être en contradiction avec les principes du droit international.

§I. L'utilisation du concept de pays tiers sûr comme motif d'irrecevabilité de la demande d'asile

331 Le concept de pays tiers sûr est basé sur le principe selon lequel les demandeurs d'asile peuvent être renvoyés, sans que leurs demandes d'asile soient examinées au fond par

---

[582]Article 31, par. 1, Convention de Vienne sur le droit des traités, *Recueil des Traités des Nations Unies*, vol. 1155, p. 331, adoptée le 23 mai 1969, entrée en vigueur le 27 janv. 1980.

[583]Voir en ce sens HCR, Comité exécutif, *Réfugié sans pays d'asile*, *op. cit.,* par. (iv). Ce paragraphe traite la question du rejet de la demande d'asile fondé sur la possibilité de trouver une protection ailleurs. Voir plus récemment HCR, *Legal considerations on the return of asylum-seekers and refugees from Greece to Turkey as part of the EU-Turkey Cooperation in Tackling the Migration Crisis under the safe third country and first country of asylum concept*, *op. cit.*

l'État auquel ils demandent la protection, dans un pays tiers dit sûr où ils auraient dû ou pu bénéficier d'une protection.

332 La protection encadrée par la Convention de Genève s'articule autour de trois principes fondateurs lesquels sont le principe de non-refoulement, la non-pénalisation du franchissement illégal de la frontière et le droit à voir sa demande examinée[584].

333 Tel qu'il se présente, le concept de pays tiers sûr soulève, en termes de compatibilité avec la Convention de Genève, deux problèmes distincts. Le premier tient au fait que le mécanisme d'irrecevabilité de la demande qu'il organise confronte les personnes à des obstacles sur le terrain de l'accès à la procédure d'asile qui ne sont pas compatibles avec les droits et obligations conventionnelles des États en la matière (A). Le second problème découle du transfert des personnes vers un autre pays dans le cadre de l'application interétatique des obligations conventionnelles (B).

A. Les droits et obligations conventionnelles en matière d'accès à l'asile

334 La Convention de Genève fixe les règles relatives aux droits et obligations en matière de protection des demandeurs d'asile et réfugiés[585]. Parmi les obligations primaires et essentielles de l'État figure celle de donner accès aux personnes en quête de refuge à la procédure d'asile du pays[586].

---

[584]Sarah LAMORT, *Europe, terre d'asile ? Défis de la protection des réfugiés au sein de l'Union européenne*, *op. cit.*, p. 11.

[585]Il convient de rappeler ici succinctement que si le terme « demandeur d'asile » n'existe pas dans la Convention de Genève qui emploie le terme « réfugié » pour toute personne ayant quitté son pays pour chercher une protection. Or, dans la terminologie du droit de l'Union à laquelle on s'attache, le terme « réfugié » est conçu comme un statut de protection octroyé après l'examen effectué sur le fond de la demande d'asile. Ainsi, dans le souci d'éviter une confusion de terme et d'assurer une cohérence terminologique, on a choisi d'employer ici les deux termes au sens du droit de l'Union pour faire allusion au « réfugié » au sens de la Convention de Genève (Voir, pour des explications à ce sujet, l'introduction de cette étude).

[586]Voir, en ce sens, la Partie I, Titre II, Chapitre I, Section II, §I, A du travail présent.

335 Cela dit, il n'y a pas de dispositions dans la Convention de Genève interdisant explicitement le renvoi des demandeurs d'asile vers un pays dans lequel une protection pourrait leur être accordée. C'est la raison pour laquelle il est parfois avancé, sur la base du principe selon lequel ce qui n'est pas interdit est autorisé, que le renvoi des personnes demandant l'asile n'est pas *per se* interdit par la Convention de Genève.

336 C'est au croisement de ces deux regards que fait débat le concept de pays tiers sûr en termes de compatibilité avec la Convention de Genève en tant qu'il permet le renvoi des demandeurs d'asile vers une autre terre présumée protectrice. Effectivement, ce concept se fonde sur le fait que les demandeurs auraient pu ou dû trouver dans ce pays une protection, un motif ne figurant toutefois pas parmi les clauses d'exception de la Convention de Genève. Cette approche laisse entendre que les personnes en quête de refuge ont l'obligation de chercher asile à la première occasion, en d'autres termes, de demander protection dans le premier pays qu'ils auraient atteint après avoir fui leur pays d'origine.

337 Le mécanisme en tant que tel conduit donc à s'interroger sur deux questions en lien avec les obligations des États au sens de la Convention de Genève : il s'agit, dans un premier temps, de savoir si le motif invoqué de rejet d'examen est véritablement un motif valable et, *a contrario*, si les États contractants ne sont pas tenus, en vertu de leurs engagements conventionnels, d'examiner, en l'absence de clauses d'exclusion et de cessation, les demandes de protection des demandeurs d'asile (1). Dans cette logique, les demandeurs d'asile feraient face aux refus d'examen de leurs demandes d'asile pour ce même motif dans tous les pays qui ne sont pas leur première station après leur sortie de leur pays. Il convient donc de chercher à savoir, dans un second temps, si les demandeurs d'asile sont, du point de vue juridique, dans l'obligation de demander asile dans le premier pays dans lequel ils peuvent bénéficier d'une protection (2).

1. L'obligation ignorée de l'État d'examiner les demandes d'asile

338 La directive procédure de l'Union européenne introduit, dans son article 33, une disposition sur les demandes irrecevables qui s'applique dans certains cas précis. Elle prévoit que *« [...] les États membres ne sont pas tenus de vérifier si le demandeur remplit les conditions requises pour prétendre à une protection internationale [...] lorsqu'une demande est considérée comme irrecevable en vertu du présent article »*. L'hypothèse du pays tiers sûr s'inscrit dans ce cadre qui peut déboucher sur des décisions d'irrecevabilité des demandes d'asile. Le paragraphe 2 de l'article 33 dispose, dans ce sens, que *« les États membres peuvent considérer une demande de protection internationale comme irrecevable uniquement lorsque : [...] (c) un pays qui n'est pas un État membre est considéré comme un pays tiers sûr pour le demandeur en vertu de l'article 38 ; [...] »*. Cette disposition signifie que les demandes des personnes auxquelles le concept de pays tiers sûr s'applique seront rejetées et ne seront pas examinées au fond et que la question de savoir si les personnes concernées remplissent les conditions pour bénéficier d'une protection ne sera pas traitée. Ainsi, cette disposition crée un obstacle à l'accès à l'asile et par conséquent une exclusion du champ d'application du droit d'asile. Même si dans les pratiques des États appliquant ce concept, le renvoi du demandeur d'asile n'est pas considéré comme une exclusion mais comme une possibilité pour la personne de voir sa demande examinée ailleurs[587], il demeure bel et bien une exclusion de la part de l'État rejetant la demande. Il convient donc de se demander dans quelle mesure celle-ci est compatible avec la Convention de Genève.

339 1° Certes, la Convention prévoit, dans les paragraphes D, E et F de l'article premier, des clauses d'exclusion qui permettent à l'État partie de rejeter la demande d'asile de certaines catégories de personnes en les excluant de son champ d'application. Bien que le concept de pays tiers sûr ne figure pas, en tant que tel, dans les dispositions d'exclusion de la Convention, celles-ci font toutefois référence (paragraphe E) aux cas dans lesquels

[587]Michelle FOSTER, « Responsibility Sharing or Shifting? 'Safe' Third Countries and International Law », *Refuge - Canada's Journal on Refugees*, vol. 25, n° 2, 2008, p. 66.

une protection pour le demandeur d'asile existe en dehors du pays dont il demande la protection. Ce paragraphe E portant sur les clauses d'exclusion basées sur l'existence d'une protection ailleurs est parfois invoqué comme fondement juridique du concept de pays tiers sûr[588]. Néanmoins, ces cas requièrent un niveau de protection particulièrement élevé[589], bien plus que ce que prévoit la directive procédure de l'Union européenne. En effet, en ce qui concerne la protection ailleurs, la Convention de Genève ne prévoit que deux cas, qui semblent donc exhaustifs en vertu du principe de *expressio unius*[590], qui concernent premièrement la personne qui *« [...] bénéficie actuellement d'une protection ou d'une assistance de la part d'un organisme ou d'une institution des Nations unies autre que le Haut Commissaire des Nations unies pour les réfugiés »*, et deuxièmement la personne qui est *« considérée par les autorités compétentes du pays dans lequel cette personne a établi sa résidence comme ayant les droits et les obligations attachés à la possession de la nationalité de ce pays »*. Cela signifie que la Convention de Genève ne tient compte dans ces cas de figures que d'une protection accordée par un corps onusien autre que le HCR ou de l'obtention de la nationalité de cet État.

340 Le concept de pays tiers sûr défini par la directive procédure ne concorde pas avec la Convention de Genève à deux égards. D'un côté, les clauses d'exception de la Convention de Genève exigent, pour prendre en considération l'existence d'une protection ailleurs, que celle-ci soit déjà accordée à la personne, tandis que la directive procédure ne fait allusion, dans l'article 38 portant sur le concept de pays tiers sûr, qu'à l'existence d'une *« possibilité [...] de solliciter la reconnaissance du statut de réfugié »*. Cela va sans dire qu'une protection déjà accordée n'est pas comparable à la simple existence d'une possibilité de protection. D'un autre côté, en termes de portée de la protection, l'article 38 de la directive se contente *« d'une protection [octroyée] conformément à la convention de Genève »*, alors que les clauses d'exclusion de la même convention nécessitent l'équivalent de la protection accordée aux nationaux. Cette disposition de l'article 38 est d'autant plus problématique qu'elle repose sur l'hypothèse du respect de la Convention

---

[588]Catherine TEITGEN-COLLY, « Le concept de pays sûr », *op. cit.,* p. 534.

[589]*Ibid.*

[590]Michelle FOSTER, *op. cit.,* p. 66.

de Genève par le pays tiers, alors qu'elle même la contourne en étendant les clauses exhaustives d'exclusion de la convention.

341 Ainsi, la conventionalité du concept de pays tiers sûr est fortement remise en cause dès lors qu'elle ajoute *« un critère non-prévu par la Convention de Genève à la reconnaissance du statut »*[591]. Dans le même sens, le Comité exécutif du HCR a reconnu, dans sa conclusion n° 15 de 1979, que *« l'asile ne doit pas être refusé uniquement pour le motif qu'il aurait pu être demandé à un autre État »*[592].

342 2° Le recours au concept de pays tiers sûr peut sembler justifié par une interprétation *a contrario* du principe du non-refoulement[593], interprétation selon laquelle le renvoi serait autorisé tant que la personne n'est pas dirigée vers un pays où sa vie ou sa liberté serait menacée. Une telle lecture, d'un côté, ouvrirait la voie à tous les États contractants pour se décharger de la prise en charge des réfugiés. De l'autre côté, cette approche qui facilite largement le rejet de l'examen des demandes d'asile serait incompatible avec la raison d'être de la Convention[594].

343 De surcroît, le principe du non-refoulement n'est pas la seule obligation que les États parties doivent respecter. Ces derniers s'engagent également à reconnaître aux

---

[591]Julian FERNANDEZ et Chloé VIEL, « Le concept de 'pays tiers sûr' en droit de l'asile », *AJDA*, n° 6, févr. 2018, p. 324.

[592]ExCom, *Réfugiés sans pays d'asile*, n° 15 (XXX), 30e Session du Comité exécutif, 16 oct. 1979, par. h (iv). Il y a lieu de relever une analyse similaire du Conseil d'État français. Ce dernier a donné tort, en 1996, au ministre de l'intérieur qui avait *« refusé l'entrée en France de l'intéressé au titre de l'asile en se fondant sur la circonstance qu'il avait omis de demander [refuge] au Cameroun, pays signataire de la convention de Genève »*, et avait ajouté *« qu'une telle circonstance n'aurait pas par elle-même permis de refuser à M. X... le statut de réfugié qu'il sollicitait ; qu'elle n'était, dès lors, pas au nombre de celles dont le ministre de l'intérieur pouvait légalement tenir compte pour regarder comme 'manifestement infondée' la demande de l'intéressé et lui interdire pour ce motif, [...], l'accès au territoire durant l'instruction de sa demande [...] »* (Conseil d'État français, Ass., 18 Décembre 1996, n° 160856, *Ministère de l'intérieur c/ Rogers*). Quoique antérieure à la directive procédure de l'Union, cette jurisprudence retient une interprétation et approche importante à prendre en considération dans l'analyse de ladite directive.

[593]James C. HATHAWAY and Michelle FOSTER, *The Law of Refugee Status*, Cambridge University Press, 2e édition, 2014, p. 33.

[594]*Ibid*. p. 46.

demandeurs d'asile[595] un certain nombre de droits et libertés tels que la liberté religieuse (article 4) et le droit à l'éducation (article 22). Il en découle qu'exclure illégalement les personnes de l'asile engendre une violation des droits que leur reconnaît la convention[596].

344 Il est donc en réalité inconvenable de déterminer les obligations des États à travers une interprétation *a contrario* du principe du non-refoulement ; et ce d'autant que ledit principe crée une protection minimale mais globale qui concerne en plus des réfugiés et des demandeurs d'asile, d'autres personnes telles que les déboutés de l'asile[597] ou les personnes faisant l'objet d'une clause d'exclusion pour des motifs criminels ou d'un arrêté d'expulsion. La seule exception à l'application du principe de non-refoulement est la présence d'un *« danger [que la personne représente] pour la sécurité du pays »* ou d'une menace qu'elle *« constitue pour la communauté dudit pays »*[598].

345 Il est donc raisonnable d'avancer que le refus d'examiner la demande d'asile des personnes, tel qu'il est prévu dans la directive procédure, en s'appuyant sur le concept de pays tiers sûr n'est pas compatible avec la Convention de Genève qui encadre assez strictement les obligations des États parties et les exceptions possibles. Le recours audit concept ne peut donc se conformer à l'application de bonne foi de la Convention et assurer l'effectivité de cette dernière[599].

---

[595]La Convention fait référence au demandeur d'asile avec le terme « réfugié » tandis qu'elle emploie l'expression « réfugié résidant régulièrement » pour faire allusion au réfugié entendu au sens du droit de l'Union européenne.

[596]James C. HATHAWAY and Michelle FOSTER, *op. cit.,* p. 46.

[597]Dans ce sens, le Comité exécutif du HCR *a « affirmé l'importance fondamentale de l'observation du principe du non-refoulement [...] dans le cas de personnes qui risquent d'être en butte à des persécutions si elles sont renvoyées dans leur pays d'origine, qu'elles aient ou non été officiellement reconnues comme réfugiés »*. (HCR, Comité exécutif, *Non-refoulement*, n° 6 (XXVIII), 28e session, 12 oct. 1977, par. c.)

[598]Article 33, par. 2, Convention relative au statut des réfugiés, *op. cit.*

[599]James C. HATHAWAY and Michelle FOSTER, *The Law of Refugee Status*, *op. cit.,* p. 34.

2. L'injonction illégale à demander asile ailleurs

346 Il a été établi que l'obligation conventionnelle de l'État de traiter au fond une demande d'asile quand il n'y a pas lieu d'appliquer les clauses d'exclusion prévues par la Convention de Genève démontre l'illégalité du renvoi vers un pays dit sûr d'un demandeur d'asile dans le cadre de la mise en œuvre du concept de pays tiers sûr. Ce même concept soulève également une question du point de vue du demandeur d'asile, celle de savoir si la personne en quête d'asile est dans l'obligation de soumettre sa demande d'asile aux autorités du premier pays qu'elle atteint suite à sa fuite du pays d'origine. Cette question est d'autant plus pertinente que la directive procédure du droit de l'Union européenne introduisant le concept de pays tiers sûr semble reposer sur l'idée que la personne faisant l'objet du renvoi ne s'acquittant pas de ses obligations en ne soumettant pas sa demande d'asile à la première occasion[600], elle peut être exclue de l'asile et renvoyée vers le pays dans lequel elle aurait dû le solliciter. Une telle obligation existe-t-elle pour le demandeur d'asile.

347 Il n'existe pas en droit international d'obligation pour la personne en demande de protection de chercher asile auprès du premier pays sûr[601]. Bien que non contraignante, la Déclaration sur l'asile territoriale de 1967 adoptée par l'Assemblée générale de l'ONU[602], qui demeure néanmoins une source importante en matière d'interprétation de la Convention de Genève en ce sens que le document reflète le sens attribué à la

---

[600]Kay HAILBRONNER, « Readmission Agreements and the Obligation on States under Public International Law to Readmit their Own and Foreign Nationals », *Max-Planck-Institut für ausländisches öffentliches Recht und Völkerrecht*, 1997, p. 39.

[601]Nils COLEMAN, *European Readmission Policy - Third Country Interests and Refugee Rights*, *op. cit.,* p. 46. Voir dans le même sens : HCR, Considerations on the « safe third country concept », Vienne, 8-11 juill. 1996, *op. cit.* ; HCR, *Summary Conclusions on the Concept of « Effective Protection » in the Context of Secondary Movements of Refugees and Asylum-Seekers,* Lisbon Expert Roundtable 9 and 10 December 2002, févr. 2003, disponible sur : https://www.refworld.org/docid/ 3fe9981e4.html, consulté le 8 mars 2023, par. 11 ; Joanne van SELM, « Access to Procedures 'Safe Third Countries', 'Safe Countries of Origin' and 'Time Limits' », *UNHCR Bacground Paper*, 2001, p. 47 ; Violeta MORENO-LAX, « The Legality of the 'Safe Third Country' Notion Contested: Insights from the Law of Treaties », *in* G. S. GOODWIN-GILL and P. WECKEL (dir.), *Migration & Refugee Protection in the 21st Century: Legal Aspects,* The Hague Academy of International Law Centre for Research, Martinus Nijhoff, 2015, p. 692.

[602]ONU, Assemblée générale, *Déclaration sur l'asile territorial*, *op. cit.*

Convention par les États contractants, souligne les obligations des États en matière d'asile mais reste toutefois silencieuse, et donc n'impose aucune obligation, pour les demandeurs d'asile, quant au sujet des pays tiers sûrs[603]. Cela dit, le problème du refus d'asile aux personnes pouvant le solliciter dans un autre État a été abordé durant la conférence alors organisée pour la préparation de ladite Déclaration et a conduit à l'adoption d'un amendement danois sur le sujet, selon lequel *« un État contractant ne devrait pas refuser asile à une personne pour la seule raison que cette personne pourrait le chercher dans un autre État. Lorsqu'il appert qu'une personne, avant de demander asile à un État contractant, a établi des contacts avec un autre État ou qu'elle a déjà des liens étroits avec un autre État, l'État contractant peut, si cela paraît juste et raisonnable, prier cette personne de demander d'abord asile à cet État »*[604]. Cette approche entendait, semble-t-il, interdire aux États de mettre à la charge de la personne l'obligation de présenter sa demande d'asile au premier État atteint mais elle semblait vouloir, toutefois, les autoriser à faire exception à ce principe. Or, aux termes des débats et négociations, ce principe et son exception n'ont pas trouvé place dans le texte final de la Déclaration. Il est ainsi défendable que, face à la possibilité d'une protection ailleurs, il a été choisi d'éviter de reconnaître aux États une telle autorisation.

348 Cependant, si le demandeur d'asile n'est pas dans l'obligation de demander asile dans le premier pays sûr, la question demeure de savoir s'il a le droit de choisir le pays dans lequel il souhaite demander asile. Il est à noter que la Déclaration universelle des droits de l'Homme de 1948, dépourvue de valeur contraignante, reconnaît, dans son article 14 (1), que *« devant la persécution, toute personne a le droit de chercher asile et de bénéficier*

---

[603]Le Conseil de l'Europe a également adopté postérieurement un texte en des termes largement similaires : *Déclaration relative à l'asile territorial*, adoptée par le Comité des Ministres le 18 novembre 1977, lors de la 278e réunion des Délégués des Ministres.

[604]François LEDUC, « L'asile territorial et conférence des Nations unies de Genève (Janvier 1977) », *in Annuaire français de droit international*, vol. 23, 1977, p. 243. L'auteur précise que *« l'amendement danois a été adopté de justesse (25 voix contre 23 et 27 abstentions) »* et qu' *« il a été convenu qu'il appartiendrait au Comité de rédaction, auquel les deux paragraphes votés ont été renvoyés, de recommander où il conviendrait d'insérer la disposition « nouvelle » dans le texte de la Convention »* (*Ibid.*). Il ajoute que *« [...] sur les 10 articles du projet de Convention, 3 seulement ont été examinés et adoptés en Commission plénière, 1 seul a été revu en Comité de rédaction et aucun n'a été porté devant la Conférence plénière »* (p. 239).

de l'asile en d'autres pays »[605]. S'il est vrai que la Convention de Genève, adoptée quelques années après, n'a pas spécifiquement reconnu « un droit de chercher asile », cette absence ne fait pas obstacle à ce que le demandeur puisse choisir son pays d'asile et que ses préférences et besoins soient pris en compte, approche privilégiée également par le HCR qui note que les intentions des réfugiés doivent être prises en compte même s'ils n'ont pas un droit inconditionnel à choisir leur pays d'asile[606]. De surcroît, dès lors qu'on a établi que cette convention met à la charge des États contractants l'obligation d'examiner la demande d'asile des personnes, il convient d'admettre qu'elle crée, corrélativement, pour les individus, le droit de chercher asile.

349 Dans ce cadre, même si l'on reconnaît l'absence d'un droit à choisir son pays de destination, faciliter la mobilité des demandeurs d'asile est avant tout une question humanitaire. La première approche qu'il faudrait adopter face à la situation que connaissent les demandeurs d'asile qui se retrouvent dans la sphère internationale sans aucune protection étatique et qui sont donc extrêmement vulnérables devrait être humanitaire. Ainsi, la Convention de Genève exprime, dans le préambule, *« le caractère social et humanitaire du problème des réfugiés »*. On voit, dans le même sens, que la Déclaration sur l'asile territorial de 1967 de l'ONU et la Déclaration relative à l'asile territorial de 1977 du Conseil de l'Europe soulignent l'aspect humanitaire de ce phénomène et énoncent, respectivement, que *« l'octroi de l'asile est un acte humanitaire »*[607] et que les États agissent *« dans l'accomplissement de leurs devoirs humanitaires »*[608]. Dans cette perspective, s'agissant du concept de pays tiers sûr, une attitude passive est requise de la part des États en ce sens que la seule attente que les demandeurs d'asile ont en la matière est que l'État évite de les renvoyer sans examiner

---

[605]Article 14, Déclaration universelle des droits de l'Homme, *op. cit.*

[606]HCR, *Legal Considerations regarding access to protection and a connection between the refugee and the third country in the context of return or transfer to safe third countries*, avr. 2018, disponible sur : https://www.refworld.org/docid/5acb33ad4.html, consulté le 8 mars 2023, par. 2.

[607]ONU, Assemblée générale, *Déclaration sur l'asile territorial*, *op. cit.*, Préambule.

[608]Conseil de l'Europe, *Déclaration relative à l'asile territorial*, adoptée par le Comité des Ministres le 18 nov. 1977, 278e réunion des Délégués des Ministres, article 1er.

leurs demandes d'asile, une attente qui semble, du point de vue humanitaire, assez raisonnable et légitime.

350 Par ailleurs, aider un demandeur d'asile à atteindre le pays de destination qu'il a choisi s'avère vertueux dans la perspective de l'intégration du réfugié dans la société d'accueil. L'importance de cette question apparaît à l'article 34 de la Convention de Genève qui stipule que *« les États Contractants faciliteront, dans toute la mesure du possible, l'assimilation et la naturalisation des réfugiés »*. De ce point de vue, c'est le demandeur d'asile qui connaît mieux à la fois les caractéristiques sociales et culturelles, telles que la langue et la religion, qui lui permettront de s'intégrer plus facilement dans certains pays[609]. C'est la raison pour laquelle un demandeur de refuge, ayant souvent une raison valable et légitime en tête, devrait pouvoir voyager au-delà du premier pays sûr[610]. Dans le même sens, une magistrate de la Haute Cour britannique a précisé, dans un arrêt en 1999, que la volonté du demandeur d'asile de voyager au-delà du premier pays sûr doit être accueillie favorablement car les conséquences d'une mobilité internationale ne sont pas les mêmes que celles ayant présidé à la rédaction de la Convention de Genève, ajoutant qu'il est raisonnable qu'un demandeur d'asile exerce un choix de pays eu égard au développement du réseau de voyage terrestre, maritime et aérien[611]. Effectivement, il n'y a pas lieu d'imposer aux demandeurs d'asile un certain pays comme pays de refuge au seul motif que celui-ci se trouve sur le chemin menant à sa destination alors que le concept de proximité géographique perd son sens au fur et à mesure du progrès technologique.

---

[609]Eva KJAERGAARD, « The Concept of 'Safe Third Country' in Contemporary European Refugee Law », *op. cit.,* p. 652.

[610]James C. HATHAWAY and Michelle FOSTER, *The Law of Refugee Status*, op.cit., p. 31.

[611]Le texte original est rédigé comme suit : *« another current reality and advance ... is the development of a readily accessible and worldwide network of air travel. As a result there is a choice of refuge beyond the first safe territory by land or sea... thus there exists a rational basis for exercising choice where to seek asylum. I am unable to accept that to recognise it is to legitimise forum shopping »*. R v. Uxbridge Magistrates' Court ; Ex parte Adimi, [2001] QB 667 (Eng. HC, Jul. 29, 1999), at 688, per Newman J. (Arrêt cité *in* James C. HATHAWAY and Michelle FOSTER, *The Law of Refugee Status*, *op. cit.*, p. 32).

B. Les obligations conventionnelles en matière de transfert des personnes

351 Le concept de pays tiers sûr repose sur l'idée que l'État qui en fait application renvoie le demandeur d'asile vers le pays tiers et effectue un transfert de sorte que la demande de protection de la personne en question soit totalement prise en charge par le pays tiers. Cela signifie que l'État de renvoi n'intervient plus pour vérifier si les intéressés ont effectivement obtenu, dans le pays tiers, une protection qu'il avait pourtant la responsabilité d'examiner. Certes, le renvoi des demandeurs d'asile peut faire l'objet d'analyses différentes en fonction des circonstances, notamment lorsqu'il repose sur une recherche de solidarité internationale en matière d'asile. En ce sens, la question demeure toujours de savoir si le concept de pays tiers sûr correspond à un esprit de partage des responsabilités. La réponse sera également déterminante pour évaluer le respect par l'État de renvoi de ses engagements conventionnels.

352 Il paraît donc intéressant d'examiner, en premier lieu, si l'État de renvoi qui applique le concept de pays tiers sûr restreint la responsabilité qui est la sienne d'appliquer la Convention de Genève (1) et, en deuxième lieu, si le concept de pays tiers sûr constitue une source d'expulsions collectives (2).

1. Le principe de la responsabilité pour chaque État d'appliquer la Convention

353 Les traités conclus par les États dans le cadre du droit international public reposent, tout comme les contrats du droit privé, sur le principe *pacta sunt servanda,* selon lequel les États contractants deviennent individuellement responsables en ce qui concerne les

engagements pris[612], le traité ayant pleine force obligatoire pour les États parties[613]. Ainsi en dispose l'article 26 de la Convention de Vienne sur le droit des traités selon lequel *« tout traité en vigueur lie les parties et doit être exécuté par elles de bonne foi »*[614]. De ce point de vue, les États parties sont tenus de s'acquitter, pour chacun d'eux, de leurs obligations conventionnelles.

354 En ce qui concerne le concept de pays tiers sûr, les États qui l'appliquent semblent se soustraire à leurs obligations conventionnelles en se déchargeant de leurs responsabilités sur d'autres États. Incontestablement le mécanisme vise à restreindre la portée des obligations des États contractants d'accueillir les demandeurs d'asile qui ne viennent pas directement de leurs pays d'origine[615] alors qu'il suffit qu'une personne se trouve sous la juridiction de l'État partie pour que lui soit appliquée la convention[616]. Dans cette logique, il est juridiquement contestable de moduler les responsabilités des États contractants en fonction du trajet d'exil suivi par la personne pour arriver sur le territoire du pays. Le principe est que les États contractants se doivent d'appliquer chacun la convention à ceux qui, de quelque manière que ce soit, se présentent à leurs autorités pour demander l'asile, les États ne pouvant se soustraire de leurs obligations vis-à-vis de ces personnes en les transférant vers un autre pays[617].

355 Si, de façon hypothétique, les États parties devaient s'intéresser au parcours des personnes, c'est-à-dire au trajet entre la fuite du pays de départ et leur arrivée dans celui de destination, cela devrait se faire de bonne foi et, eu égard à l'aspect humanitaire et à l'objectif de la Convention de Genève, au bénéfice des demandeurs d'asile. Il faudrait

---

[612]Violeta MORENO-LAX, « The Legality of the 'Safe Third Country' Notion Contested : Insights from the Law of Treaties », *op. cit.,* p. 693.

[613]Dominique CARREAU, Paul LAGARDE et Hervé SYNVET, « Traité international », *Répertoire de droit international Dalloz,* sept. 2010 (mise à jour janv. 2019), par. 100.

[614]Article 26, Convention de Vienne sur le droit des traités, *op. cit.,* p. 331.

[615]Agnès HURWITZ, *The Collective Responsibility of States to Protect Refugees*, *op. cit.*, p. 3.

[616]Violeta MORENO-LAX, « The Legality of the 'Safe Third Country' Notion Contested: Insights from the Law of Treaties », *op. cit.,* p. 693.

[617]Michelle FOSTER, « Responsibility Sharing or Shifting? 'Safe' Third Countries and International Law », *op. cit.,* p. 67.

donc, suivant cette dernière directive, tenir compte non seulement des pays tiers sûrs mais aussi des pays tiers non-sûrs et, partant, engager la responsabilité des États parties pour les violations que ces personnes auraient subies dans les pays non-sûrs qu'elles auraient atteints après avoir fui leur pays d'origine et qu'elles n'auraient pas pu quitter. À l'heure actuelle, la responsabilité des États parties n'est pas engagée face à des milliers de personnes coincées dans des pays tiers qui n'ont, parfois, même pas ratifié la Convention de Genève ou qui, bien que contractants, n'offrent pas une protection suffisante pour être qualifiés de sûrs. En d'autres termes, par le biais du concept de pays tiers sûr, les États viennent manipuler à sens unique leurs responsabilités conventionnelles. À imaginer deux réfugiés ayant quitté leur pays dans les mêmes conditions pour la même destination et l'un passé par un pays tiers sûr, l'autre non-sûr, ces États se permettent de se décharger de leurs obligations pour le premier et ne pensent pas à se charger pour le second. Si le parcours devait être pris en compte par ces pays, comment serait-il acceptable qu'un « bon » parcours génère un abandon desdites obligations et qu'un « mauvais » reste sans conséquence ? Ainsi, pour que ce recours au concept de pays tiers sûr soit légitime ou au moins juridiquement cohérent, il aurait fallu, soit en parallèle avec le fait de renvoyer les personnes ou de les fixer dans des pays dits sûrs, ouvrir des voies légales aux autres personnes dans les pays non-sûrs, soit renoncer totalement à cette classification des personnes sur la base de leurs parcours. Cela signifierait autrement interpréter la Convention de Genève au bénéfice de l'État partie et au détriment des réfugiés, tandis que ce sont ces derniers que les États s'engagent à protéger. Par conséquent, comme la responsabilité d'un État contractant n'est pas engagée en ce qui concerne une personne coincée dans un pays non-sûr, le même principe doit s'appliquer également lorsqu'une personne demande asile dans le même État indépendamment de son parcours.

356 Par ailleurs, les obligations émanant de la Convention de Genève pour un État contractant vis-à-vis d'un demandeur de protection ne peuvent pas être conditionnées à l'application de la Convention par un autre État partie qui aurait pu ou aurait dû être responsable par

le passé de la prise en charge d'une telle demande[618]. Certes, la violation d'un traité par un État partie peut, selon la Convention de Vienne sur le droit des traités[619], produire des conséquences juridiques en ce qui concerne les obligations conventionnelles des autres parties contractantes et autoriser ces dernières à suspendre partiellement ou totalement l'application dudit traité. Pourtant, cette exception d'inexécution ne s'applique pas lorsqu'il s'agit d'instruments portant sur les droits des personnes et lorsque le traité a un caractère humanitaire[620]. Cela signifie qu'un État demeure tenu d'appliquer le traité, même si les autres parties contractantes ne se sont pas acquittées de leurs obligations conventionnelles.

357 Il est ainsi possible d'affirmer que la Convention de Genève étant, comme précisé dans son préambule, une convention de caractère humanitaire, l'application du concept de pays tiers sûr qui repose sur la désignation d'un autre État comme responsable de l'examen de la demande d'asile de la personne, l'État d'accueil pouvant rejeter ladite demande, va à l'encontre des principes du droit international. La directive procédure de l'Union européenne qui prévoit le renvoi des personnes venant de pays tiers désignés comme sûrs au motif que ces derniers peuvent leur accorder une protection doit s'analyser en une autorisation donnée aux États de ne pas s'acquitter de leurs obligations conventionnelles vis-à-vis des personnes concernées. L'article 33 (2) (a) de la directive qui permet de déclarer irrecevable la demande de protection lorsqu'un pays est qualifié de tiers sûr n'est donc pas compatible avec les principes de la Convention de Vienne sur le droit des traités et de la Convention de Genève qui demeurent opposables en droit de l'Union européenne.

---

[618]Violeta MORENO-LAX, « The Legality of the 'Safe Third Country' Notion Contested: Insights from the Law of Treaties », *op. cit.,* p. 694.

[619]Article 60, Convention de Vienne sur le droit des traités, *op. cit.*

[620]Article 60, par. 5, *op. cit.*

2. L'exception de partage équitable des personnes en besoin de protection

358 *« Il est temps de répondre plus équitablement aux crises des réfugiés en partageant les responsabilités »,* précisait, le 17 décembre 2019, António Guerres, secrétaire général de l'ONU alors en poste. En effet, le droit d'asile ne s'oppose pas, de façon absolue, au transfert de personnes. Toutefois, pouvant avoir de multiples formes, tous les transferts qui font l'objet d'accords ou de coopérations internationaux devraient être examinés à la lumière des principes et des valeurs du droit international de l'asile, tels les principes de solidarité internationale et de partage équitable[621]. En effet, la réinstallation est une forme de transfert mise en place dans le cadre onusien, laquelle semble fonctionner de manière respectueuse du principe de partage équitable et de la volonté des individus concernés. Le HCR précise ainsi que *« la réinstallation est unique en ce qu'elle constitue la seule solution durable qui implique le transfert de réfugiés d'un pays d'asile vers un pays tiers »*[622].

359 S'il est vrai qu'il n'existe pas, en droit international des réfugiés, de règles précises et absolues obligeant ou interdisant aux États d'effectuer telle ou telle forme de transfert de personnes, le sujet du partage équitable ne cesse de faire l'objet de débats majeurs en droit international. Puisque la mauvaise gestion mondiale des migrants en quête de protection ne cesse d'engendrer des conséquences inhumaines pour ces personnes, l'Assemblée générale de l'ONU a adopté, le 19 septembre 2016, la Déclaration de New York pour les réfugiés et les migrants qui a pour objectif notamment de déterminer le *« régime international applicable aux réfugiés »*[623]. Parmi les quatre principaux objectifs de cette déclaration se trouve celui *« d'alléger les pressions exercées sur les pays d'accueil »*[624]. C'est à partir de cette déclaration que le HCR a organisé ce qu'on appelle

---

[621]Voir en ce sens la Partie I, Titre I, Chapitre I, Section I, §I du travail présent.

[622]HCR, *Réinstallation*, disponible sur : https://www.unhcr.org/fr/reinstallation.html, consulté le 8 mars 2023.

[623]HCR, *Déclaration de New York pour les réfugiés et les migrants*, disponible sur : https://www.unhcr.org/fr/declaration-de-new-york-pour-les-refugies-et-les-migrants.html, consulté le 8 mars 2023.

[624]*Ibid.*

des Forums mondiaux pour les réfugiés, lesquels ont débouché sur l'adoption par l'Assemblée générale de l'ONU du Pacte mondial sur les réfugiés[625].

360 Ainsi, il serait inopportun d'assimiler le concept européen de pays tiers sûr à la réinstallation, outil servant le droit souple et en particulier le partage équitable. En effet, tel qu'il s'applique dans le cadre de la coopération UE-Turquie, il vise à renvoyer les personnes vers des pays qui accueillent plus de réfugiés par rapport à leur population que le pays de renvoi et qui font face à de grands problèmes financiers et logistiques.

361 En l'occurrence, la Turquie accueille, pour une population totale de 83 millions d'habitants en 2019,[626] près de 4 millions de personnes sous un statut de protection[627], soit presque 5% de sa population. En comparaison, l'Allemagne et la France, qui sont les deux plus grands pays de l'Union en termes de nombre de personnes protégées parmi l'ensemble des États membres, en accueillent respectivement près de 1,1 million pour la première et 407 000 pour la seconde[628], pour une population approximative de 83 et 67 millions d'habitants[629]. Eu égard également à la faible capacité économique et logistique de la Turquie par rapport à l'UE, il est manifeste que le transfert des personnes vers la Turquie ne peut pas s'inscrire dans une logique de partage équitable.

362 Tel qu'il est examiné, le socle théorique et la philosophie du concept de pays tiers sûr présente de nombreux problèmes légaux. Il s'accompagne, en outre, de complications dans sa mise en œuvre.

---

[625]HCR, *Le Pacte mondial sur les réfugiés*, disponible sur : https://www.unhcr.org/dach/ch-fr/nos-activites/le-pacte-mondial-sur-les-refugies, consulté le 8 mars 2023.

[626]Turkish Statistical Institute (TÜİK), *Adrese Dayalı Nüfus Kayıt Sistemi Sonuçları - 2019 [Résultats des registres civils basés sur l'adresse - 2019],* 4 févr. 2020, disponible sur : http://www.tuik.gov. tr/PreHaberBultenleri.do?id=33705, consulté le 8 mars 2023.

[627]HCR, *Refugees and Asylum Seekers in Turkey,* disponible sur : https://www.unhcr.org/tr/en/refugees-and-asylum-seekers-in-turkey#:~:text=Turkey%20currently%20hosts%20some%203.6,of%20concern%20from%20other%20nationalities., consulté le 8 mars 2023.

[628]The World Bank, *Refugee population by country or territory of asylum,* disponible sur : https://data.worldbank.org/indicator/SM.POP.REFG, consulté le 8 mars 2023.

[629]*Id*., *Population, total*, disponible sur : https://data.worldbank.org/indicator/SP.POP.TOTL, consulté le 7 mars 2023.

§II. Des critères d'application du concept de pays tiers sûr problématiques

363 La mise en œuvre du concept de pays tiers sûr se décompose principalement, pour l'État qui y recourt, en deux étapes distinctes. La première correspond au processus décisionnel par lequel est déterminée la sûreté du pays tiers (A) ; la seconde s'attache à l'aspect exécutoire du mécanisme conduisant au renvoi vers ce pays (B).

A. L'identification et le rattachement à des pays tiers sûrs : un processus contestable

364 La première phase suppose d'identifier et de désigner comme tel le pays sûr vers lequel des renvois pourraient être réalisés. Ce stade soulève trois problèmes majeurs connexes. En premier lieu, la sûreté du pays tiers se trouve conditionnée à une protection assez faible dans ce pays (1). En deuxième lieu, la désignation faite par le pays de renvoi relève de l'arbitraire (2), d'autant plus que, en troisième lieu, le rattachement à un tel pays pour les demandeurs d'asile est évalué selon un critère qui s'avère flou (3).

1. La faible portée de la protection requise dans le pays tiers

365 Selon l'article 38 de la directive procédure asile, le concept de pays tiers sûr peut être appliqué lorsque, dans le pays concerné, il n'existe pas de risque de persécution au sens de la Convention de Genève[630], ni celui d'atteinte grave au sens de la directive

[630]Article 38, par. 1, alinéa a, Directive 2013/32/UE ..., *op. cit.*

qualification[631], que le principe de non-refoulement est respecté[632] et qu'il existe la possibilité de solliciter le statut de réfugié et d'en bénéficier conformément à la Convention de Genève[633]. Cet article définit ainsi la sûreté du pays tiers. Force est de constater pourtant que, contrairement à l'impression que pourrait donner la multitude de ces éléments, seul le dernier portant sur l'octroi d'un statut conforme à la Convention de Genève encadre la protection dont devrait bénéficier le réfugié dans un pays d'asile. Les quatre autres éléments, aussi importants soient-ils, ne signifient pas véritablement un niveau de protection mais le seuil en dessous duquel les conditions sont réunies pour fuir le pays afin de chercher asile ailleurs. En bref, de façon élémentaire, la sûreté du pays tiers est ainsi conditionnée à la possibilité de bénéficier de la protection prévue par la Convention de Genève. La question se pose donc de savoir si cela suffit pour désigner un pays tiers comme sûr.

366 Il convient de noter, d'emblée, que cet article fait preuve d'une contradiction assez flagrante. Se contentant de la possibilité de demander l'asile et de celle d'en bénéficier pour désigner un pays tiers comme sûr, il ignore manifestement toutes les normes protectrices aussi bien en termes de procédure que de qualification, développées depuis des dizaines d'années notamment en droit européen de l'asile. Or, comment se peut-il que le droit de l'UE, qui a porté le droit d'asile bien au-delà du cadre de la Convention de Genève en adoptant des standards minimums de protection, se borne à la seule application de la Convention de Genève ? De même, sans faire mention des droits humains qui ont également obtenu un cadre assez protecteur après l'adoption de la Convention de Genève tant au niveau européen[634] qu'international[635], l'article 38 définit

---

[631]Article 38, par. 1, alinéa b, *op. cit.*

[632]Article 38, par. 1, alinéas c et d, *op. cit.*

[633]Article 38, par. 1, alinéa e, *op. cit.*

[634]Citons, en ce sens, l'ouverture à la signature le 4 nov. 1950 et l'entrée en vigueur en 1953 de la « Convention européenne des droits de l'Homme » (Conseil de l'Europe, *Convention européenne des droits de l'homme*, disponible sur : https://www.echr.coe.int/Pages/home.aspx?p=basictexts&c=fre, consulté le 8 mars 2023).

[635]Citons, *inter alia*, le « Pacte international relatif aux droits civils et politiques » et le « Pacte international

une portée de protection assez faible et restrictive. Enfin, ledit article, en tant qu'il néglige les droits humains et les exigences européennes, ne prévoit aucune garantie sur l'accès à l'asile, la Convention de Genève ne stipulant pas de règle relative à la procédure de l'asile.

367 Par ailleurs, la sûreté est souvent associée dans la doctrine à la notion de « protection effective »[636]. Celle-ci, bien que quelque peu abstraite et évolutive, paraît plus adéquate, capable de s'adapter aux développements des standards minimums en termes de droits fondamentaux et de droit d'asile, plutôt qu'une simple référence restrictive à la Convention de Genève. Ainsi, c'est à partir de cette protection effective que le HCR et la doctrine ont développé que devrait être examinée la sûreté d'un pays tiers.

368 En premier lieu, selon la conception largement partagée, la protection effective comprend, en dehors de la Convention de Genève, le respect des standards internationaux des droits de l'Homme[637] et elle permet aux demandeurs d'asile d'accéder

---

relatif aux droits économiques, sociaux et culturels » adoptés le 16 déc. 1966, la « Convention sur l'élimination de toutes les formes de discrimination à l'égard des femmes » adoptée le 18 déc. 1979, la « Convention contre la torture et autres peines ou traitements cruels, inhumains ou dégradants » adoptée le 10 déc. 1984, la « Convention relative aux droits de l'enfant » adoptée le 20 nov. 1989 (ONU, *Les instruments internationaux des droits de l'homme,* disponible sur : https://www.ohchr.org/FR/ProfessionalInterest/Pages/CoreInstruments.aspx, consulté le 8 mars 2023).

[636]Catherine TEITGEN-COLLY, « Le concept de pays sûr », *op. cit.,* p. 540. Voir égal. Eva KJAERGAARD, « The Concept of 'Safe Third Country' in Contemporary European Refugee Law », *op. cit.,* p.653 ; Conseil de l'Europe, *Recommandation n° R (97) 22 du Comité des ministres aux États membres énonçant des lignes directrices sur l'application de la notion de pays tiers sûr,* 609e réunion des Délégués des Ministres, 25 nov. 1997, par. 1 (c).

[637]James C. HATHAWAY and Michelle FOSTER, *The Law of Refugee Status*, *op. cit.,* p. 47. Voir égal. Hemme BATTJES, *European Asylum Law and International Law*, Martinus Nijhoff Publishers, Leiden/Boston, 2006, p. 403, par. 501 ; HCR, *Legal Considerations regarding access to protection and a connection between the refugee and the third country in the context of return or transfer to safe third countries*, *op. cit.,* par. 7 ; HCR, *Considerations on the « safe third country concept »,* Vienne, 8-11 juill. 1996, *op. cit.* ; HCR, *Summary Conclusions on the Concept of « Effective Protection » in the Context of Secondary Movements of Refugees and Asylum-Seekers, op. cit.,* par. 9.

à une procédure d'asile équitable et efficace[638] et à des moyens de subsistance suffisants pour maintenir un niveau de vie adéquat[639].

369 Elle exige, en deuxième lieu, un cadre *de jure* et *de facto*. Cela signifie qu'elle ne se limite pas à la seule reconnaissance de ces standards, mais requiert en outre que ces derniers soient dûment respectés dans la pratique[640]. En effet, un pays tiers peut avoir signé la Convention de Genève et les conventions internationales relatives aux droits de l'Homme, avoir reconnu la compétence de la Cour européenne des droits de l'Homme, voire même avoir adopté l'acquis juridiques de l'Union européenne dans son droit interne, sans pour autant pouvoir être qualifié de sûr, la mise en œuvre dans la pratique de ces normes devant aussi être examinée.

370 Enfin, troisièmement, une protection n'est effective que si elle offre une protection durable qui ne soit donc pas temporaire[641]. Cela signifie que le pays ainsi désigné ait un système de protection suffisamment stable pour assurer une protection pérenne[642], élément essentiel de la protection effective.

371 À ce propos, en ce qui concerne le processus qui précède l'octroi du statut de réfugié dans le pays tiers, l'article 38 de la directive procédure n'exige que le respect du principe de non-refoulement et l'absence de persécution. C'est-à-dire que ledit article considère comme sûrs tous les pays dans lesquels il n'y a pas de risque de persécution ou de

---

[638]HCR, *Legal Considerations regarding …, op. cit.*, par. 9.

[639]*Ibid*. Voir égal. Isaac A. BINKOVITZ, « State Practice with Respect to the Safe Third Country Concept : Criteria for Determining That a State Offers Effective Protection for Asylum Seekers and Refugees », *George Washington International Law Review*, n° 50, 2018, p. 591 ; Stephen H. LEGOMSKY, « Secondary Refugee Movements and the Return of Asylum Seekers to Third Countries: The meaning of Effective Protection », *op. cit.,* p. 645 et 654 ; Agnès HURWITZ, *The Collective Responsibility …*, *op.cit*., p. 55.

[640]Isaac A. BINKOVITZ, « State Practice ... », *op. cit.,* p. 599. Voir égal. Catherine TEITGEN-COLLY, « Le concept de pays sûr », *op. cit.,* p. 554 ; HCR, *Summary Conclusions on the Concept …*, *op. cit.,* par. 15 (e) ; HCR, Comité exécutif, *General Conclusion on International Protection*, n° 74 (XLV), 45e Session du Comité exécutif, 7 oct. 1994.

[641]Isaac A. BINKOVITZ, *op. cit.,* p. 609.

[642]*Ibid.* L'auteur soutient que *« la possibilité de chercher et de bénéficier de l'asile (the possibility to seek and enjoy asylum*) » exige, au minimum, que l'État d'accueil fournisse une protection effective et non-temporaire jusqu'à une solution durable *(durable solution)* et qu'elle signifie, au maximum, que le système juridique de l'État d'accueil soit suffisamment stable pour assurer une protection pérenne (*lasting protection*).

refoulement. Certes, les pays où il existe des risques de persécution ou de refoulement sont des pays à risque. Pourtant, *vice versa*, cela ne signifie pas pour autant que tous les autres pays sont sûrs. Ainsi, la logique du concept de pays tiers sûr défini dans cet article repose sur une interprétation *a contrario* du principe de non-refoulement, ce qui ne semble pas être compatible avec la Convention de Genève[643], la sûreté ne devant pas être réduite à l'absence de refoulement ou de persécution[644].

372 En conséquence, en ce qui concerne la portée de la protection que le pays tiers doit offrir dans le cadre du statut de réfugié, l'article 38 a totalement négligé les normes internationales relatives aux droits fondamentaux et les standards minimaux du droit d'asile européen. De plus, cette protection est loin de pouvoir constituer une protection effective. Quant à la procédure d'asile, qui concerne le processus précédant l'octroi du statut de réfugié, cet article ne l'a même pas abordée et n'a exigé aucune norme particulière sur le sujet. Pourtant, comment bénéficier d'une possibilité de solliciter un statut de protection tant qu'il n'existe pas de procédure d'asile équitable et efficace ? Il est clair que l'article 38 offre une protection assez faible dans le pays tiers qu'il qualifie de sûr et est ainsi susceptible de déboucher sur des désignations arbitraires de pays tiers comme sûrs.

2. La désignation arbitraire de la sûreté du pays tiers

373 L'arbitraire est présent lors de la détermination de la sûreté du pays tiers.

374 L'un des points les plus importants dans la mise en œuvre du concept de pays tiers sûr est sans doute la désignation du pays tiers comme sûr. La question émerge de savoir dans quelle mesure le pays de renvoi est apte à évaluer le respect des critères de sûreté. Comment, en effet, prédire quel sera le traitement de ce dernier envers les personnes en

[643]Violeta MORENO-LAX, « The Legality of the 'Safe Third Country' Notion Contested: Insights from the Law of Treaties », *op. cit.,* p. 696.

[644]Agnès HURWITZ, *The Collective Responsibility of States to Protect Refugees*, *op. cit.*, p. 54.

quête d'asile renvoyées ? À partir de quels éléments le pays de renvoi peut-il prédire une décision correspondant aux réalités du pays tiers ?

375 Même si on reste dans le cadre de l'article 38 de la directive procédure qui définit la portée de la protection que doit proposer le pays tiers pour être sûr, portée que l'on qualifie de faible, la désignation d'un pays comme sûr demeure toujours complexe et difficile[645] en ce qu'elle ne peut pas se contenter de la signature de la Convention de Genève ou de l'adoption de certaines normes essentielles dans le droit interne du pays tiers. Ne serait-ce que pour le respect, attendu, du principe de non-refoulement, l'État de renvoi, afin de s'assurer que les personnes concernées jouissent bien d'un recours effectif, devrait avoir accès aux dossiers des personnes renvoyées pour connaître le fonctionnement du système administratif mais aussi juridictionnel du pays tiers de réception. En outre, il devrait également connaître le traitement par la police des migrants, notamment dans les centres de rétention, pour vérifier que les demandes d'asile de ces personnes sont dûment prises en compte et qu'elles ne fassent pas l'objet d'un refoulement. Quand bien même la collecte de ces informations n'est pas impossible dans l'absolu, elle requiert des recherches approfondies et « empiriques »[646], ce qui la rend très improbable. À cet égard, tout jugement sur la sûreté d'un pays restera inévitablement incertain[647].

376 De surcroît, vu le caractère individuel des craintes de persécutions, la sûreté ne pourrait pas former une qualification généralisée et il faudrait vérifier que toutes les conditions

---

[645]HCR, *Background Note on the Safe Country Concept and Refugee Status*, 26 juill. 1991, EC/SCP/68, par. 10.

[646]University of Michigan Law School, « Les recommandations de Michigan sur la protection ailleurs », *Michigan Journal of International Law*, 3 janv. 2007, vol. 28, p. 211, par. 3. Selon ces recommandations adoptées par de nombreux chercheurs parmi lesquels James C. Hathaway, Rodger P.G. Haines et Michelle Foster, *« le recours à une politique de protection ailleurs doit être précédé d'une évaluation empirique de bonne foi, par l'Etat qui propose d'effectuer le transfert (« Etat d'envoi »), que les réfugiés définis à l'art. 1 pourront en pratique jouir, au sein de l'Etat d'accueil, des droits garantis aux arts. 2–34 de la Convention. Les accords et assurances formels sont pertinents pour cet examen, mais ne représentent pas une base suffisante pour un transfert légal sous une politique de protection ailleurs. L'Etat d'envoi doit plutôt s'enquérir, de lui-même, de tous les faits et décisions relatifs à la disponibilité de protection dans l'Etat d'accueil ».*

[647]Catherine TEITGEN-COLLY, « Le concept de pays sûr », *op. cit.*, p. 537.

soient remplies dans chaque cas[648]. Un pays tiers peut être sûr pour certaines personnes tandis qu'il ne l'est pas pour d'autres. Ainsi, quand bien même l'État de renvoi peut désigner un pays tiers comme sûr en s'appuyant sur des éléments pertinents, cette évaluation demeure dans tous les cas imprécise et limitée pour certaines personnes, la sûreté devant être examinée individuellement.

377 Ainsi, désigner un pays tiers comme sûr en s'appuyant sur un tel examen est faillible car des éléments tenant aux pratiques et évolutions de terrains peuvent mettre à mal une analyse théorique. L'arbitraire se présente également lors de l'établissement du lien de connexion qui est indispensable pour la mise en œuvre du concept de pays tiers sûr.

3. L'établissement du lien de connexion : un critère flou

378 L'une des principales questions pour la mise en œuvre du concept de pays tiers sûr est de savoir quelles personnes pourraient être renvoyées vers un pays donné après la désignation de celui-ci comme sûr. L'article 38 de la directive procédure dispose, à ce sujet, dans son paragraphe 2 (a), que *« l'application du concept de pays tiers sûr est subordonnée aux règles fixées dans le droit national, et notamment [celles] prévoyant qu'un lien de connexion doit exister entre le demandeur et le pays tiers concerné [...] »*[649].

379 On constate, de cette formulation, que même si l'État de renvoi doit prévoir un lien de connexion[650], cet article ne préciser pas la nature de cette connexion, d'où une application purement arbitraire du renvoi vers le pays tiers dit sûr. En effet, cette

---

[648]Conseil de l'Europe, Recommandation n° R (97) 22 du Comité des ministres aux États membres énonçant des lignes directrices sur l'application de la notion de pays tiers sûr, *op. cit.*, par. 1. Voir égal. Agnès HURWITZ, *The Collective Responsibility of States to Protect Refugees*, *op. cit.*, p. 60.

[649]Article 38, par. 2, alinéa a, Directive 2013/32/UE ..., *op. cit.*

[650]Agnès HURWITZ, pour sa part, soutient que l'article 38 de la directive rend possible les renvois sans aucun lien de connexion, dans les termes suivants : *« l'article [38] de la directive fait référence à la possibilité de demander asile, ce qui suggère que le renvoi vers un pays tiers peut avoir lieu en l'absence de tout lien pertinent »* et que *« les règles exigeant une connexion entre le demandeur d'asile et le pays tiers sont soumises à la législation des États membres »* (traduit par nos soins). (Agnès HURWITZ, *The Collective Responsibility of States to Protect Refugees*, *op. cit.,* p. 56).

ambiguïté a permis à l'EASO[651] de soutenir une interprétation particulièrement favorable à une application extensive du mécanisme dans une analyse juridique publiée en 2018. On peut y lire que *« l'utilisation de l'article indéfini « un » et de l'expression « lien de connexion » indique que le demandeur ne doit pas nécessairement séjourner en temps ordinaire dans le pays concerné. Toutefois, étant donné que cette disposition ne formule pas de critères supplémentaires permettant de déterminer le caractère raisonnable du lien invoqué, les États membres disposent d'une importante marge d'appréciation pour intégrer cet élément dans leur droit interne »*[652]. Dans le contexte de la coopération UE-Turquie, on constate d'ailleurs que le renvoi vers la Turquie des demandeurs d'asile s'appuie sur leur présence contrainte en Turquie ou leur transit par celle-ci avant d'arriver en Europe.

380 Néanmoins, il est évident que l'application du concept de pays tiers sûr est contestable en ce qu'il repose sur l'idée d'envoyer une personne vers un pays avec lequel elle peut avoir un lien insuffisant ou un lien purement artificiel. Le risque est ici d'exposer la personne à une série de renvois en cascade entre différents pays du monde. C'est ainsi que le HCR ne cesse de souligner, depuis des dizaines d'années, l'importance de l'établissement de liens réels entre le pays de renvoi et la personne et d'en définir la portée. Le Comité exécutif de l'agence a préconisé l'existence d'un *« rapport étroit »*[653], d'un *« lien significatif pouvant rendre raisonnable et durable pour une personne de demander l'asile dans un autre État »*[654]. Afin de déterminer la portée de ce lien, il a recommandé de *« tenir compte de la durée de tout séjour de la personne en quête d'asile dans d'autres pays et de la nature de ce séjour »*[655], concluant ainsi que le *« simple transit »* par un pays ne constituerait pas le lien suffisant[656]. Agnès Hurwitz précise, à ce sujet, que l'idée de renvoyer des personnes sans lien véritable, en se contentant d'un passage par

---

[651]Il est à noter que l'EASO est devenue l'Agence de l'UE pour l'asile (AUEA).

[652]AUEA, *Analyse juridique - Les procédures d'asile et le principe de non-refoulement*, Luxembourg, Office des publications de l'Union européenne, 2018, p. 119.

[653]ExCom, *Réfugiés sans pays d'asile*, *op. cit.*, par. h (iv).

[654]HCR, *Legal Considerations regarding access to protection and a connection between the refugee and the third country in the context of return or transfer to safe third countries*, *op. cit.*, par. 6.

[655]ExCom, *Réfugiés sans pays d'asile*, *op. cit.*, par. h (ii).

[656]HCR, *Considerations on the « safe third country concept », op. cit.*

le pays constituait *« une perception erronée du concept de pays tiers sûr qui est basé sur l'existence d'une protection effective quelque part* ». En effet, comme le soutient Catherine Teitgen-Colly, *« un pays tiers est sûr s'il offre une protection individuelle concrète au demandeur, ce qui suppose que [...] il ait avec lui des « liens étroits », liens qu'il s'attache à expliciter (liens familiaux étroits et/ou autres liens avec le pays, raisons humanitaires sérieuses), cette condition de proximité excluant son renvoi vers un pays de simple transit »*[657].

381 Une fois que ce processus décisionnel controversé est achevé, l'État procède à l'exécution de cette décision, à savoir le renvoi de la personne vers le pays tiers désigné comme sûr, exécution qui est tout aussi discutable.

B. Le renvoi vers le pays tiers sûr : le risque d'un déni du droit d'asile

382 L'exécution du renvoi de la personne vers le pays tiers désigné comme sûr se heurte à deux problèmes principaux. En plus de restreindre l'accès de la personne à l'asile sur son territoire en la soumettant à une procédure dérogatoire qui s'oppose au droit à un recours effectif (1), l'État de renvoi ne fournit à la personne concernée aucune garantie de protection effective dans le pays tiers (2).

1. La soumission à une procédure dérogatoire dans le pays de renvoi : une atteinte au droit à un recours effectif

383 Le droit à un recours effectif est un droit fondamental protégé par l'article 13 de la Convention européenne des droits de l'Homme et l'article 47 de la Charte des droits

[657] Agnès HURWITZ, *The Collective Responsibility of States to Protect Refugees*, *op. cit.*, p. 57. (Traduit par nos soins).

fondamentaux de l'UE qui dispose que *« toute personne a droit à ce que sa cause soit entendue équitablement, publiquement et dans un délai raisonnable [...] »*. Ce droit relevant des principes fondamentaux du contentieux administratif, la Cour européenne reconnaît aussi que tous les actes de l'administration tombent sous le coup de l'article 13 de la Convention[658]. C'est ainsi que le droit à un recours effectif présente une importance particulière dans le contexte de l'application du concept de pays tiers sûr qui prévoit que les demandes d'asile des personnes sont examinées selon une procédure dérogatoire. La question qui se pose dans ce cadre est de savoir dans quelle mesure les recours effectués dans le cadre de la procédure accélérée sont conformes au droit protégé par l'article 13[659].

384 Suite à la déclaration UE-Turquie du 18 mars 2016, la Grèce a effectué certaines réformes légales afin de mettre en œuvre ce qu'on appelle la procédure *fast-track*, établie par la loi 4375/2016 adoptée le 8 avril 2016, visant les demandeurs d'asile arrivant dans les îles de l'Égée orientale[660]. Initialement prévue comme temporaire, cette procédure a été insérée dans la nouvelle loi sur l'asile entrée en vigueur le 1er janvier 2020 et est devenue donc permanente[661]. Directement rattachée à la désignation de la Turquie comme pays tiers sûr, il existe un certain nombre de points à souligner sur sa légalité.

385 Il convient d'indiquer, en premier lieu, que cette procédure *fast-track* diffère de la procédure accélérée qui trouve également sa place dans le système d'asile grec. La création de la première semble s'inscrire dans une logique de contournement de la directive procédure asile de l'UE, laquelle autorise l'établissement d'une procédure accélérée pour les demandeurs d'asile en provenance des pays d'origine sûrs mais pas

---

[658]CEDH, *Al-Nashif c/ Bulgarie*, Aff. 50963/99, Arrêt du 20 juin 2002, par. 137 ; CoE, *Guide sur l'article 13 de la Convention européenne des droits de l'homme - Droit à un recours effectif*, 30 avr. 2020, p. 22, par. 65.

[659]Il y a lieu de rappeler que l'article 13 de la CESDH se combine avec une autre disposition de la Convention, en l'occurrence, l'article 3.

[660]Asylum Information Database, *Fast-Track Border Procedure (Eastern Aegean Islands) – Greece*, disponible sur : http://www.asylumineurope.org/reports/country/greece/asylum-procedure/procedures /fast-track-border-procedure-eastern-aegean, consulté le 8 mars 2023.

[661]*Ibid.*

des pays tiers sûrs[662]. À ce propos, il convient d'établir, dès l'abord, que cette procédure dérogatoire du droit grec qui vise les personnes en provenance d'un pays tiers dit sûr est ainsi incompatible avec la directive procédure asile[663]. Par ailleurs, compte tenu de ses principales dispositions, elle porte atteinte, avant tout, au droit à un recours équitable.

386 Les délais de recours extrêmement courts constituent le premier élément attentatoire à ce droit. En effet, tandis qu'un délai de 30 jours est prévu pour les recours contre les décisions de rejet dans la procédure normale, ce délai a été fixé à 5 jours pour la procédure *fast track* par la loi de 2016[664]. De plus, la loi ne reconnaît que 3 jours au comité d'appel pour l'examen des recours, délai incompatible avec un examen sérieux et rigoureux. Cette loi a été adoptée malgré la jurisprudence de la Cour européenne des droits de l'Homme selon laquelle *« l'application automatique et mécanique d'un délai aussi bref [que 5 jours] pour soumettre une demande d'asile doit être jugée incompatible avec la protection de la valeur fondamentale consacrée par l'article 3 de la Convention »*[665]. Bien que la nouvelle loi sur l'asile du 1er janvier 2020 ait augmenté le délai de recours à 10 jours et celui de l'examen par le juge à 4[666], ce qui ne semble toujours pas satisfaisant, elle vient en outre affaiblir plus encore le droit à un recours équitable, en supprimant l'effet suspensif automatique de certains recours[667]. Elle dispose, en ce qui concerne les demandes rejetées en première instance, qu'une dérogation à l'effet suspensif automatique des recours peut être ordonnée lorsque la personne a bénéficié d'un interprète, d'une assistance juridique et d'au moins une semaine pour préparer le recours devant les Comités d'appel[668]. Il convient de noter que l'effet suspensif est exigé nettement par la Cour européenne qui souligne que *« compte tenu de l'importance qu'[elle] attache à l'article 3 de la Convention et de la nature irréversible du dommage*

---

[662]Article 31, par. 8, Directive 2013/32/UE ..., *op. cit.*

[663]Siobhán MULLALLY, « A Crisis of Protection In Europe: Migrants At Sea », *op. cit.,* p.2.

[664]Asylum Information Database, *Fast-Track Border Procedure …, op. cit.*

[665]CEDH, *Jabari c/ Turquie, op. cit.*, par. 40.

[666]Article 90, par. 3, alinéa c, loi précitée. (Asylum Information Database, *op. cit.*).

[667]Article 90, par. 3, loi précitée (Asylum Information Database, *op. cit.*).

[668]*Ibid.*

susceptible d'être causé en cas de réalisation du risque de torture ou de mauvais traitements, cela vaut évidemment aussi dans le cas où un Etat partie décide de renvoyer un étranger vers un pays où il y a des motifs sérieux de croire qu'il courrait un risque de cette nature : l'article 13 exige que l'intéressé ait accès à un recours de plein droit suspensif »[669]. L'absence d'une telle garantie en droit grec est, à ce titre, une source majeure de préoccupation du point de vue juridique pour les personnes concernées.

387 Enfin, il est l'une des exigences les plus importantes du droit à un recours effectif que la personne à laquelle est opposée le mécanisme du pays tiers sûr puisse réfuter l'application dudit concept dans son cas particulier[670]. Ainsi, dans le cadre de la procédure *fast track,* il n'est effectivement pas possible en pratique pour les demandeurs de pouvoir contester la sûreté de la Turquie dans leur cas particulier dans les délais impartis et, même si cela était possible, de bénéficier, au moins pour certains d'entre eux, de l'effet suspensif du recours dans le cadre d'une telle contestation. La procédure *fast track* étant extrêmement restrictive et attentatoire au droit à un recours équitable, elle prive ainsi la personne de l'accès à l'asile.

388 La situation postérieure au renvoi vers le pays tiers suscite également de graves réserves.

2. L'absence de mécanisme de suivi dans le pays tiers désigné comme sûr

389 L'ensemble du mécanisme du pays tiers sûr est centré autour du processus précédant le renvoi de la personne vers ce pays et aucune obligation n'est prévue après que la personne a été renvoyée. Bien que le mécanisme repose sur la possibilité de bénéficier d'une protection dans le pays tiers, on constate l'absence d'un mécanisme de suivi après

---

[669]CEDH, *Gebremedhin [Gaberamadhien] c/ France*, Aff. 25389/05, Arrêt du 26 avr. 2007, par. 66. Voir égal. *Id.*, *Hirsi Jamaa c/ Italie*, *op. cit.*, par. 200 ; *Id.*, *M.S.S. c/ Belgique et Grèce*, *op. cit.*, par. 293.

[670]Hemme BATTJES, *European Asylum Law and International Law*, *op. cit.*, p. 410, par. 509. L'auteur précise, à ce sujet, que la confiance interétatique est une présomption simple *(rebuttable presumption)* et qu'elle ne peut pas être absolue, d'où la nécessité de la possibilité pour le demandeur de contester son renvoi sur le fondement du concept de pays tiers sûr et de présenter des contre-preuves.

le renvoi de la personne, ce qui constitue le point le plus critique du concept de pays tiers sûr et achève de le considérer comme particulièrement problématique.

390 L'État qui a procédé au renvoi n'est aucunement responsable de l'exactitude et de l'authenticité des éléments qui avaient fondé sa désignation du pays tiers comme étant sûr et de sa décision d'y transférer la personne. Il ne s'intéresse plus à l'accès à la procédure d'asile et à la protection effective de la personne dans le pays tiers. Si le pays de renvoi est partie à la CESDH, la CEDH peut être saisie en cas de violations des droits garanties par la Convention, consécutives au renvoi de la personne dans le pays tiers, mais cela demeure un examen tenant au respect du principe de non-refoulement et ne constitue pas un examen de la sûreté ou de la légalité de ce transfert. À cet égard, l'absence de mécanisme de suivi qui est ainsi associée à celle de contrôle juridictionnel laisse aux États de renvoi une très large marge de manœuvre dans l'usage du concept de pays tiers sûr.

391 Or, il serait impératif que le droit de l'Union qui reconnaît et encadre ce mécanisme soit complété par un système de suivi dans le pays tiers. Bien que la question de la souveraineté puisse se poser, un tel mécanisme pourrait être inséré dans la coopération ou l'accord conclu entre les deux pays de renvoi et d'accueil[671]. En l'absence d'une telle garantie, le concept de pays tiers sûr ne diffère guère dans ses conséquences du système de réadmission des migrants. Ni la qualification de sûr du pays tiers par l'État de renvoi, ni la prise en compte de certains critères, *e.g.* le lien de connexion, pour effectuer le transfert de la personne, ne devraient être considérées comme suffisantes pour exonérer l'État de renvoi de toute responsabilité en cas de non-accès à une procédure d'asile. En effet, la CEDH a précisé, dans l'affaire *T.I. c/ Royaume-uni*, que *« le refoulement indirect vers un pays intermédiaire qui se trouve être également un Etat contractant n'a aucune incidence sur la responsabilité du Royaume-Uni, qui doit veiller à ne pas exposer le requérant à un traitement contraire à l'article 3 de la Convention par sa décision de*

[671]Il convient de rappeler qu'un protocole bilatéral de réadmission des migrants a été conclu le 20 janvier 2000 entre la Turquie et la Grèce et ratifié par ces derniers respectivement en avril et en août 2002 (Commission européenne, *Regular Report on Turkey's Progress Towards Accession*, *op. cit.*, p. 115).

l'expulser »[672], mettant en exergue le devoir de surveillance pour l'État de renvoi et le fait que les suppositions faites par celui-ci en ce qui concerne la protection du pays tiers n'affectent pas sa responsabilité du fait des violations subies par la personne renvoyée. Enfin, comme le précisait Vincent Chetail, *« ériger des principes protecteurs dans la détermination du pays tiers sûr est une chose, exiger de celui-ci d'admettre le demandeur d'asile sur son territoire et d'examiner sa demande en est une autre »*[673].

392 La nécessité d'un mécanisme de ce cadre n'a pas manqué d'attirer l'attention du HCR. Ce dernier met en avant quatre conditions qui doivent être remplies pour garantir son bon fonctionnement, parmi lesquelles il compte les modalités opérationnelles et le suivi de la mise en œuvre[674]. À cet égard, l'État de renvoi ne devrait pas se borner à des preuves initiales de sûreté avant d'éloigner la personne, mais devrait également, après le renvoi de celle-ci, mener un suivi permanent pour vérifier que l'État d'accueil reste dans le cadre de ses obligations internationales[675]. Ce système devrait servir non seulement à assurer que la personne a pu accéder à une procédure d'asile conformément au droit de l'Union et, le cas échéant, trouvé protection dans le pays tiers, mais également, tout aussi important, si cela n'a pas été le cas, à organiser le retour de cette personne dans le pays de renvoi. En effet, l'idée est largement répandue dans la doctrine que, au cas où l'État d'accueil manquerait à ses obligations internationales, l'État de renvoi devrait immédiatement cesser les transferts et faciliter le retour et la réadmission des personnes concernées sur son territoire[676].

---

[672]CEDH, *T.I. c/ Royaume uni,* Aff. 43844/98, Décision du 7 mars 2000.

[673]Vincent CHETAIL, « Le principe de non-refoulement et le statut de réfugié en droit international », *op. cit.*, p. 32.

[674]HCR, *Background Note on the Safe Country Concept and Refugee Status*, *op. cit.*, par. 17.

[675]Isaac A. BINKOVITZ, « State Practice with Respect to the Safe Third Country Concept : Criteria for Determining That a State Offers Effective Protection for Asylum Seekers and Refugees », *op. cit.*, p. 585.

[676]*Ibid*., p. 588. Voir égal. James C. HATHAWAY, « The Michigan Guidelines on Protection Elsewhere », *Michigan Journal of International Law*, vol. 28, n° 207, p. 217, 3 janv. 2007, par. 14.

393 En occultant complètement cet impératif de surveillance, la directive procédure de l'UE a consacré un concept qu'un auteur a qualifié de « mort-né »[677]. L'instauration d'un tel mécanisme permettrait en l'occurrence de constater dans quelle mesure est usurpée la désignation de la Turquie comme pays tiers sûr.

Section II. La désignation usurpée de la Turquie comme pays tiers sûr au sens du droit de l'UE

394 Les deux conditions principales du concept de pays tiers sûr au sens de l'article 38 de la directive procédure asile sont l'absence de refoulement à partir du pays tiers et l'existence dans celui-ci de la possibilité, pour le demandeur d'asile, de solliciter la reconnaissance du statut de réfugié et, s'il est accordé, de bénéficier d'une protection conformément à la Convention de Genève. Ces deux éléments sont également ceux qui se trouvent au cœur des problèmes majeurs actuels liés au droit d'asile en Turquie. En droit, la désignation comme pays tiers sûr de la Turquie au sens de la directive procédure ne peut être valable que si l'interdiction de refoulement (§I) et la possibilité d'obtenir le statut de réfugié (§II) y existent de façon effective.

§I. L'interdiction de refoulement en Turquie

395 La situation des personnes en quête de refuge avant l'accès à la procédure d'asile se caractérise par une forte dépendance aux autorités administratives et policières, à

[677] Vincent CHETAIL, « Le principe de non-refoulement et le statut de réfugié en droit international », *op. cit.*, p. 34. L'auteur précise, à ce sujet, que *« sous l'angle de la protection internationale des réfugiés, le concept de pays tiers sûr est un concept mort-né, fondé sur de fausses prémisses. Il présuppose l'existence d'un régime reconnu en matière de détermination de l'État responsable dans le traitement des demandes d'asile »*.

l'exclusion d'acteurs juridictionnels. Cela signifie qu'elle est sujette, de ce point de vue, aux changements de circonstances imprévisibles de la politique migratoire du gouvernement. Dans le contexte turc, elle est souvent synonyme d'arbitraire et d'incertitude. On est tantôt face à une politique de la porte ouverte avec une levée totale de contrôle frontalier, tantôt témoin d'une politique menant à la construction d'un mur tout au long de la frontière afin d'empêcher l'entrée des personnes. Ou encore, on passe très vite d'un État qui prend toutes les mesures nécessaires pour empêcher la sortie des migrants de son territoire vers l'Europe à un État qui prend lui-même en charge le transfert de ces personnes en mettant à leur disposition des bus les emmenant aux frontières grecques. Comme l'illustrent ces quelques exemples non-exhaustifs, la politique migratoire de la Turquie, nouée autour des intérêts à court terme qui débouchent souvent sur des changements politiques majeurs, est ainsi dépourvue de garanties en ce qui concerne l'accès à l'asile et est, de ce fait, ouverte à de possibles refoulements.

396 Le principe de non-refoulement couvrant tous les types de renvois, en font naturellement partie non seulement les obstacles faits par l'État à l'accès au territoire des personnes, mais aussi les pratiques de renvois forcés pour des personnes déjà présentes sur le territoire sans avoir pu accéder à une procédure d'asile. Certes, la coopération UE-Turquie affectant principalement les personnes déjà présentes sur le territoire turc, à savoir celles qui tentent de sortir de la Turquie ou celles qui sont renvoyées vers celle-ci, les actes de refoulement contre les personnes déjà présentes sur le territoire turc peuvent sembler être le principal sujet dans ce contexte quant au respect par la Turquie du principe de non-refoulement. Or, aussi accessoire soit-il, l'accès des personnes au territoire turc demeure tout aussi important dans le contexte de la coopération UE-Turquie. Il serait en effet malhonnête d'avancer qu'un pays peut être qualifié de sûr pour les migrants présents sur son territoire, tandis qu'il se livre à des pratiques apparentes de refoulement contre les migrants à l'extérieur de son territoire.

397 Ainsi, pour déterminer si la Turquie répond au critère de respect du principe de non-refoulement pour être considérée comme sûre, au sens de l'article 38 de la directive procédure de l'UE, les pratiques de refoulement aux frontières turques sont le premier indicateur à prendre en considération (A). Par ailleurs, contrairement à ce que laissent

croire les autorités européennes et turques, les personnes qui sont fixées au territoire turc notamment en application de la coopération UE-Turquie ne semblent pas non plus débarrassées du risque de refoulement. Ainsi, ce risque est le second voire le principal indicateur à examiner (B).

A. Le refoulement avant l'accès au territoire turc

398 Adoptant une politique de la porte ouverte à partir de 2011 vis-à-vis des personnes fuyant la guerre et venant à ses frontières sud-est, la Turquie a pourtant modifié sa politique migratoire depuis 2015 en particulier au moment où ses négociations avec les autorités européennes s'accéléraient. Elle a d'abord restreint les points de passages frontaliers, ce qui a débouché sur la hausse des entrées irrégulières sur le territoire. Afin de combattre celles-ci, elle a ensuite construit des murs aux frontières avec la Syrie[678] et l'Iran[679].

399 Dans ce contexte, les cas de violences et de refoulements ont été détectés aux frontières sud-est de la Turquie par l'organisation Human Rights Watch. Cette dernière a précisé, dans ses communications, qu'à partir de mars 2015, les frontières turques avec la Syrie avaient été fermées par les autorités turques sauf à ceux qui avaient des besoins médicaux urgents[680]. Elle a souligné, le 23 novembre 2015, s'appuyant sur des entretiens menés avec des personnes victimes de tels agissements, que les gardes-frontières turcs interceptaient les migrants à la frontière ou à proximité de celle-ci, les battaient dans

---

[678]TRT Haber, *Suriye sınırında 564 kilometrelik güvenlik duvarı tamamlandı [Le mur de sécurité de 564 km à la frontière avec la Syrie est terminé],* 9 juin 2018, disponible sur : https://www.youtube.com/watch?v=Xf62USN4fyI, consulté le 21 oct. 2020.

[679]Middle East Monitor, *Turkey's wall along Iran border almost complete,* 8 juin 2020, disponible sur : https://www.middleeastmonitor.com/20200608-turkeys-wall-along-iran-border-almost-complete/, consulté le 21 oct. 2020.

[680]Human Rights Watch, *Turkey: Syrians Pushed Back at the Border - Closures Force Dangerous Crossings with Smugglers*, 23 nov. 2015, disponible sur : https://www.hrw.org/news/2015/11/23/ turkey-syrians-pushed-back-border, consulté le 21 oct. 2020.

certains cas et les repoussaient en Syrie avec des dizaines d'autres personnes ou les détenaient pour les expulser tout de suite avec des centaines d'autres[681]. Des dizaines d'autres cas similaires ont également été constatés durant les mois de février et mars 2016[682]. Afin de mettre en exergue le degré de la violence utilisée, l'organisation a dénoncé les actes policiers donnant lieu, durant les mois de mars et avril 2016, à la mort de 5 personnes, dont un enfant, et à de graves blessures pour 14 autres[683], allégations corroborées par une vidéo diffusée sur internet[684]. Cette violence a servi en outre de moyen d'intimidation. En effet, le représentant d'un camp de réfugiés dans une ville syrienne proche de la frontière turque a expliqué à Human Rights Watch, en avril 2016, que les gardes-frontières turcs annonçaient en arabe depuis leurs tours de surveillance, avec des haut-parleurs, que tous ceux qui s'approcheraient de la frontière seraient abattus[685].

400 D'autres cas semblables ont été enregistrés à la frontière avec l'Iran. Selon les informations recueillies, près de 150 personnes ont essayé de franchir irrégulièrement la frontière vers la Turquie en février 2020, dont une dizaine sont mortes dans des conditions hivernales sévères et plus de 60 ont disparu[686]. De même, un groupe de pakistanais ont été volés et repoussés en Iran par les gardes-frontières turcs[687].

---

[681] *Ibid.*

[682] *Id.*, *Turkey: Open Borders to Syrians Fleeing ISIS - At least 30,000 Trapped Amid Northern Syria Fighting,* 14 avr. 2016, disponible sur : https://www.hrw.org/news/2016/04/14/turkey-open-borders-syrians-fleeing-isis, consulté le 21 oct. 2020.

[683] *Id.*, *Turkey: Border Guards Kill and Injure Asylum Seekers - Border Lock-Down Puts Syrian Lives at Risk,* 10 mai 2016, disponible sur : https://www.hrw.org/news/2016/05/10/turkey-border-guards-kill-and-injure-asylum-seekers, consulté le 21 oct. 2016.

[684] *Id.*, *Turkey: Syrians Shot, Beaten, and Killed at Border,* 10 mai 2016, disponible sur : https://www.youtube.com/watch?v=EGkSxVEjgMY&has_verified=1, consulté le 21 oct. 2020.

[685] *Id., Turkey: Border Guards Kill and Injure Asylum Seekers ..., op. cit.*

[686] InfoMigrants, *Turkey accused of torture, pushbacks of migrants on Iran border,* 11 févr. 2020, disponible sur : https://www.infomigrants.net/en/post/22699/turkey-accused-of-torture-pushbacks-of-migrants-on-iran-border, consulté le 21 oct. 2020.

[687] *Ibid.*

401 Compte tenu de la difficulté de documenter ce type de pratiques de violence et de refoulement, on peut imaginer qu'il ne s'agit là que de la partie visible de l'iceberg. Leur existence révèle en elle-même à quel point la politique migratoire du gouvernement est hostile. C'est ainsi qu'il ne reste que les voies irrégulières pour les potentiels réfugiés à emprunter pour entrer en Turquie. Néanmoins, le refoulement n'est pas totalement éliminé même après avoir eu accès au territoire.

B. Le refoulement après l'accès au territoire turc

402 Les recherches et rapports préparés notamment à la suite de l'arrivée massive des Syriens ont révélé des cas d'expulsions sans que les personnes concernées aient pu demander asile. Les outils employés notamment par les agents de la police sont l'intimidation et la tromperie, pour empêcher le dépôt de demande d'asile et obtenir une signature pour le rapatriement volontaire. Les personnes en centre de rétention *(geri gönderme merkezi)* en vue de leur renvoi sont à ce titre plus vulnérables au risque de refoulement. Mülteci-Der, l'une des associations très actives en Turquie en matière de droit d'asile, fait part de nombreux cas concrets de personnes expulsées avec lesquelles elle était en contact direct. Elle témoigne de la situation de personnes entrées en Turquie fin 2015 qui ont été éloignées après que l'on leur a fait signer des documents qu'elles ne comprenaient pas[688]. Rentrées de nouveau en Turquie mais craignant un deuxième renvoi[689], elles n'osèrent pas demander protection dans le pays ni le quitter pour trouver asile ailleurs, les plongeant dans des situations de grande incertitude. En outre, la signature du document de rapatriement volontaire est, dans certains cas, le résultat d'un discours d'intimidation et d'informations fausses et trompeuses. L'association met en exergue le cas de nombreuses personnes auxquelles il a été fait croire qu'elles resteraient indéfiniment

[688]Mülteci-Der, *Mülteci-Der's Observations on Refugee Situation in Turkey*, 13 mai 2016, disponible sur : http://www.multeci.org.tr/haberler/multeci-ders-observations-on-refugee-situation-in-turkey/, consulté le 8 mars 2023.

[689]*Ibid.*

dans le centre de rétention, à moins qu'elles n'acceptent d'être renvoyées dans leurs pays d'origine. Exposées à des conditions inhumaines et à des discours d'intimidation dans les centres de rétention pendant des mois, beaucoup finissent par accepter de signer les documents nécessaires[690].

403 Ont également été documentés des cas de refoulements sans qu'aient été signés de documents de rapatriement volontaire. La plupart des personnes appréhendées alors qu'elles tentaient de franchir la frontière ont fait l'objet d'une expulsion directe[691]. L'association indique avoir été témoin de 6 cas et de 30 autres cas lui ayant été rapportés pour des refoulements composés de Syriens et de 11 cas de Tadjiks[692]. Amnesty International fait également état d'expulsions correspondant à des refoulements. Il a rapporté deux séries d'expulsions, l'une ayant concerné près de 210 Syriens et l'autre 112 Syriens, conduits de force au poste frontalier dans des bus, accompagnés de soldats armés[693].

404 L'ensemble de ces pratiques ne semble pas avoir changé après la déclaration UE-Turquie du 18 mars 2016. Un rapport de recherche, axé sur la situation des migrants renvoyés vers la Turquie et basé sur des témoignages d'avocats turcs, fait part de cas dans lesquels des policiers recommandent aux personnes renvoyées de la Grèce de ne pas demander asile puisque cela prolongerait leur séjour dans le centre de rétention, ou bien de cas où ces personnes sont contraintes de signer des documents en turc qu'elles ne comprennent pas, ou encore de situations où il leur est dit qu'elles ne pouvaient pas demander asile puisqu'elles revenaient de Grèce[694]. Selon ces mêmes avocats, le dépôt d'une demande d'asile dans un centre de renvoi se fait de façon très aléatoire, la seule possibilité de pouvoir demander asile étant de bénéficier de l'intervention d'une tierce

---

[690] *Ibid.*

[691] *Ibid.*

[692] *Ibid.*

[693] Amnesty International, *Turkey: Illegal Mass Returns of Syrian Refugees Expose Fatal Flaws in EU-Turkey Deal*, 1er avr. 2016, disponible sur : https://www.amnesty.org/en/press-releases/2016/04/ turkey-illegal-mass-returns-of-syrian-refugees-expose-fatal-flaws-in-eu-turkey-deal/, consulté le 8 mars 2023.

[694] Orçun ULUSOY et Hemme BATTJES, « Situation of Readmitted Migrants and Refugees from Greece to Turkey under the EU-Turkey Statement », *VU Migration Law Working Paper Series,* n° 15, 2017, p. 5.

partie telle un avocat ou une association[695]. Dans le même sens, une délégation d'un groupe politique du Parlement européen qui a fait une visite en Turquie du 2 au 4 mai 2016 pour observer la situation des migrants, a précisé que toutes les personnes interrogées dans les centres de renvoi visités ont déploré l'impossibilité de demander asile[696]. Quant aux migrants renvoyés de la Grèce, le rapport de la délégation précise qu'ils avaient, contre toute attente, tendance à être renvoyés dans leur pays d'origine par la Turquie. En effet, selon le rapport, les autorités turques ont informé les parlementaires européens que toutes les personnes renvoyées en Turquie avaient la possibilité de demander asile en Grèce et qu'elles n'étaient pas à priori des personnes ayant besoin d'une protection. Elles ont ainsi ajouté que leur objectif était d'assurer l'expulsion de la totalité des personnes renvoyées de la Grèce et qu'elles ne recevaient jamais d'information sur la question de savoir si ces personnes avaient fait des demandes de protection en Grèce ou si ces demandes y avaient été déclarées irrecevables[697]. C'est ainsi que le rapport indique que depuis la mise en œuvre de la déclaration UE-Turquie jusqu'à la visite de la délégation le 3 mai 2016, soit une période d'une quarantaine de jours, 658 personnes avaient déjà été renvoyées dans leurs pays d'origine après leur réadmission par la Turquie de la Grèce[698].

405 Plus récemment encore, en 2018, des milliers d'Afghans ont été renvoyés par la Turquie vers l'Afghanistan. Dans un communiqué de presse du 24 avril 2018 intitulé *« Urgent Action »*, Amnesty International, précisant que 7 100 Afghans avaient été renvoyés dans leurs pays en quelques semaines et que près de 2 000 autres étaient exposés au risque d'expulsion, a fait appel au gouvernement pour qu'il cesse les renvois vers

---

[695]*Ibid*., p. 6.

[696]Rapport de la délégation du groupe GUE/NGL du Parlement européen en Turquie, *What Merkel, Tusk and Timmermans should have seen during their visit to Turkey*, 2-4 mai 2016, disponible sur : https://www.statewatch.org/media/documents/news/2016/may/ep-GUENGL-report-refugees-Turkey-deal.pdf, consulté le 8 mars 2023, p. 4.

[697]*Ibid*., p. 5.

[698]*Ibid*., p. 2.

l'Afghanistan[699]. L'organisation a souligné que les personnes qu'elle a contactées ont nié les déclarations des autorités turques selon lesquelles il s'agissait de rapatriements volontaires[700]. De plus, le Ministre de l'intérieur s'est réjoui, dans une conférence de presse tenue le 27 mai 2019, que 20 558 Afghans aient été renvoyés dans leurs pays dans les premiers cinq mois de 2019[701]. De même, Human Rights Watch a annoncé le renvoi des centaines de personnes vers la Syrie entre février et juillet 2022, soulignant que les autorités turques avaient rassemblé des centaines de Syriens, y compris des enfants non accompagnés, et les avaient forcés à retourner dans le nord de la Syrie[702].

406 Certes, il n'est pas possible de déduire de l'ensemble de ces éléments que tous les migrants sont empêchés de demander asile en Turquie et qu'ils sont refoulés par celle-ci. Néanmoins, il est certain qu'aucun d'entre eux ne peut jamais être sûr qu'il ne fera pas l'objet d'une expulsion arbitraire ou collective. La seule présence d'un tel risque ne démontre-t-elle pas une violation du principe de non-refoulement ? Le fait que le refoulement ne soit pas généralisé ne suffit pas pour prétendre que le principe de non-refoulement est respecté dans le pays. L'existence de certains cas suffit, en revanche, à démontrer la violation dudit principe, ce qui met sans aucun doute en cause la qualification de la Turquie comme pays tiers sûr au sens de l'article 38 de la directive procédure. Le seul risque d'être refoulé s'oppose définitivement à une telle désignation.

---

[699]Amnesty International, *Urgent Action - Over 2,000 Afghans at Risk of Deportation*, 24 avr. 2018, disponible sur : https://www.amnesty.org/download/Documents/EUR4482582018ENGLISH.pdf, consulté le 8 mars 2023.

[700]*Ibid*.

[701]Agence de presse Demirören (DHA), *Bakan Soylu : 41 bin 192 kaçak Afgan göçmenden 20 bin 558'i geri gönderildi (Ministre Soylu : 20 558 des 41 192 migrants afghans irréguliers renvoyés),* disponible sur : https://www.youtube.com/watch?v=pAMKoF3V0Rk, consulté le 8 mars 2023.

[702]Human Rights Watch, *Turkey: Hundreds of Refugees Deported to Syria*, 24 oct. 2022, disponible sur : https://www.hrw.org/news/2022/10/24/turkey-hundreds-refugees-deported-syria, consulté le 8 mars 2023.

§II. La possibilité de solliciter le statut de réfugié en Turquie

407 En droit d'asile turc, l'accès au statut de réfugié n'est possible que pour une certaine catégorie de personnes assez peu nombreuses voire inexistantes en pratique. Selon la catégorisation établie, il existe différents groupes de personnes qui sont privés de la possibilité d'obtenir un statut de réfugié. La raison en est, premièrement, que le système d'asile turc est basé sur la limitation géographique appliquée par la Turquie à la Convention de Genève (A), et deuxièmement, qu'un statut de protection temporaire propre au droit turc s'impose différemment de manière à priver les personnes concernées du statut de réfugié (B)[703].

A. La limitation géographique du statut de réfugié en Turquie

408 Le droit d'asile turc n'offre la possibilité de demander le statut de réfugié qu'aux personnes provenant des pays européens[704]. Cela signifie que ne sont pas éligibles au statut de réfugié tous ceux qui viennent en Turquie des pays tels que la Syrie, l'Iran, l'Irak, l'Afghanistan, le Pakistan ou d'un quelconque pays africain.

409 Cette limitation géographique découle en effet du texte initial de la Convention de Genève qui permettait aux États parties de choisir entre deux formules d'application géographique du statut de réfugié. La Convention disposait, en son article premier, paragraphe B, que le terme réfugié s'appliquerait à toute personne ayant besoin d'une protection par suite d'événements survenus soit *« en Europe »* soit *« en Europe ou ailleurs »*[705] et que *« chaque État Contractant ferait, au moment de la signature, de la*

[703]Un accent particulier et exclusif sera mis, dans l'analyse de ces différentes catégories de protection, aux obstacles à l'obtention du statut de réfugié. Les autres caractéristiques de ces catégories de protection seront abordées dans la Partie II.

[704]Article 61, YUKK, *op. cit.*

[705]Article 1er, section B, paragraphe 1, alinéas a et b, Convention relative au statut des réfugiés, *op. cit.*

ratification ou de l'adhésion, une déclaration précisant la portée qu'il entend donner à cette expression »[706]. Ayant signé la Convention le 24 août 1951 et ratifié le 30 mars 1962, la Turquie a ainsi déclaré, au moment de la signature, que cette expression serait comprise comme *« se référant aux événements survenus en Europe »* et ajouté qu'elle *« n'entendait donc assumer aucune obligation en relation avec les événements survenus en dehors de l'Europe »*[707].

410 Bien que cette restriction géographique ait été levée par le Protocole de New York relatif au statut des réfugiés du 31 janvier 1967 qui disposait, en son article I, paragraphe 3, que *« les déclarations déjà faites, en vertu de l'alinéa a du paragraphe 1 de la section B de l'article premier de la Convention par des Etats déjà parties à celle-ci, s'appliqueront aussi sous le régime du présent Protocole, à moins que les obligations de l'Etat déclarant n'aient été étendues conformément au paragraphe 2 de la section B de l'article premier de la Convention »*[708], la Turquie n'a pas changé de position. Sur ce point, lors de son adhésion au protocole le 31 juillet 1968, elle a étendu sa limitation géographique, en réitérant que *« le gouvernement turc maintenait les dispositions de la déclaration qu'il a faite [...] selon laquelle il n'applique la Convention qu'aux personnes qui sont devenues des réfugiés par suite d'événements survenus en Europe »*[709].

411 Toute considération politique, historique, contextuelle ou autre sous-tendant la politique de restriction de la Convention de Genève ou celle de la Turquie mise à part, du point de vue juridique, le système d'asile turc ne reconnaît le statut de réfugié qu'aux européens en théorie, ce qui en fait un statut caduc en pratique, les ressortissants européens ne cherchant pas à demander l'asile en Turquie en dehors des cas très exceptionnels qui restent marginaux. Cependant, il prévoit un autre statut, plus restreint en termes de droits, pour les personnes inéligibles au statut de réfugié selon la définition matérielle issue par

---

[706]Article 1er, section B, paragraphe 1, alinéa b, *op. cit.*

[707]ONU, *Collection des Traités - Convention relative au statut des réfugiés*, disponible sur : https://treaties.un.org/pages/ViewDetailsII.aspx?src=TREATY&mtdsg_no=V-2&chapter=5&Temp=mtdsg2&clang=_fr#EndDec, consulté le 22 oct. 2020.

[708]Article I, 3, Protocole relatif au statut des réfugiés, *op. cit.*

[709]Protocole relatif au statut des réfugiés, *op. cit*.

la Convention de Genève[710]. Ainsi, le règlement sur l'asile du 14 septembre 1994[711], la toute première législation en droit d'asile turc, définissait ce groupe privé de la possibilité de solliciter le statut de réfugié comme « bénéficiaire de l'asile (*sığınmacı*) », et la loi relative aux étrangers et à la protection internationale, adopté le 4 avril 2013, actuellement en vigueur, comme « réfugié conditionnel (*şartlı mülteci*) »[712].

412 Cette catégorisation démontre, contrairement aux critères requis par la directive procédure de l'Union européenne pour être qualifié de pays sûr, qu'il n'existe pas, pour presque tous ceux qui viennent demander asile en Turquie, la possibilité d'y demander le statut de réfugié conformément à la Convention de Genève. Le président de la commission parlementaire sur les réfugiés en Turquie, Atay Uslu, précisait, en janvier 2018, que seulement 3 personnes avaient obtenu le statut de réfugié parmi 3,6 millions de personnes auxquelles un statut de protection avait été accordé[713].

413 Le droit turc prévoit un autre statut de protection pour ces personnes, à savoir le statut de réfugié conditionnel, sachant que ce dernier est également refusé à un groupe de personnes déterminé par le gouvernement au profit d'une protection temporaire définie dans la loi relative aux étrangers et à la protection internationale.

---

[710]Neşe Baran ÇELİK, « The Rights and Obligations of the Foreigners who are Applicants or Beneficiaries of International Protection in Turkish Law », *op. cit.*, p. 78. L'auteur précise que même si entre les statuts de réfugié et de réfugié conditionnel aucune différence n'a été faite en termes de dépôt de la demande et de fonctionnement du processus, les droits accordés peuvent différer de l'un à l'autre après l'octroi du statut.

[711]Article 3, Türkiyeye İltica Eden veya Başka Bir Ülkeye İltica Etmek Üzere Türkiyeden İkamet İzni Talep Eden Münferit Yabancılar ile Topluca Sığınma Amacıyla Sınırlarımıza Gelen Yabancılara ve Olabilecek Nüfus Hareketlerine Uygulanacak Usul ve Esaslar Hakkında Yönetmelik [Règlement sur l'asile], *op. cit.*

[712]Article 62, YUKK, *op. cit.*

[713]T24, *Türkiye'de 4.3 milyon göçmen yaşıyor; mülteci statüsünde 3 kişi var [4,3 migrants en Turquie ; dont seuls 3 en statut de réfugié],* 17 janv. 2018, disponible sur : https://m.t24.com.tr/haber/turkiyede-43-milyon-gocmen-yasiyor-multeci-statusunde-3-kisi-var,537273, consulté le 6 mars 2023.

B. L'alternative imposée de la protection temporaire

414 La protection temporaire en tant qu'elle est prévue en droit d'asile turc vise à faire face à des situations d'arrivée massive de demandeurs d'asile en Turquie. Plutôt qu'une protection temporaire dans le temps permettant de passer à d'autres statuts de protection tels que le statut de réfugié ou celui de réfugié conditionnel, elle se veut un statut de remplacement à ces derniers (1). Introduite par le Code des des étrangers et de la protection internationale, elle a été appliquée aux Syriens (2).

1. L'émergence de la protection temporaire comme substitut

415 La protection temporaire fut introduite dans la loi relative aux étrangers et à la protection internationale [YUKK] et encadrée par le règlement relatif à la protection temporaire du 13 octobre 2014[714]. Pour la définir, le YUKK dispose, en son article 91, qu'elle « peut être accordée aux étrangers qui, forcés de quitter leur pays et incapables d'y retourner, viennent massivement à nos frontières ou franchissent celles-ci en vue de trouver une protection immédiate et temporaire »[715]. Malgré une définition apparemment très protectrice, le choix de cette formule est, d'une part, imposée à un certain groupe de personnes au point de les priver de la possibilité de demander un statut de protection internationale et, d'autre part, elle n'est pas véritablement temporaire en ce sens qu'à la différence de la protection du même nom prévue en droit de l'Union[716], elle empêche l'accès à un statut de droit commun.

416 En effet, premièrement, l'article 9 du règlement relatif à la protection temporaire dispose que *« la décision de la protection temporaire est prise [...] par le Président de la*

[714]Geçici Koruma Yönetmeliği [Règlement relatif à la protection temporaire], *op. cit.*

[715]Article 91, paragraphe 1, YUKK, *op. cit.*

[716]Directive 2001/55/CE du Conseil du 20 juillet 2001 relative à des normes minimales pour l'octroi d'une protection temporaire en cas d'afflux massif ..., *op. cit.*

République »[717] et que celui-ci est compétent pour *« déterminer [...] ceux qui seront protégés dans le cadre de la protection temporaire, la date du début de la protection et la durée de celle-ci si nécessaire, [ainsi que] ses conditions de prolongation et de cessation »*[718]. Cela signifie que le gouvernement peut à tout moment, et aussi longtemps qu'il le veut, priver les groupes de personnes en provenance de tel ou tel pays des statuts de protection internationale et leur imposer le choix d'une protection dite temporaire dont la conformité même avec la Convention de Genève est discutable[719]. Autant la protection temporaire est potentiellement porteuse de facilités et d'avantages aussi bien pour les personnes que pour l'État en termes d'accès à la protection et de gestion des demandes - les personnes étant facilement mises sous cette protection sur un justificatif de nationalité et l'État pouvant mieux faire face à un flux migratoire en déclarant toutes les personnes d'une certaine nationalité titulaire de ladite protection -, autant elle est ouverte à l'arbitraire au point de se retrouver à l'origine de graves problèmes en matière de droit d'asile.

417 Deuxièmement, la particularité de cette protection est que son caractère temporaire ne vise pas à offrir un cadre transitoire avant l'octroi d'un statut de protection internationale défini dans le YUKK. Il crée une situation juridique liée à des choix politiques qui n'est pas temporaire et qui ne peut prendre fin qu'avec une décision gouvernementale ne privilégiant pas nécessairement l'intérêt juridique des bénéficiaires. Autrement dit, cette protection n'est pas temporaire au sens littéral du terme puisqu'elle continue à s'imposer tant que le bénéficiaire n'est pas réinstallé dans un pays tiers ou dans une zone de sécurité sur le territoire du pays d'origine, comme ce fut le cas pour certains Syriens. Ainsi, l'absence d'une transition de la protection temporaire vers l'un des statuts de protection internationale démontre qu'elle vient remplacer ces derniers et qu'elle n'est pas, à ce titre, temporaire.

---

[717]Article 9, paragraphe 1, Geçici Koruma Yönetmeliği [Règlement relatif à la protection temporaire], *op. cit.* Avant la modification constitutionnelle du 16 avril 2017, cette décision était prise par le Conseil des ministres, lequel n'existe plus après ladite modification.

[718]Article 10, paragraphe 1, *op. cit.*

[719]Il y a lieu de noter ici que l'analyse de la protection temporaire du droit turc ainsi que des autres statuts de protection seront abordés dans la seconde partie de la thèse.

418 À cet égard, conçue en tant que telle, la protection temporaire en Turquie est une protection imposée qui s'applique de manière à priver les bénéficiaires, tels que les Syriens, de la possibilité de demander un statut de protection internationale.

2. L'application de la protection temporaire aux Syriens

419 La Turquie a commencé à accueillir les Syriens au printemps de 2011. Les premiers demandeurs d'asile syriens, un groupe de quelques centaines de personnes, sont arrivés sur le territoire turc le 29 avril 2011 par la porte d'entrée frontalière Cilvegözü dans la ville de Hatay[720]. Ils ont dû attendre 2014 avant qu'un statut juridique défini et encadré leur soit accordé.

420 En effet, la base juridique du droit d'asile applicable en 2011 était le règlement relatif à l'asile du 14 septembre 1994. Ce dernier disposait, en son article 10, sous le chapitre consacré à l'arrivée massive de personnes, que *« les demandeurs d'asile et les bénéficiaires de l'asile seront sous la protection et surveillance de l'État tout au long de leurs présence dans le pays »*.[721] C'est ainsi que les Syriens qui sont arrivés massivement ont été mis sous la protection de l'État. Néanmoins, ils ont été considérés comme des « visiteurs *(misafir)* » par le gouvernement, appellation dépourvue de valeur juridique[722]. Ainsi, ils n'ont pas été accueillis dans le cadre du droit d'asile, mais plutôt celui de l'aide humanitaire.

421 Le premier texte juridique concernant les Syriens a été la circulaire ministérielle nº 62 du 30 mars 2012[723] intitulé « Circulaire relative à l'accueil et l'hébergement des citoyens de la République syrienne et des apatrides y résidant qui arrivent massivement en Turquie

---

[720]Direction générale de la gestion des migrations (GIGM), *La protection temporaire en Turquie*, disponible sur : https://www.goc.gov.tr/turkiye-de-gecici-koruma, consulté le 24 oct. 2020.

[721]Article 10, *Geçici Koruma Yönetmeliği [Règlement relatif à la protection temporaire], op. cit.*

[722]Aytül UZUN, « The evaluation of the Syrians as Turkey's current social and economic problem under refugee law and law and economics », *Ankara Barosu Dergisi [Revue du Barreau d'Ankara]*, n° 1, 2015, p. 112.

[723]Direction générale de la gestion des migrations (GIGM), *La protection temporaire …, op. cit.*

en vue d'y trouver asile »[724]. Quand bien même l'accueil et l'hébergement de ces primo-arrivants ont été assurés par les organismes du Ministère de l'intérieur, une ambiguïté juridique était toujours présente, tant on admettait qu'il s'agissait de personnes en quête d'asile tout en se contentant d'une aide humanitaire dépourvue de toute garantie propre à l'asile. Finalement, avec l'adoption de la loi relative aux étrangers et à la protection internationale du 4 avril 2013 et notamment celle du règlement relatif à la protection temporaire du 13 octobre 2014, la situation des Syriens a acquis une dimension juridique. En effet, ledit règlement précise, dans l'article 1er des dispositions transitoires, que « les ressortissants syriens, les apatrides et les réfugiés de la Syrie venant massivement ou individuellement à nos frontières ou ayant franchi celles-ci à partir du 28 avril 2011, en vue de trouver une protection temporaire suite aux événements survenus en Syrie seront placés sous la protection temporaire, même s'ils ont fait une demande de protection internationale »[725]. Cette disposition démontre que la protection temporaire, encadrée et appliquée en tant que telle, n'est ni propre aux arrivées massives ni limitée dans le temps. Elle est ainsi imposée aux Syriens pour une durée non déterminée, vraisemblablement permanente, et de manière à les priver du droit de demander un statut de protection internationale.

422 Par ailleurs, en février 2022, le gouvernement turc a déclaré que la protection temporaire ne serait plus octroyée automatiquement à tous les Syriens entrant sur le territoire turc et que ceux-ci seraient soumis à un processus d'évaluation d'asile[726]. Ainsi, d'un statut censé remplacer le processus de détermination du statut de réfugié en cas d'afflux massif

---

[724]*Ibid.* Le titre original est comme suit : « Türkiye'ye Toplu Sığınma Amacıyla Gelen Suriye Arap Cumhuriyeti Vatandaşlarının ve Suriye Arap Cumhuriyetinde İkamet Eden Vatansız Kişilerin Kabulüne ve Barındırılmasına İlişkin Yönerge ».

[725]Article transitoire 1, paragraphe 1, Geçici Koruma Yönetmeliği [Règlement relatif à la protection temporaire], *op. cit.* Le texte original est comme suit : *« Geçici Madde 1- (1) 28/4/2011 tarihinden itibaren Suriye Arap Cumhuriyeti'nde meydana gelen olaylar sebebiyle geçici koruma amacıyla Suriye Arap Cumhuriyeti'nden kitlesel veya bireysel olarak sınırlarımıza gelen veya sınırlarımızı geçen Suriye Arap Cumhuriyeti vatandaşları ile vatansızlar ve mülteciler uluslararası koruma başvurusunda bulunmuş olsalar dahi geçici koruma altına alınırlar ».*

[726]Commission européenne, *Türkiye 2022 Report*, *op. cit.*, p. 55.

et pendant celui-ci, il a désormais remplacé non seulement ce processus, mais le statut de réfugié lui-même.

423 C'est ainsi que 16 associations grecques ont demandé, le 27 octobre 2022, aux autorités grecques de révoquer la liste des pays tiers sûr incluant la Turquie et d'arrêter de rejeter les demandes d'asile sur ce fondement[727], considérant notamment que la Turquie violait l'interdiction de non-refoulement et qu'elle n'offrait pas un accès effectif à l'asile[728].

[727]International Rescue Committee, *Letter: 16 civil society organisations call on Greece to repeal its national list of safe third countries for refugees*, 2 nov. 2022, disponible sur : https://eu.rescue.org/ report/letter-16-civil-society-organisations-call-greece-repeal-its-national-list-safe-third, consulté le 12 mars 2023.

[728]*Ibid.*

CONCLUSION DE LA PREMIÈRE PARTIE

424 Cette première partie s'est consacrée à la confrontation du cœur de la coopération migratoire entre l'UE et la Turquie avec le droit d'asile international et européen. À la lumière de ces normes juridiques, elle a permis d'évaluer, du point de vue général, si les arrangements convenus entre ces deux protagonistes avaient respecté les normes du droit international contraignantes à l'égard des deux parties, d'une part, et du droit de l'Union européenne, d'autre part.

425 Il a été démontré que cette coopération migratoire consistait à gérer les mouvements internationaux de migrants et demandeurs d'asile, mais qu'elle faisait fi de l'esprit humanitaire du droit d'asile international et européen et qu'elle avait échappé au contrôle de la Cour de justice de l'Union européenne. Ce faisant, le principe cardinal de solidarité internationale propre au droit des réfugiés a été évincé, et cette omission volontaire a débouché sur des conséquences politiques insatisfaisantes et, plus grave encore, sur des tragédies humaines. Dans ce cadre, il a été souligné que la déclaration UE-Turquie du 18 mars 2016, point d'orgue de cette coopération migratoire, avait mis en place un dispositif visant à renvoyer en Turquie les demandeurs d'asile originaires de pays tiers arrivant en Grèce en passant par la Turquie, et qu'elle avait également prévu des mesures afin de fortifier le contrôle effectué par la Turquie à ses frontières avec les pays européens, mais aussi avec les pays par lesquels ces personnes arrivaient en Turquie. Face aux effets considérables produits par ces dispositifs, l'absence d'un contrôle juridictionnel sur ce texte a été fortement critiquée, notamment dans la manière dont cette immunité a pu s'imposer.

426 Cette impunité a rendu d'autant plus nécessaire l'étude de la compatibilité de ce texte avec le droit international et de l'Union européenne pour en révéler les multiples violations. Dans cette perspective, les deux grands principes sous-jacents à la coopération UE-Turquie, et en particulier à la déclaration de 2016, ont été remis en cause. D'abord, il a été démontré que les mesures prises contre la migration irrégulière visaient en réalité les demandeurs d'asile et les potentiels réfugiés et que les obstacles à la sortie du territoire turc de ces derniers poursuivaient des buts illégitimes et violaient leur droit

de quitter un pays. Vu le rôle de l'Union européenne dans l'élaboration et la mise en œuvre de ces mesures, il a été établi que celles-ci s'apparentaient donc en une sorte de refoulement extraterritorial de nature à engager la responsabilité de l'Union européenne. Ensuite, l'accent a été mis sur le second principe de la coopération, à savoir le renvoi des demandeurs d'asile vers la Turquie. Ce mécanisme étant fondé sur le concept de pays tiers sûr, prévu par la directive qualification en droit de l'Union européenne, il a été démontré que ce dernier privait ceux auxquels il était opposé d'un accès à la procédure d'asile et ce, sans pouvoir se prévaloir d'une voie de recours judiciaire effective. Il a ensuite été souligné que même à admettre la légitimité du concept de pays tiers sûr, cette qualification attribuée à la Turquie était une désignation usurpée en ce que ce pays n'offrait pas la protection même relativement faible qu'un pays tiers sûr devrait offrir en vertu de la directive qualification de l'Union, notamment la garantie contre le refoulement et la possibilité de solliciter le statut de réfugié.

427 La principale conséquence de la coopération UE-Turquie étant que la protection au titre de l'asile offerte par la Turquie étant *de facto* imposée à toutes les personnes en quête de protection, que ce soit par le biais du renvoi vers ce pays ou du contrôle migratoire, la seconde partie s'attachera désormais à l'examen de la compatibilité du droit d'asile turc avec le droit de l'Union européenne. La question ne devrait pas se limiter à la seule satisfaction par la Turquie des critères d'identification comme pays tiers sûr, car l'Union européenne ne peut se décharger de ses responsabilités juridiques sur un pays tiers sans s'assurer que ce dernier respecte toutes les normes juridiques qu'elle-même a établies au fil des décennies.

PARTIE II. UNE PROTECTION SOUS-TRAITÉE À LA TURQUIE NON CONFORME AUX OBLIGATIONS INTERNATIONALES ET EUROPÉENNES EN MATIÈRE D'ASILE

428 La confrontation de la coopération euro-turque en matière migratoire au corpus international et européen de l'asile a permis de démontrer les éléments controversés qui sous-tendent son élaboration et sa mise en œuvre, lesquelles ont débouché sur une conséquence essentielle en termes de droit d'asile : celle de contraindre nombre de personnes en quête d'asile à se contenter de la protection disponible en Turquie.

429 Dans son droit d'asile qu'elle a construit à partir de la Convention de Genève, l'Union européenne a adopté un ensemble de règles qui offrent une protection plus étendue que ladite convention. Ces normes se sont élargies, au fil du temps, avec les développements jurisprudentiels non seulement dans le domaine du droit d'asile en particulier, mais également dans le domaine des droits de l'Homme de manière plus générale. À cet égard, comment serait-il possible, pour l'Union européenne, de sous-traiter ses obligations au profit d'un État qui offrirait une protection moindre par rapport à celle qu'elle a elle-même établie depuis des décennies et qu'elle impose aux États membres ? Dès lors que la coopération qui occupe ce travail a pour effet de déléguer très largement les obligations que la Grèce et les autres États membres de l'Union sont tenus de respecter en vertu du droit international et européen, sa validité au regard de ce dernier suppose également que l'État qui récupère *de facto* cette compétence, la Turquie, respecte les mêmes obligations[729]. Cela signifie, vu du côté des personnes en

[729]María-Teresa GIL-BAZO soutient, concernant un système établi entre États pour la détermination du statut de réfugié, que si un certain degré d'harmonisation entre les législations des États (comme c'est le cas dans l'UE) peut faciliter le fonctionnement de ce mécanisme, lorsque les systèmes d'asile sont très divergents, la possibilité est considérablement réduite que les États concernés s'acquittent de leurs obligations envers les réfugiés. (María-Teresa GIL-BAZO, « The Safe Third Country Concept in International Agreements

besoin de protection internationale qui n'ont d'autres choix que de se tourner vers la Turquie pour garantir leur sécurité, qu'elles doivent bénéficier dans ce pays des mêmes droits que ceux qui leur seraient garantis dans un État de l'Europe des 27 en vertu du régime d'asile européen commun. La seconde partie de cette thèse sera ainsi consacrée à la question de savoir dans quelle mesure le droit d'asile turc est compatible avec les exigences opposables aux États membres de l'Union lesquelles renvoient au droit international, au droit de l'Union et à celui de la CESDH. La Turquie étant elle-même liée par le droit de la CESDH et le droit international, la confrontation du droit turc se fera tout particulièrement au regard du droit de l'UE vis-à-vis duquel le pays n'est pas lié, même si des années de négociations en vue d'une adhésion auront conduit la Turquie à rapprocher son droit d'asile, en l'occurrence, des prescriptions du régime d'asile européen commun. Certes, la confrontation du droit d'asile turc au droit de l'UE en la matière a déjà été abordée dans la partie précédente à travers la récusation de la désignation de la Turquie comme pays tiers sûr[730]. Il y a été démontré, à cette occasion, les faiblesses fondamentales de ce pays sur le terrain du principe de non-refoulement, d'une part, la possibilité de solliciter le statut de réfugié, d'autre part, permettant d'affirmer que ce pays n'offre pas une protection à la hauteur des exigences du droit européen de l'asile. Ces deux points essentiels ne seront pas repris mais la question ne se résume pas à eux seuls.

430 Il importe de noter, au préalable, que les exigences européennes ne se limitent pas à des normes législatives mais couvrent également leur mise en œuvre. La conformité du droit d'asile turc avec le droit de l'Union devra ainsi être examinée sous ces deux aspects théorique et pratique. Construire une coopération interétatique en matière d'asile sur l'hypothèse du respect de certaines normes en se contentant de l'adoption de celles-ci mais sans considérer leur mise en pratique effective est susceptible de créer des problèmes juridiques majeurs. L'expérience, au sein même de l'Union européenne, de l'application du système dit Dublin fondé sur la notion de « confiance mutuelle » en

---

on Refugee Protection Assessing State Practice », *Netherlands Quarterly of Human Rights*, vol. 33, n° 1, 2015, p. 75).

[730]Voir, Partie I, Titre II, Chapitre II, Section II.

référence au même respect des normes juridiques européennes par les États membres[731], illustre les insuffisances de cette méthode et ses conséquences. Engendrant nombre d'atteintes aux droits des demandeurs d'asile et fragilisant les systèmes d'asile des États membres[732], ce mécanisme s'est heurté à des condamnations de la Cour européenne des droits de l'Homme. Remettant en cause le fonctionnement du système Dublin basé sur l'hypothèse selon laquelle une protection équivalente existe dans tous les pays membres de l'Union, la Cour de Strasbourg a condamné la Belgique, dans l'affaire *M.S.S.*, au motif *« qu'il revenait précisément aux autorités belges [...] de ne pas se contenter de présumer que le requérant recevrait un traitement conforme aux exigences de la Convention mais au contraire de s'enquérir, au préalable, de la manière dont les autorités grecques appliquaient la législation en matière d'asile en pratique »*[733]. La Cour a réitéré, dans l'affaire *Tarakhel*, l'importance de l'aspect pratique des exigences juridiques, soulignant qu' *« il [appartenait] aux autorités suisses de s'assurer, auprès de leurs homologues italiens, qu'à leur arrivée en Italie les requérants [seraient] accueillis dans des structures et dans des conditions adaptées à l'âge des enfants, et que l'unité de la cellule familiale [serait] préservée »*[734] et que *« si les requérants devaient être renvoyés en Italie sans que les autorités suisses aient au préalable obtenu des autorités italiennes une garantie individuelle [...], il y aurait violation de l'article 3 de la Convention »*[735]. Elle en déduit que

---

[731]Il y a lieu de rappeler que la CJUE précise, en effet, qu' « il ressort de l'examen des textes constituant le système européen commun d'asile que celui-ci a été conçu dans un contexte permettant de supposer que l'ensemble des États y participant, qu'ils soient États membres ou États tiers, respectent les droits fondamentaux, en ce compris les droits trouvant leur fondement dans la convention de Genève et le protocole de 1967, ainsi que dans la CEDH, et que les États membres peuvent s'accorder une confiance mutuelle à cet égard ». (CJUE, *NS c/ Secretary of State for the Home Department*, Aff. C-411/10, Arrêt du 21 déc. 2011, par. 78).

[732]Claire BRICE-DELAJOUX soutient à ce sujet, que *« 'le système Dublin' est par lui-même potentiellement explosif par [la charge] qu'il impose à quelques États, sans [autre] rationalité [que les hasards de la géographie]* » et que *« l'application effective de ce système est également porteuse d'atteintes aux droits des demandeurs d'asile eux-mêmes et fragilise paradoxalement les systèmes d'asile nationaux »* (Claire BRICE-DELAJOUX, « Repenser leur droit d'asile commun : un impératif pour les Européens », *Revue du droit de l'Union européenne*, n° 3, 2018, p. 110).

[733]CEDH, *M.S.S. c/ Belgique et Grèce*, *op. cit.*, par. 359.

[734]CEDH, *Tarakhel c/ Suisse*, Aff. 29217/12, Arrêt du 4 nov. 2014 [Grande chambre], par. 120.

[735]*Ibid*., par. 122.

quelle que soit la norme juridique souscrite par un pays partie, une pratique ne peut être conforme à la Convention qu'au prix d'une analyse rigoureuse préalablement effectuée tant sur l'aspect théorique que pratique, en l'occurrence, du droit d'asile du pays en cause.

431 Afin de réaliser un examen intégral du droit d'asile turc, il paraît important de se pencher sur l'ensemble du processus avant et après l'obtention d'un statut de protection. À ce propos, il convient d'aborder la compatibilité du droit d'asile turc avec le droit européen sur le terrain de l'accès à l'asile des personnes en Turquie (Titre I), puis sur celui de la portée de la protection accordée (Titre II).

Titre I. L'accès à l'asile en Turquie

432 L'accès à l'asile est un processus qui précède l'octroi éventuel d'un statut de protection par l'État d'accueil. Susceptible de s'étaler parfois sur des années, il est encadré par le droit de l'Union européenne qui vient le façonner par des règles formelles et substantielles. Celles-ci garantissent, pour l'essentiel, le bon fonctionnement de la procédure d'asile, d'une part (Chapitre I), et offrent au demandeur une protection substantielle afin qu'il puisse bénéficier d'une vie digne pendant cette période, d'autre part (Chapitre II). Le droit turc présente des incompatibilités avec le droit de l'Union sur ces deux éléments.

Chapitre I. Le fonctionnement de la procédure d'asile

433 La procédure d'asile doit permettre au demandeur de bénéficier d'un examen de sa demande. Elle doit garantir à la personne, dans un premier temps, un accès efficace à la procédure d'asile pour un examen par les autorités responsables[736] (Section I) et, dans un second temps, en cas de rejet, une garantie de recours devant les instances juridictionnelles (Section II).

[736]Selon la Directive procédure, l'autorité responsable de l'examen de la demande d'asile n'est pas nécessairement une autorité administrative mais peut être de nature quasi-juridictionnelle selon les choix des États membres. En effet, la Directive dispose que *« les États membres désignent pour toutes les procédures une autorité responsable de la détermination qui sera chargée de procéder à un examen approprié des demandes conformément à la présente directive »*. (Article 4, paragraphe 1, Directive 2013/32/UE ..., *op. cit.*).

Section I. L'accès à la procédure d'asile

434 La procédure d'asile commence, indépendamment de toute formalité, à partir du moment où la personne informe les autorités, même implicitement, de son besoin d'une protection[737].[738] En effet, l'article 6 de la directive procédure, faisant une distinction entre présenter et introduire une demande d'asile, dispose, au paragraphe 2, que *« les États membres veillent à ce que les personnes qui ont présenté une demande de protection internationale aient la possibilité concrète de l'introduire dans les meilleurs délais »*[739]. C'est ainsi que la directive fait entrer dans son champ d'application la période qui précède l'introduction formelle de la demande d'asile. La procédure d'asile est, à cet égard, un processus qui, déclenché par la présentation informelle ou implicite de la demande d'asile, inclut l'introduction formelle de celle-ci et qui continue jusqu'à la prise d'une décision définitive sur la demande[740].

435 L'accès à la procédure d'asile désigne la possibilité pour la personne de présenter une demande d'asile et de l'introduire auprès des autorités compétentes (§I), ainsi que la faculté de poursuivre ou de faire perdurer ce processus jusqu'à la fin de la procédure dont il s'agit (§II), deux éléments qui s'avèrent problématiques en droit d'asile turc.

§I. Un accès difficile à la procédure d'asile

436 Une fois sur le territoire, la démarche primaire et principale à effectuer pour une personne en quête de protection est l'introduction et l'enregistrement de sa demande d'asile. Cette

---

[737]Voir, en ce sens, Steve PEERS, Violeta MORENO-LAX, Madeline GARLICK et Elspeth GUILD, *EU Immigration and Asylum Law (Text and Commentary) – Volume 3 : EU Asylum Law*, Brill Nijhoff, Second Revised Edition, Leiden-Boston, 2015, p. 226.

[738]Article 33, paragraphe 2, alinéas b et c, Directive 2013/32/UE ..., *op. cit.*

[739]Article 6, paragraphe 2, *op. cit.*

[740]Steve PEERS, Violeta MORENO-LAX, Madeline GARLICK et Elspeth GUILD, *op. cit.,* p. 228.

démarche permet de déclencher la procédure d'asile et de doter le demandeur d'un certain nombre de droits au-delà de l'interdiction de refoulement. Elle n'est cependant pas toujours accessible et disponible et est souvent soumise à des difficultés de nature législative ou pratique. S'il est possible de surmonter ces difficultés, ça n'est parfois pas le cas. Elles apparaissent, en ce qui concerne le système d'asile turc, lorsque les demandeurs s'efforcent de déposer leurs demandes devant les autorités (A) ou en rétention administrative (B).

A. L'accès à la procédure d'asile auprès des autorités compétentes

437 Qu'il s'agisse de la protection internationale ou temporaire, la procédure pour déposer une demande d'asile est largement identique, à quelques différences près. Les personnes doivent toutes se rendre, dans le département[741] où elles se trouvent, aux bureaux locaux de la Direction générale de la gestion des migrations (GIGM)[742], appelés Directions préfectorale de la gestion des migrations (IGIM)[743] [744]. Or, lors de l'introduction de la

[741]Dans l'organisation administrative turque, ce qui correspond au « département » en France s'appelle « il » et il en existe 81 répartis sur l'ensemble du territoire.

[742]Göç İdaresi Genel Müdürlüğü

[743]İl Göç İdaresi Müdürlüğü

[744]Le règlement sur l'application de la loi relative aux étrangers et à la protection internationale dispose, en son article 65, paragraphe 2, que *« les demandes de protection internationale sont déposées aux préfectures en personne »* et en son article 66, paragraphe 1, que *« lors du dépôt de la demande, les informations relatives à la demande de protection internationale sont enregistrées par la direction préfectorale »*. (Le texte original des articles cités est, respectivement, comme suit : *« Uluslararası koruma başvuruları, valiliklere bizzat yapılır », « Başvuru sırasında, uluslararası koruma başvurusuna ilişkin bilgiler il müdürlüğü tarafından alınır »*).

En ce qui concerne la protection temporaire, le règlement sur la protection temporaire dispose, en son article 17, paragraphe 7, que *« ceux qui sont éligibles à la protection temporaire, lorsqu'ils font, en personne, une demande à la préfecture, sont dirigés vers le centre d'orientation le plus proche »* et, en son article 19, paragraphe 1, que *« dans les centres d'orientation, l'identification et l'enregistrement des étrangers sollicitant une protection temporaire sont effectués par la Direction générale »*. (Le texte original des articles cités est,

demande d'asile auprès des bureaux préfectoraux, les individus sont confrontés à de nombreux problèmes liés à l'impossibilité d'enregistrer.

438 Si, en théorie, il n'existe pas de limite à ce que les personnes déposent leurs demandes d'asile dans le bureau départemental de leur choix, et ce, dans tout le pays, elles se voient en pratique contraintes de le faire que dans certains départements déterminés. Les demandes doivent nécessairement être effectuées dans les départements frontaliers parce que les personnes arrivent en Turquie par ces départements et que par hypothèse, étant en situation irrégulière, elles ne peuvent circuler librement et aller dans un autre département[745], du fait du risque d'être arrêtées par la police et confrontées à une expulsion[746]. Quoiqu'il existe certaines garanties juridiques contre l'expulsion, leur mise en œuvre inefficace rend la situation de ces personnes précaire et expose celles-ci à des pratiques arbitraires. *Human Rights Watch* a rapporté, en 2018, des cas où des personnes non-enregistrées étaient maintenues dans un centre spécifique et où elles étaient sur le point d'être expulsées lorsque le HCR est intervenu pour empêcher cette expulsion illégale[747]. De même, des dizaines de personnes qu'il a pu interroger ont confirmé ce risque d'arrestation et d'expulsion et déclaré avoir été informé de nombreux cas d'expulsions de Syriens non-enregistrés[748]. Une multitude de personnes ayant une fois été expulsées vers la Syrie et étant de nouveau rentrées en Turquie ont témoigné qu'après quelques vaines tentatives d'enregistrement, elles ont été interrogées par la police et que celle-ci les a conduits au commissariat pour ensuite les renvoyer à la porte frontalière syrienne *Bab-Al-Hawa* avec une vingtaine d'autres personnes[749].

---

respectivement, comme suit : *« Ülke içinde olup da geçici korumanın kapsamına girenler, valiliklere bizzat başvuru yapmaları halinde en yakın sevk merkezine yönlendirilirler », « Sevk merkezlerinde, geçici koruma amacıyla ülkemize gelen yabancıların kimlik tespiti ve kayıt işlemleri, Genel Müdürlük tarafından yapılır »*).

[745]Les contrôles sont fréquents dans les transports entre villes. De plus, l'article 102 de la loi relative aux étrangers et à la protection internationale prévoit de lourdes sanctions économiques, depuis une modification législative apportée en 2017, contre des agences de voyages transportant des passagers qui n'ont pas d'autorisation de voyage.

[746]Human Rights Watch, *Turkey Stops Registering Syrian Asylum Seekers*, *op. cit.*, p. 3.

[747]*Ibid*., p. 6.

[748]*Ibid.*, p. 7.

[749]*Ibid.,* p. 6.

439 Face à cette réalité d'engorgement dans certaines villes où les personnes se trouvent en quelque sorte coincées, deux problèmes d'enregistrement surviennent consécutivement à cette situation : la prolongation excessive des délais d'attente pour faire enregistrer sa demande d'asile et, dans certains cas, la suspension totale des enregistrements.

440 Pour ce qui est des délais excessifs d'attente, nombre d'avocats ont témoigné que beaucoup de bureaux préfectoraux indiquaient aux demandeurs, notamment à partir de 2018, d'attendre 6 à 9 mois avant de pouvoir faire enregistrer leur demande d'asile, délai pouvant aller jusqu'à 2 ans après dans certains départements[750]. Quant à la suspension des enregistrements, le nombre des préfectures acceptant d'enregistrer les demandes a diminué notamment en 2019[751]. Des rapports précisent que certaines préfectures ont suspendu les enregistrements pour un temps non défini et ont conseillé aux demandeurs, sans leur fournir un permis de voyage[752], de procéder à l'enregistrement dans d'autres préfectures[753]. Cela signifie que dans les préfectures où l'enregistrement est suspendu, les personnes qui s'y trouvent et souhaitent faire une demande de protection n'ont pas du tout accès à l'asile, les déplacements vers une autre préfecture étant illégaux et porteurs du risque d'expulsion[754].

---

[750]Notamment dans les villes de Şanlıurfa, Malatya et Istanbul. ECRE, *Country Report: Turkey - 2018 Update*, mars 2019, disponible sur : https://asylumineurope.org/wp-content/uploads/2019/04/report-download_aida_tr_2018update.pdf, consulté le 7 janv. 2021, p. 29. Ce problème d'enregistrement date du début de 2016 où l'association Mülteci-Der précisait que dans les villes turques proches de la frontière avec la Syrie (notamment Hatay, Gaziantep et Şanlıurfa) l'enregistrement devenait de plus en plus compliqué, voire suspendu et que les rendez-vous obtenus étaient pour près de 5 mois plus tard (Mülteci-Der, *Mülteci-Der's Observations on Refugee Situation in Turkey*, *op. cit.*).

[751]ECRE, *Country Report: Turkey - 2019 Update*, avr. 2020, disponible sur : https://asylumineurope. org/wp-content/uploads/2020/04/report-download_aida_tr_2019update.pdf, consulté le 8 mars 2023, p. 32.

[752]Pour le témoignage d'un avocat au Barreau de Van sur le sujet, voir Barreau d'Ankara, *Geri Gönderme Merkezleri Deneyim Paylaşımı Çalıştayı [Colloque sur le partage d'expérience sur les centres de rétention]*, 1-2 févr. 2020, Ankara, disponible sur : http://www.ankarabarosu.org.tr/ HaberDuyuru.aspx?DUYURU&=6131, consulté le 7 janv. 2021, p. 8.

[753]*Ibid.* De même, Human Rights Watch a rapporté que 9 départements en plus (*i.e.* Hatay, Adana, Gaziantep, Kahramanmaraş, Kilis, Mardin, Mersin, Osmaniye, Şanlıurfa) avaient mis fin aux enregistrements au juillet 2018 (Human Rights Watch, *Turkey Stops Registering Syrian Asylum Seekers, op. cit.,* p. 3).

[754]Human Rights Watch a adressé une lettre au gouvernement turc comportant 7 questions portant sur les suspensions des enregistrements dans de nombreuses préfectures et l'invitant à apporter des réponses

441 Bien que ces deux problèmes résultent principalement des circonstances pratiques extraordinaires, il est pourtant possible d'observer que les dispositions législatives relatives à l'enregistrement des demandes d'asile laissent une grande marge d'appréciation au gouvernement en termes de délai d'enregistrement et ne garantissent pas véritablement l'accès à la procédure d'asile de manière concrète et prévisible. Le règlement relatif à l'application du YUKK dispose, en son article 70, paragraphe 4, que *« les demandes de protection internationale sont enregistrées, dès que possible, dans le système logiciel institutionnel »*[755]. En ce qui concerne la protection temporaire, le règlement relatif à la protection temporaire n'établit aucune exigence temporelle pour l'enregistrement[756].

442 Or, la directive procédure de l'Union européenne dispose à ce sujet, en son article 6, paragraphe 1, que *« lorsqu'une personne présente une demande de protection internationale à une autorité compétente en vertu du droit national pour enregistrer de telles demandes, l'enregistrement a lieu au plus tard trois jours ouvrables après la*

(Human Rights Watch, *Türkiye'nin Suriyeli Mültecileri Kaydetmeyi Askıya Alması Hk. [À propos de la suspension par la Turquie des enregistrements des Syriens]*, 13 juin 2018, disponible sur : https://admin.hrw.org/sites/default/files/supporting_resources/201806eca_turkey_refugees_dgmmletter_tr.pdf, consulté le 5 janv. 2021). Il a demandé au gouvernement, notamment, pourquoi les enregistrements dans les préfectures d'Adana, Gaziantep, Hatay, Kilis, Mardin, Mersin, Osmaniye et Şanlıurfa étaient suspendus, combien de personnes avaient été arrêtées et expulsées parce qu'elles n'étaient pas enregistrées et pourquoi le gouvernement n'autorisait pas les organismes travaillant pour les réfugiés au sud du pays à identifier librement les personnes non-enregistrées et à leur apporter assistance et soutien pour qu'ils puissent s'enregistrer et aient accès aux services. Le gouvernement a répondu que les enregistrements continuaient, que le principe de non-refoulement étaient dûment respecté et que les ONG pouvaient mener leurs travaux sans restriction (GIGM, *Bilgi Notu - Human Rights Watch Soruları [Note d'information - Questions de Human Rigths Watch],* 10 juill. 2018). Sur les réponses du gouvernement, voir égal. Barreau d'Istanbul, *İstanbul Barosu İnsan Hakları Merkezi Olarak İl Göç İdaresi İle Gerçekleştirdiğimiz Toplantıya İlişkin Açıklama [Note sur la réunion entretenue entre le Centre des droits de l'Homme du Barreau d'Istanbul et la Direction préfectorale de la gestion de migration (IGIM)],* 4 août 2019, disponible sur : https://www.istanbulbarosu.org.tr/ HaberDetay.aspx?ID=14825&Desc=İstanbul-Barosu-İnsan-Hakları-Merkezi-Olarak-İl-Göç-İdaresi-İle-Gerçekleştirdiğimiz-Toplantıya-İlişkin-Açıklama, consulté le 7 janv. 2021.

[755]Article 70, par. 4, Yabancılar ve Uluslararası Koruma Kanununun Uygulanmasına İlişkin Yönetmelik [Règlement relatif à l'application de la loi relative aux étrangers et à la protection internationale], *JO de Turquie*, n° 29656, 17 mars 2016. Le texte original est comme suit : *« Uluslararası koruma başvuruları, en kısa sürede kurumsal yazılım sisteminde kayıt altına alınır ».*

[756]Geçici Koruma Yönetmeliği [Règlement relatif à la protection temporaire], *op. cit.* Les articles 19 et 21 du règlement portent sur le processus d'enregistrement mais restent silencieux sur les délais.

présentation de la demande »[757]. Ce délai précis garantit ainsi que les demandeurs d'asile qui attendent l'enregistrement formel de leur demande ne soient pas laissés, pendant des périodes excessives, dans une incertitude juridique et pratique les empêchant d'exercer les droits que leur reconnaît le droit de l'Union[758]. Il est d'autant plus important que la seule exception apportée à ce délai ne permet une flexibilité dans l'application de ce délai de trois jours qu'en cas de demandes massives et ce, jusqu'à dix jours. Le même article prévoit, au paragraphe 5, que *« lorsque, en raison du nombre élevé de ressortissants de pays tiers ou d'apatrides qui demandent simultanément une protection internationale, il est dans la pratique très difficile de respecter le délai prévu au paragraphe 1, les États membres peuvent prévoir de porter ce délai à dix jours ouvrables »*[759]. Il en va sans dire que la pratique et la législation turques excèdent largement cette limite temporelle.

443 Cette situation a donné lieu à des répercussions importantes. En premier lieu, les demandeurs non seulement sont privés de la possibilité de se déplacer entre différentes villes pour pouvoir déposer leurs demandes d'asile[760], mais ils courent également un risque réel d'arrestation et d'expulsion en se déplaçant à l'intérieur même de la ville dans laquelle ils se trouvent afin de subvenir à leurs besoins fondamentaux[761]. Force est d'observer que le gouvernement turc a adopté, depuis quelques années notamment, une politique antiterroriste appliquée de manière à couvrir souvent des groupes d'opposants politiques et a déployé un effort pour repérer et mettre en garde à vue, souvent de manière arbitraire, les personnes prétendument affiliées à ces derniers[762]. Pour ce faire,

---

[757]Article 6, par. 1, Directive 2013/32/UE ..., *op. cit.*

[758]Steve PEERS, Violeta MORENO-LAX, Madeline GARLICK et Elspeth GUILD, *EU Immigration and Asylum Law (Text and Commentary) – Volume 3 : EU Asylum Law*, *op. cit.*, p. 228.

[759]Article 6, par. 5, Directive 2013/32/UE ..., *op.cit.*.

[760]Il est à noter que la circulation entre villes demeure limitée dans certaines situations même après l'enregistrement voire après l'octroi d'un statut de protection (*e.g.* protection temporaire). Voir le Chapitre II du présent titre et le Titre II de la présente partie.

[761]Human Rights Watch, Turkey Stops Registering Syrian Asylum Seekers, *op. cit.*, p. 7.

[762]Voir, sur le sujet, Abdullah HAMIDIOGLU, « La législation anti-terroriste en Turquie : un moyen de consolider la position politique du gouvernement face aux différents groupes dissidents du pays », *in* David FONSECA (dir.), *Logiques des législations antiterroristes Entre reconfiguration et défiguration du droit ?*, Lextenso, 2021.

la police turque a augmenté les contrôles d'identité instantanés dans les passages publics, notamment à l'entrée et la sortie des transports, politique qui a dépassé son objectif initial et touché, par ricochet, les personnes en situation irrégulière ayant échoué dans l'enregistrement de leur demande d'asile. Face à la crainte émanant de cette situation, ces personnes se voient placées dans des conditions « quasi-carcérales »[763].

444 La deuxième plus importante répercussion concerne l'accès aux droits et services. Mis à part la question de savoir si la protection accordée après l'enregistrement est suffisante ou non en Turquie, ceux qui ne sont pas enregistrés restent privés, pendant des années parfois, de tous les services et droits, en ce compris les soins de santé, l'éducation et les allocations sociales.

445 Ces répercussions ont également déclenché, troisièmement, la création et le développement d'un trafic d'êtres humains à l'intérieur du pays. Les personnes qui se trouvent désespérément dans une situation d'incertitude faute d'enregistrement recourent souvent aux trafiquants pour s'installer dans une autre ville afin de pouvoir s'enregistrer[764], ce qui devient parfois une démarche inévitable et indispensable pour accéder à la procédure d'asile.

446 Comme on pouvait s'y attendre, l'accès à l'asile pour les personnes placées en rétention administrative n'est pas moins compliqué.

B. L'accès à la procédure d'asile en rétention administrative

447 L'accès à la procédure d'asile en Turquie est également problématique pour les personnes qui se trouvent, pour une raison ou une autre, en rétention administrative. Le YUKK reconnaît aux individus la possibilité de déposer leur demande d'asile alors qu'elles sont en rétention. Il dispose, en son article 65, paragraphe 5, que *« les demandes de protection internationale des personnes qui ont été privées de leur liberté sont*

[763]Human Rights Watch, *Turkey Stops Registering Syrian Asylum Seekers*, *op. cit.*, p. 7.

[764]*Ibid*., p. 3.

immédiatement notifiées à la préfecture »[765]. Or, dans la mise en œuvre de cette disposition, de nombreux problèmes sont rencontrés.

448 Il est à souligner, d'abord, que le droit d'asile turc ne permet pas de faire une demande d'asile par procuration en vertu de l'article 65, paragraphe 1, du YUKK qui précise que *« les demandes de protection internationale sont effectuées en personne »*[766]. Cela signifie que les personnes en rétention administrative doivent elles-mêmes déposer leur demande d'asile à l'administration du centre dans lequel elles sont maintenues. Néanmoins, plusieurs barreaux ont dénoncé certaines pratiques administratives faisant obstacle à l'accès des personnes à la procédure d'asile. Les avocats du Barreau d'Izmir ont témoigné, par exemple, que les autorités des centres de rétention ne fournissent pas aux demandeurs de matériels nécessaires tel un stylo ou papier pour qu'ils puissent préparer et déposer une requête et que, dans bien des cas, un certain nombre de demandes rédigées et confiées aux autorités de centres de rétention n'ont pas été transmises et ont été détruites sans que l'enregistrement ait été réalisé[767]. L'association *Mülteci-Der* a de la même façon indiqué qu'il était quasiment impossible pour les personnes dans des centres de rétention de déposer leur demande d'asile faute de mise à disposition de matériel pour écrire[768]. Dans un rapport préparé par des représentants de dix barreaux différents sur ces centres[769] est également précisé que *« les demandes de*

---

[765]Article 65, par. 5, Yabancılar ve Uluslararası Koruma Kanununun Uygulanmasına İlişkin Yönetmelik [Règlement relatif à l'application de la loi relative aux étrangers et à la protection internationale], *op. cit.* Le texte original est comme suit : *« Hürriyeti kısıtlanan kişilerin uluslararası koruma başvuruları, valiliğe derhâl bildirilir »*.

[766]Article 65, par. 1, *op. cit.* Le texte original est comme suit : « Uluslararası koruma başvuruları valiliklere bizzat yapılır ».

[767]Barreau d'Izmir, *İzmir Geri Gönderme Merkezlerinde Adalete Erişim Hakkı Çerçevesinde Yaşanan Sorunlar [Les problèmes concernant le droit à l'accès à la justice dans les centres de rétention d'Izmir],* 18 juill. 2017, disponible sur : https://www.izmirbarosu.org.tr/Sayfa/1279/izmir-geri-gonderme-merkezlerinde-adalete-erisim-hakki-cercevesinde-yasanan-sorunlar, consulté le 6 janv. 2021, p. 7. Voir égal. Barreau d'Ankara - Mülteci Hakları Merkezi [Centre des droits des réfugiés], *Geri Gönderme Merkezleri Deneyim Paylaşımı Çalıştayı [Colloque sur le partage d'expérience sur les centres de rétention], op. cit.*, p. 3.

[768]Mülteci-Der, *Mülteci-Der's Observations On Refugee Situation in Turkey*, *op. cit.*

[769]Barreaux d'Adana, d'Ankara, d'Antalya, d'Aydın, de Gaziantep, de Hatay, d'Istanbul, d'Izmir, de Kocaeli et de Muğla.

protection internationale rédigées en personne ou par l'intermédiaire d'avocat ne sont souvent pas enregistrées par les fonctionnaires et, dans les cas où elles sont reçues, l'avocat n'est pas informé du jour de l'entretien »[770]. Les avocats du Barreau de Van ont également indiqué que *« les personnes dans les centres de rétention rencontraient de graves difficultés pour faire enregistrer leur demande de protection »*[771].

449 Le deuxième problème majeur en termes d'accès à l'asile dans ces centres émane du fait que les demandeurs ne sont pas informés de leurs droits. Les avocats du Barreau d'Izmir indiquent que les autorités s'abstiennent d'informer les personnes de leur droit à l'asile et de la possibilité pour elles de faire une demande d'asile depuis les centres de rétention[772]. Encore plus accablants sont les obstacles à l'accès du demandeur à un avocat. Si, selon le YUKK, la demande d'asile doit être faite en personne, cela ne diminue en rien l'importance de l'accès à l'avocat, ne serait-ce que pour connaître ses droits et les démarches à faire en matière d'accès à la procédure d'asile. Beaucoup d'avocats ont dénoncé la longueur et la lourdeur des démarches pour tenter de communiquer avec leurs clients dans les centres. Ils ont également précisé que les autorités des centres s'abstiennent de signer les procès-verbaux lorsque l'avocat se voit refuser l'accès au client et lorsque les requêtes qu'ils adressent à l'administration des centres ne sont pas enregistrées[773]. Les représentants de divers barreaux[774] ont dénoncé que les étrangers dans ces lieux ne peuvent pas transmettre leur demande d'avocat aux barreaux, que les avocats sont soumis à des contrôles illégaux lors de l'entrée aux centres et à des restrictions temporelles et qu'ils se voient souvent refuser l'entrée au motif que les salles

---

[770]Barreau d'Izmir, *Avukatların Gözünden Geri Gönderme Merkezleri ve İdari Gözetim Alanları Çalıştayı Sonuç Raporu [Rapport final de l'atelier sur les centres de renvoi et les endroits de rétention administrative aux yeux des avocats],* 29 juin 2019, disponible sur : https://www.izmirbarosu.org.tr/HaberDetay/2156/izmir-barosu-ev-sahipliginde-avukatlarin-gozunden-geri-gonderme-merkezleri-ve-idari-gozetim-alanlari-calistayi-duzenlendi, consulté le 21 janv. 2021, p. 3.

[771]ECRE, *Country Report: Turkey - 2019 Update*, *op. cit.*, p. 35.

[772]Barreau d'Izmir, *İzmir Geri Gönderme Merkezlerinde Adalete Erişim Hakkı Çerçevesinde Yaşanan Sorunlar [Les problèmes concernant le droit à l'accès à la justice dans les centres de rétention d'Izmir], op. cit.*, p. 7.

[773]Barreau d'Ankara, *Geri Gönderme Merkezleri Deneyim Paylaşımı Çalıştayı [Colloque sur le partage d'expérience sur les centres de rétention], op. cit.*, p. 3.

[774]*Supra* 629.

sont occupées[775]. Ils ajoutent que les avocats qui finalement peuvent communiquer avec leur client ne peuvent effectuer leur entretien que dans des salles ouvertes sans confidentialité[776].

450 Soulignant la situation particulière des personnes en rétention administrative, la directive procédure a pourtant prévu, en son article 8, paragraphe 1, que *« s'il existe des éléments donnant à penser que des ressortissants de pays tiers ou des apatrides placés en rétention dans des centres de rétention [...] peuvent souhaiter présenter une demande de protection internationale, les États membres leur fournissent des informations sur la possibilité de le faire [et que,] dans ces centres de rétention et points de passage, les États membres prennent des dispositions en matière d'interprétation dans la mesure nécessaire pour faciliter l'accès à la procédure d'asile »*[777]. La pratique exposée du droit d'asile en Turquie démontre que les garanties mises en place par la directive ne sont pas dûment respectées. En outre, le problème ne réside pas seulement dans la pratique, mais aussi dans le silence des dispositions législatives, lequel débouche d'ailleurs souvent sur les situations dénoncées. Le YUKK ne prévoit pas de mesure particulière en ce qui concerne l'accès à l'asile des personnes en rétention. Quant au règlement relatif à l'application du YUKK, non seulement n'inclut-il pas de garanties facilitant l'accès à l'asile des personnes en rétention administrative, mais il contribue à la précarité de celles-ci, disposant que *« [..] la réception et l'évaluation des demandes [de protection présentées par des personnes privées de leur liberté] n'empêchent pas la mise en œuvre des actions judiciaires et administratives [contre elles] ainsi que des mesures et des sanctions »*[778].

---

[775]Barreau d'Izmir, *Avukatların Gözünden Geri Gönderme Merkezleri ve İdari Gözetim Alanları Çalıştayı Sonuç Raporu [Rapport final de l'atelier sur les centres de renvoi et les endroits de rétention administrative aux yeux des avocats], op. cit.*, p. 1.

[776]*Ibid.*, p. 2.

[777]Article 6, paragraphe 1, Directive 2013/32/UE ..., *op. cit.*

[778]Article 67, paragraphe 2, Yabancılar ve Uluslararası Koruma Kanununun Uygulanmasına İlişkin Yönetmelik [Règlement relatif à l'application de la loi relative aux étrangers et à la protection internationale], *op. cit.* Le texte original est comme suit : *« Hürriyeti kısıtlanan kişilerin yapacağı uluslararası koruma başvuruları, derhal il müdürlüğüne bildirilir. Başvuruların alınması ve değerlendirilmesi, diğer adli ve idari işlemlerin ya da tedbir ve yaptırımların uygulanmasını engellemez »*.

451 Ainsi a-t-il été démontré que l'accès à la procédure d'asile en Turquie pour les étrangers placés en rétention administrative se heurte à des obstacles pratiques qui résultent de l'absence de disposition législative protectrice. On compte actuellement, en Turquie, 26 centres de rétention destinés au renvoi des étrangers avec une capacité de 16 108 personnes[779]. Privées de leur liberté et faisant désormais face non pas à un risque mais à une réalité de renvoi dans leur pays d'origine, ces personnes ont une raison plus légitime que quiconque de faire une demande d'asile et de bénéficier de la protection offerte par le principe de non-refoulement. Par ailleurs, eu égard aux difficultés administratives - déjà soulignées - auxquelles font face les potentiels demandeurs d'asile, la nécessité de garantir l'accès à l'asile en rétention est en Turquie rendue d'autant plus impérative que beaucoup d'entre eux sont arrêtés sans avoir pu faire enregistrer leur demande. Pourtant, indifférent face à la précarité de ces personnes malgré les dispositions protectrices de la directive procédure de l'Union, le droit d'asile turc ne propose pas de réponse à la hauteur de ces dispositions pour garantir l'accès à la procédure d'asile des personnes en rétention administrative.

452 En dépit de cette réalité, beaucoup de personnes arrivent néanmoins à déposer et faire enregistrer leurs demandes d'asile. Pourtant, les difficultés restent importantes en raison de risques multiples d'interruption de la procédure.

§II. Un accès possiblement interrompu

453 L'interruption de la procédure d'asile peut être provoquée par l'exclusion de la personne de ladite procédure suite à un examen de son dossier et sur la base de certains motifs (A), ainsi que par le classement de sa demande comme ayant implicitement été retirée en raison d'une certaine inactivité imputée au demandeur (B).

[779]GIGM, *Geri Gönderme Merkezleri [Les centres de rétention],* disponible sur : https://www.goc.gov.tr/geri-gonderme-merkezleri33, consulté le 22 janv. 2021.

A. L'exclusion de la procédure d'asile

454 Suite à l'introduction de la demande d'asile auprès des autorités compétentes, le demandeur fait face à des difficultés formelles et substantielles susceptibles de provoquer son exclusion de la procédure d'asile. Il peut être confronté, d'une part, au refus de l'accès à l'asile pour un motif temporel (1) et, d'autre part, pour des motifs substantiels parmi lesquels le terrorisme (2).

1. Le refus lié aux exigences de délai

455 L'application par un État de règles de délai auxquelles doit satisfaire le demandeur pour accéder à la procédure d'asile peut, à certains égards, paraître nécessaire et laissée à l'appréciation de l'État. Il convient de noter, néanmoins, qu'elle a été restreinte, notamment dans le droit d'asile de l'Union, avec d'importantes garanties protectrices du demandeur.

456 Les dispositions du droit d'asile turc établissant un délai pour l'enregistrement de la demande d'asile ont subi de nombreuses modifications législatives depuis des décennies qui continuent néanmoins à faire l'objet de tâtonnements juridiques[780].

457 Le règlement sur l'asile du 14 septembre 1994 disposait, en son article 4, que les personnes souhaitant demander asile et entrées légalement ou illégalement en Turquie devaient présenter leur demande dans un délai de cinq jours maximum[781]. Ce délai très court a été jugé contraire aux droits fondamentaux par la CEDH. Cette dernière a indiqué,

---

[780]Voir, aussi en doctrine, *inter alia*, Neşe Baran ÇELİK, « The Rights and Obligations of the Foreigners who are Applicants or Beneficiaries of International Protection in Turkish Law », *op. cit.*, p. 148 ; Kasım OCAK, « Dealing with International Protection Applications Made in Accordance with The Law No. 6458 in the Turkish Administrative Jurisdiction », *Ankara Hacı Bayram Veli Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi [Revue de la Faculté de droit de l'Université Hacı Bayram Veli d'Ankara],* vol. 23, n° 4, 2019, p. 364.

[781]Türkiyeye İltica Eden veya Başka Bir Ülkeye İltica Etmek Üzere Türkiyeden İkamet İzni Talep Eden Münferit Yabancılar ile Topluca Sığınma Amacıyla Sınırlarımıza Gelen Yabancılara ve Olabilecek Nüfus Hareketlerine Uygulanacak Usul ve Esaslar Hakkında Yönetmelik [Règlement sur l'asile], *op. cit.*

dans l'affaire *Jabari c/ Turquie*, que *« la Cour n'est pas persuadée que les autorités de l'Etat défendeur se soient livrées à une évaluation sérieuse de la demande de la requérante, y compris sous l'angle de la défendabilité. Il apparaît que l'omission par l'intéressée de respecter le délai de cinq jours prévu par le règlement de 1994 sur l'asile pour l'enregistrement de sa demande l'a privé de tout examen de la base factuelle à l'origine de ses craintes concernant son éventuel retour en Iran. Pour la Cour, l'application automatique et mécanique d'un délai aussi bref pour soumettre une demande d'asile doit être jugée incompatible avec la protection de la valeur fondamentale consacrée par l'article 3 de la Convention »*[782]. La Cour a révélé deux points majeurs concernant cette règle temporelle. Elle a précisé, premièrement, que le délai de cinq jours était court et, deuxièmement, que l'application de ce délai ne devait pas priver le demandeur d'un examen au fond de sa demande d'asile par les autorités administratives.

458 En ce qui concerne la longueur du délai, ce dernier, qui avait été porté à dix jours avec la modification législative du 13 janvier 1999[783], a enfin été complètement supprimé avec celle du 27 janvier 2006 selon laquelle les demandeurs sont désormais invités à déposer leur demande *« sans tarder »* et *« dans les meilleurs délais »*[784]. Cette dernière expression a été plus tard incluse dans le YUKK[785]. Quant à l'application du délai comme une condition de recevabilité privant le demandeur de voir sa demande examinée au fond, lorsque la Cour européenne a rendu l'arrêt cité, le Conseil d'État turc venait d'établir une jurisprudence allant dans le même sens. Il avait été saisi d'une affaire concernant un ressortissant iranien dont la demande avait été jugée irrecevable par les autorités turques pour ne pas avoir respecté le délai de cinq jours, mais qui avait été reconnu comme réfugié par le HCR en Turquie dans le cadre d'un examen parallèle. C'est dans ce contexte que les autorités turques avaient procédé à l'expulsion de la personne alors que le HCR

---

[782]CEDH, *Jabari c/ Turquie*, *op. cit.*, par. 40.

[783]Article 1, Türkiyeye İltica Eden veya Başka Bir Ülkeye İltica Etmek Üzere Türkiyeden İkamet İzni Talep Eden Münferit Yabancılar ile Topluca Sığınma Amacıyla Sınırlarımıza Gelen Yabancılara ve Olabilecek Nüfus Hareketlerine Uygulanacak Usul ve Esaslar Hakkında Yönetmelikte Değişiklik Yapılmasına Dair Yönetmelik [Règlement sur les modifications apportées au règlement sur l'asile], *JO de Turquie*, n° 23582, 13 janv. 1999.

[784]Article 1, *op. cit.*

[785]Article 65, paragraphe 4, YUKK, *op. cit.*

cherchait à la réinstaller en Finlande. Le Conseil d'État a confirmé l'arrêt du Tribunal administratif qui avait retenu que l'expulsion de la personne était contraire au droit et que les autorités devaient lui reconnaître le droit de quitter la Turquie pour aller en Finlande[786]. Il a soutenu également que même si le demandeur déposait sa demande tardivement, cela ne devait pas empêcher les autorités de lui accorder un permis de séjour jusqu'à ce qu'il soit réinstallé dans un pays d'asile[787].

459 Or, malgré cette évolution législative et jurisprudentielle essentielle, la question demeure sur la façon dont il faut appliquer cette règle des « meilleurs délais » pour qu'elle soit compatible avec le droit de l'Union. Le Conseil d'État turc a préconisé l'octroi d'une autorisation de séjour même en cas de dépôt tardif de la demande d'asile pendant que le HCR organise la réinstallation des personnes concernées qu'il a reconnues comme réfugiés. Cependant, cette garantie ne semble pas bénéficier aux individus dont la demande auprès du HCR a également donné lieu à une réponse négative dans le cadre du système d'examen exercé en parallèle mais séparément et indépendamment par les autorités turques et celle du HCR[788]. Elle ne couvre pas non plus les personnes qui sont soumises au règlement relatif à la protection temporaire en ce qu'elles sont exclues de ce système. En effet, privées du droit de demander une protection internationale, celles-ci n'ont pas vocation à être réinstallées dans un autre pays d'asile. Par ailleurs, ce système

---

[786]Conseil d'État turc, Arrêt du 20 janv. 2000, n° E. 1998/1481 et K. 2000/131. Voir égal. Arrêt du 25 mai 2000, n° E. 1999/154 et K. 2000/2756.

[787]Conseil d'État turc, Arrêt du 18 mai 2007, n° E. 2004/8769 et K. 2007/2735. Voir égal. Arrêt du 30 mai 2007, n° E. 2004/3045 et K. 2007/3124 ; Arrêt du 9 juill. 2007, n° E. 2004/1387 et K. 2007/3925.

[788]Pour rappel, le droit turc ne reconnaissant pas le statut de réfugié aux personnes en provenance des pays non-européens (voir, sur le sujet, *supra* Partie I, Titre II, Chapitre II, Section II, §II, A), la protection de ces personnes était prise en charge par le HCR qui assurait la mission de réinstallation de celles-ci dans des pays tiers où elles pouvaient bénéficier du statut de réfugié. Le système juridique turc leur reconnaissait aussi le statut de réfugié conditionnel jusqu'à la finalisation du processus de réinstallation par le HCR. Ainsi, l'examen par les autorités nationales de la demande d'asile de ces personnes était subordonné à la condition, comme l'indique le nom du statut, qu'elles aient soumis, en parallèle, leur dossier au HCR en Turquie car le statut de réfugié conditionnel a vocation à déboucher sur une réinstallation (voir, Article 62, 6458 sayılı Yabancılar ve Uluslararası Koruma Kanunu [Loi n° 6458 relative aux étrangers et à la protection internationale], *op. cit.*). Avaient été ainsi mis en place deux processus d'examen de la demande d'asile, l'un devant les autorités nationales pour l'attribution du statut de réfugié conditionnel et l'autre devant le HCR pour la réinstallation. Il convient de noter que le HCR a mis fin à ce système parallèle en 2018 et confié complètement aux autorités nationales la détermination des personnes à réinstaller.

parallèle a été complètement abandonné le 10 septembre 2018 et le HCR a mis fin à ses fonctions de détermination du statut de réfugié en Turquie[789].

460 Ainsi, l'accès à l'asile se trouve « conditionné » au dépôt de la demande d'asile dans les meilleurs délais[790], condition qu'il convient de mettre à l'épreuve du droit de l'Union.

461 La directive procédure de l'UE dispose, en son article 6, que *« les États membres veillent à ce que les personnes qui ont présenté une demande de protection internationale aient la possibilité concrète de l'introduire dans les meilleurs délais »*[791]. Vu sous cet angle, il apparaît que la disposition concernée du droit turc a été mise en conformité avec le texte du droit de l'Union en termes de délais. Cependant, l'application de cette disposition et les conséquences qui lui sont attachées en droit turc ne sont pas pour autant compatibles avec ladite directive. Appliquant ce délai comme un délai de forclusion, le droit turc n'apporte pas une protection supplémentaire à ceux dont la demande d'asile n'est pas déposée « dans les meilleurs délais ». Cela signifie que ces personnes sont exposées à une expulsion une fois que les autorités leur refusent l'examen de leur demande.

462 Néanmoins, la directive procédure prévoit une certaine protection lorsque la personne ne dépose pas sa demande d'asile dans les meilleurs délais. Elle dispose, dans la continuité de l'article cité, que *« si les demandeurs n'introduisent pas leur demande, les États membres peuvent appliquer l'article 28 en conséquence »*[792], article selon lequel *« lorsqu'il existe un motif sérieux de penser qu'un demandeur a retiré implicitement sa demande ou y a renoncé implicitement, les États membres veillent à ce que l'autorité responsable de la détermination prenne la décision [...] de clore l'examen de la demande [...] »*[793]. Attachant à cette clôture un caractère non absolu, elle apporte davantage de protection aux demandeurs et ajoute que *« les États membres font en sorte qu'un*

---

[789]HCR, *Registration and RSD with UNHCR,* disponible sur : https://help.unhcr.org/turkey/information-for-non-syrians/registration-rsd-with-unhcr/, consulté le 10 févr. 2021.

[790]Neşe Baran ÇELİK, « The Rights and Obligations of the Foreigners who are Applicants or Beneficiaries of International Protection in Turkish Law », *op. cit.*, p. 91.

[791]Article 6, paragraphe 2, Directive 2013/32/UE ..., *op. cit.*

[792]*Ibid.*

[793]Article 28, 661 paragraphe 1, *op. cit.*

demandeur qui se présente à nouveau devant l'autorité compétente après qu'une décision de clôture de l'examen [...] a été prise ait le droit de solliciter la réouverture de son dossier ou de présenter une nouvelle demande [...] »[794] et que *« les États membres peuvent prévoir un délai d'au moins neuf mois à l'issue duquel le dossier du demandeur ne peut plus être rouvert ou la nouvelle demande peut être traitée en qualité de demande ultérieure [...] »*[795]. La directive reconnaît ainsi aux personnes une seconde chance d'accéder à la procédure d'asile lorsqu'elles n'ont pas respecté les délais requis par le droit interne et leur garantit une durée d'au moins neuf mois supplémentaire pour le dépôt de leur demande à compter de la date où leur dossier est clôturé. Or, cette garantie n'a pas trouvé de place en droit turc. Le YUKK ne prévoit aucune possibilité d'accéder à la procédure d'asile dès qu'il sera établi que la demande n'a pas été déposée dans les meilleurs délais. Cela est problématique notamment pour les personnes dont l'expulsion constituerait une violation du principe de non-refoulement. Le droit d'asile turc ne précise en rien la situation des personnes qui ne peuvent être renvoyées vers leur pays d'origine mais qui sont en même temps privées de la protection du droit d'asile.

463 S'il est difficile de démontrer que cette lacune législative est intentionnelle, celle-ci est de nature à donner lieu à des pratiques arbitraires des autorités publiques. Elle est susceptible de provoquer des situations où les demandeurs sont coincés dans des centres de rétention voire même expulsés sans qu'ils puissent contester l'arrêté d'expulsion les concernant eu égard aux conditions controversées desdits centres[796]. En effet, dans une affaire où le requérant se plaignait qu'il ne lui avait pas été notifié un arrêté d'expulsion qui le visait et qu'il s'était vu refuser l'accès à la procédure d'asile en Turquie[797], la Cour européenne des droits de l'Homme a souligné que *« le Gouvernement n'a pas contesté la véracité de l'allégation du requérant selon laquelle il aurait été conduit à [la ville de] Van en vue de son expulsion lorsque le président de la deuxième section a décidé d'indiquer la mesure provisoire au titre de l'article 39 du règlement de la Cour,*

---

[794]Article 28, 661 paragraphe 2, *op. cit.*

[795]*Ibid.*

[796]Voir *supra* §I, B.

[797]CEDH, *Keshmiri c/ Turquie*, Aff. 36370/08, Arrêt du 13 avr. 2010, par. 21.

malgré le fait qu'une question explicite lui a été posée » et que *« le Gouvernement n'a pas soumis les documents relatifs au rejet de la demande d'asile du requérant, à sa menace d'expulsion et à sa détention, bien qu'il lui ait été explicitement demandé de le faire. Dans ces conditions, la Cour estime que la version du requérant des circonstances entourant sa tentative d'expulsion est exacte »*[798]. Force est ainsi d'en déduire que la possibilité existe que le refus de recevoir la demande d'asile puisse entraîner l'expulsion.

464 Si le demandeur peut surmonter ces contraintes de délai pour accéder à la procédure d'asile, cela semble plus compliqué lorsqu'il est confronté à des motifs substantiels liés au terrorisme.

2. Le refus lié au motif terroriste

465 Confronter le droit d'asile turc au droit de l'Union nécessite d'exposer préalablement la relation entre la question relative à l'exclusion et la révocation et celle à l'expulsion. Les deux premiers mécanismes désignent les situations dans lesquelles le demandeur d'asile ne peut pas, en raison de certains motifs exhaustifs, bénéficier de la protection internationale quand bien même il répond aux critères matériels requis[799]. Soit on l'exclut dans le cadre de l'examen de la demande, soit, s'il s'est déjà vu accorder une protection, on révoque ce statut de protection, tandis que l'expulsion renvoie aux cas dans lesquels le demandeur est éloigné du territoire pour certains motifs déterminés indépendamment du fait qu'il réponde ou non aux critères pour bénéficier de la protection internationale. Cela signifie que dans la situation d'une exclusion ou d'une révocation, la personne n'est pas forcément expulsée, notamment si elle est autorisée à séjourner sur le territoire de

---

[798] *Ibid*., par. 25. (Traduit de l'anglais, la version française de l'arrêt n'étant pas disponible).

[799] Eu égard aux cas d'exclusion prévus par l'article 1, F, de la Convention de Genève, Catherine TEITGEN-COLLY précise, concernant l'article 14, paragraphes 3 et 4, de la directive qualification de l'UE portant sur la révocation, qu' *« [...] il s'agit là d'une clause d'exclusion déguisée que l'UE ne pouvait énoncer comme telle en raison de son évidente incompatibilité avec la Convention de Genève déjà relevée par le HCR, et en France par le Conseil d'État (CE, 21 mai 1997, n° 148997, P.) »*. (Catherine TEITGEN COLLY, *Le droit d'asile*, Paris, Que sais-je, 1e édition, mai 2019, p. 77).

l'État concerné pour un motif autre que l'asile[800]. À l'inverse, s'agissant de l'expulsion, le demandeur d'asile ou le réfugié est *de facto* « exclu » du bénéfice de l'asile du fait d'avoir fait l'objet d'une expulsion. À cet égard, les motifs d'une expulsion produisent les mêmes conséquences que celles que produisent les motifs d'exclusion ou de révocation. Il y a ainsi lieu d'examiner les motifs d'expulsion.

466 En ce qui regarde ces derniers, il convient de rappeler que la directive qualification, reprenant les mêmes critères que ceux énoncés à l'article 33, paragraphe 2, de la Convention de Genève permettant de déroger au principe de non-refoulement, dispose, en son article 21, paragraphe 2, que *« [...] les États membres peuvent refouler un réfugié, qu'il soit ou ne soit pas formellement reconnu comme tel, lorsqu'il y a des raisons sérieuses de considérer qu'il est une menace pour la sécurité de l'État membre où il se trouve ; [ou] lorsque, ayant été condamné en dernier ressort pour un crime particulièrement grave, il constitue une menace pour la société de cet État membre »*[801]. Sur ce point, il est important de noter que ces deux circonstances permettant l'expulsion correspondent à celles permettant la révocation. L'article 14 de la même directive prévoit, au paragraphe 4, que *« les États membres peuvent révoquer le statut octroyé à un réfugié [...] lorsqu'il existe des motifs raisonnables de le considérer comme une menace pour la sécurité de l'État membre dans lequel il se trouve ; [ou] lorsque, ayant été condamné en dernier ressort pour un crime particulièrement grave, il constitue une menace pour la société de cet État membre »*[802]. Étendant le champ d'application de ces dispositions aux demandeurs d'asile, est également ajouté, au paragraphe 5, que *« dans les situations décrites au paragraphe 4, les États membres peuvent décider de ne pas octroyer le statut de réfugié, lorsqu'une telle décision n'a pas encore été prise »*[803]. Ce chevauchement des critères d'expulsion et de révocation semble signifier, au moins au sens de la Convention de Genève, que dans ces

---

[800]Voir, à ce sujet, Thibaut FLEURY GRAFF et Alexis MARIE, *Droit de l'asile*, Paris, Presses universitaires de France, 2e édition, août 2021, p. 344.

[801]Article 21, paragraphe 2, Directive 2011/95/UE ..., *op. cit.*

[802]Article 14, paragraphe 4, *op. cit.*

[803]Article 14, paragraphe 5, *op. cit.*

deux circonstances, les demandeurs d'asile et les réfugiés peuvent être refoulés et ne peuvent bénéficier du principe de l'interdiction de refoulement.

467 Or, eu égard à la jurisprudence de la CJUE, le droit de l'Union ne permet pas de faire des exceptions au principe de non-refoulement. Saisie d'une question préjudicielle portant sur l'interprétation de l'article 14 de la directive qualification, la Cour a précisé que *« tandis que, sous l'empire de la convention de Genève, les personnes relevant de l'une des hypothèses décrites à l'article 14, paragraphes 4 et 5, de la directive 2011/95 sont passibles, en vertu de l'article 33, paragraphe 2, de [la convention de Genève], d'une mesure de refoulement ou d'expulsion vers leur pays d'origine, et ce quand bien même leur vie ou leur liberté y serait menacée, de telles personnes ne peuvent en revanche, en vertu de l'article 21, paragraphe 2, de cette directive, faire l'objet d'un refoulement si celui-ci leur faisait courir le risque que soient violés leurs droits fondamentaux consacrés à l'article 4 et à l'article 19, paragraphe 2, de la Charte [des droits fondamentaux de l'UE] »*[804]. En outre, elle a ajouté que *« les dispositions de l'article 14, paragraphes 4 à 6, de la directive 2011/95 ne sauraient être interprétées en ce sens que la révocation du statut de réfugié ou le refus d'octroi de ce statut a pour effet de priver le ressortissant d'un pays tiers ou l'apatride concerné qui remplit les conditions matérielles [...] de la qualité de réfugié [...] et donc de l'exclure de la protection internationale [...] »*[805]. Cela signifie que les demandeur d'asile et les réfugiés continuent de bénéficier d'une certaine protection lorsqu'ils ne peuvent pas être éloignés en application du principe de non-refoulement[806], compte tenu notamment de l'article 14 de ladite directive qui prévoit, au paragraphe 6, que ces personnes *« ont le droit de jouir des droits prévus aux articles 3, 4, 16, 22, 31, 32 et 33 de la convention de Genève ou de droits analogues, pour autant qu'elles se trouvent dans l'État membre »*[807].

---

[804]CJUE, *M c/ Ministerstvo vnitra et X, X c/ Commissaire général aux réfugiés et aux apatrides*, *op. cit.*, par. 110.

[805]CJUE, *op. cit.*, par. 100.

[806]Thibaut FLEURY GRAFFE et Alexis MARIE soutiennent, à ce sujet, que « le caractère absolu du principe de non-refoulement tel qu'il est garanti par les instruments internationaux de protection des droits de l'homme 'neutralise' ainsi les conséquences de l'exclusion du statut de réfugié ». (Thibaut FLEURY GRAFF et Alexis MARIE, *Droit de l'asile, op. cit.*, p. 296).

[807]Article 14, paragraphe 4, Directive 2011/95/UE ..., *op. cit.*

C'est ainsi que la Cour a conclu que *« les États membres, lorsqu'ils mettent en œuvre l'article 14, paragraphe 4 ou 5, de cette directive, ne sont, en principe, tenus d'accorder aux réfugiés qui se trouvent sur leur territoire respectif que les droits expressément visés à l'article 14, paragraphe 6, de ladite directive ainsi que ceux des droits énoncés dans la convention de Genève qui sont garantis à tout réfugié se trouvant sur le territoire d'un État contractant et dont la jouissance n'exige pas une résidence régulière »*[808].

468 De ce qui précède, il résulte que les clauses d'exclusion ou de révocation établies dans le droit de l'Union ne permettent pas aux États de faire exception au principe de non-refoulement et donc d'expulser les personnes qui répondent à la définition du réfugié, mais qu'elles leur permettent, en revanche, de restreindre leurs droits et de les limiter à ceux énumérés à l'article 14, paragraphe 6, de la directive précitée[809].

469 Quant au droit turc, les clauses d'expulsion se trouvent élargies. Il y a lieu de relever que le YUKK n'a pas prévu de disposition faisant exception au principe de non-refoulement comme le fait la Convention de Genève. Cependant, les modifications législatives apportées au cours des dernières années ont remis en cause la conformité de celui-ci avec le droit de l'Union.

470 En effet, suite à la tentative de coup d'État du 15 juillet 2016, des dispositions spécifiques ont été ajoutées au YUKK concernant l'expulsion des demandeurs et titulaires de protection internationale. Le décret-loi n° 676 adopté sous l'état d'urgence par le Comité des ministres a modifié les articles 53 et 54 du YUKK portant sur l'expulsion[810], modifications qui ont ensuite été avalisées par le Parlement par la loi n° 7070 du 1er février 2018[811]. À l'article 54 qui énumérait les catégories de personnes à expulser et qui désignait ainsi, au paragraphe 1, alinéa b, *« les dirigeants, membres et supporters*

---

[808]CJUE, Arrêt du 14 mai 2019, *op. cit.,* par. 105.

[809]Voir égal., à ce sujet, Thibaut FLEURY GRAFF et Alexis MARIE, Droit de l'asile, *op. cit.*, p. 345. Les auteurs soutiennent qu' *« une personne exclue de toute protection au titre du droit de l'asile mais non-expulsable au titre du droit international des droits de l'homme [...] se trouvera ainsi dans une zone grise du droit [...] ».*

[810]Articles 35 et 36, 676 sayılı Kanun Hükmünde Kararname [Décret-loi n° 676], *JO de Turquie*, n° 29872, 29 oct. 2016.

[811]Loi n° 7070, *JO de Turquie*, n° 30354 (Mükerrer), 8 mars 2018.

d'organisations terroristes »[812] et à l'alinéa d *« ceux qui menacent l'ordre, la sécurité ou la santé publique »*[813], ledit décret-loi a ajouté un alinéa k qui a inclus *« ceux qui sont considérés comme ayant un lien avec des organisations terroristes reconnues par les institutions et organisations internationales »*[814]. Cet ajout a eu un effet important sur le droit d'asile en ce que le décret-loi a modifié également le paragraphe 2 de l'article 54 qui dispose désormais que *« les titulaires ou demandeurs d'une protection internationale qui relèvent des alinéas b, d et k du premier paragraphe peuvent faire l'objet d'un arrêté d'expulsion à toutes les étapes du processus d'asile »*[815]. Visant autrefois les étrangers en général, cette dernière modification révèle une intention d'apporter des exceptions au principe de non-refoulement. C'est de ce point de vue que ces trois dispositions - les alinéa b, d et k - sont devenues à la fois des clauses de révocation et d'expulsion pour les demandeurs et titulaires de protection internationale.

471 Ainsi, tout comme dans des modifications législatives apportées à de nombreux domaines du droit turc depuis plusieurs années, le motif terroriste se trouve également à l'origine de ces modifications importantes effectuées en droit d'asile. Bien qu'il soit un terme politique qui n'a pas trouvé une définition juridique suffisamment précise en droit turc laissant ce faisant une appréciation extrêmement large aux autorités locales[816], le terrorisme s'est ainsi placé dans le YUKK pour produire des pratiques contestables. Effectivement, il convient de noter que la CJUE a précisé, à ce sujet, que *« la participation aux activités d'un groupe terroriste [...] ne saurait relever nécessairement et automatiquement des causes d'exclusion prévues à l'article 12, paragraphe 2, sous b) et c), de la directive [qualification] »*[817]. Elle a ajouté que *« l'exclusion du statut de réfugié d'une personne ayant appartenu à une organisation appliquant des méthodes terroristes est*

---

[812]Article 54, paragraphe 1, alinéa b, YUKK, *op. cit.*

[813]Article 54, paragraphe 1, alinéa d, *op. cit.*

[814]Article 36, 676 sayılı Kanun Hükmünde Kararname [Décret-loi n° 676], *op. cit.*

[815]*Ibid.*

[816]Voir, en ce sens, Association Heinrich Böll Stiftung, *Report on Turkey's Asylum Law and Policies*, déc. 2019, disponible sur : https://tr.boell.org/en/2019/12/11/turkeys-asylum-law-and-policies, consulté le 16 mars 2021, p. 23.

[817]CJUE, *Bundesrepublik Deutschland c/ B et D*, aff. C-57/09 et C-101/09, Arrêt du 9 nov. 2010, par. 92.

subordonnée à un examen individuel de faits précis permettant d'apprécier s'il y a des raisons sérieuses de penser que, dans le cadre de ses activités au sein de cette organisation, cette personne a commis un crime grave de droit commun ou s'est rendue coupable d'agissements contraires aux buts et aux principes des Nations unies, ou qu'elle a instigué un tel crime ou de tels agissements, ou y a participé de quelque autre manière, au sens de l'article 12, paragraphe 3, de la directive »[818].

472 Cette nouvelle disposition du YUKK étant susceptible de donner lieu à l'exclusion de personne de la procédure d'asile, l'ancienne version de ce paragraphe était moins contestable[819]. Celle-ci disposait qu' *« un arrêté d'expulsion ne peut être émis contre les titulaires ou demandeurs d'une protection internationale que lorsqu'il existe des indications sérieuses faisant croire qu'ils constituent une menace pour la sécurité nationale ou lorsqu'ils sont condamnés en dernier ressort pour des infractions menaçant l'ordre public »*[820]. Force est de constater, à cet égard, que ces deux circonstances correspondaient exactement aussi bien aux clauses de révocation du droit de l'Union qu'aux exceptions faites au principe de non-refoulement dans la Convention de Genève. Cela signifie que la nouvelle version de la disposition a, d'une part, étendu les motifs d'expulsion et de révocation visant les personnes dans la procédure d'asile et, d'autre part, reconnu un large pouvoir d'appréciation à l'administration en ce qu'elle ne semble plus exiger un jugement définitif, ni indications sérieuses déterminées éventuellement par une instance juridictionnelle. L'expulsion d'un demandeur d'asile ne pouvait avoir lieu que pour des raisons liées à l'ordre public et la sécurité nationale, tandis que la disposition modifiée y ajoute les motifs liés au terrorisme.

---

[818] *Ibid*., par. 94.

[819] Voir, pour le caractère contestable, Özlem GÜRAKAR SKRIBELAND, « Seeking Asylum in Turkey - A critical review of Turkey's asylum laws and practices », *Norwegian Organisation for Asylum Seekers*, avr. 2016, Révision de déc. 2018, p. 25.

[820] Le texte original est comme suit : *« Başvuru sahibi veya uluslararası koruma statüsü sahibi kişiler hakkında, sadece ülke güvenliği için tehlike oluşturduklarına dair ciddi emareler bulunduğunda veya kamu düzeni açısından tehlike oluşturan bir suçtan kesin hüküm giymeleri durumunda sınır dışı etme kararı alınabilir ».*

473 Les dispositions précitées du YUKK visant les demandeurs ou titulaires de protection internationale, la situation des personnes relevant de la protection temporaire présente des particularités de nature à rendre leur situation encore plus fragile. En effet, l'article 8 du règlement relatif à la protection temporaire énumère les circonstances d'exclusion de la protection temporaire qui sont plus nombreuses que celles applicables dans le cadre de la protection internationale. En plus de ces dernières, l'article 8 exclut également de la protection temporaire *« ceux qui, ayant participé au conflit armé dans leur pays, n'ont pas mis fin définitivement à leurs activités de cette nature »*[821], *« ceux dont il a été constaté qu'ils ont commis ou planifié des actes terroristes ou ont participé à ceux-ci »*[822], *« ceux qui, ayant été condamnés pour un crime grave, sont considérés comme une menace pour la société et qui sont considérés comme dangereux pour la sécurité nationale, l'ordre ou la sécurité publics »* [823] , et enfin, *« ceux qui ont commis les crimes [contre l'ordre constitutionnel et le fonctionnement de celui-ci] »*[824]. Ces circonstances qui étendent largement l'application des clauses d'exclusion par rapport tant à la Convention de Genève qu'au droit de l'Union sont susceptibles de saper l'existence du droit d'asile.

474 Il est ainsi démontré que les critères temporels et substantiels définis dans les directives européennes ont été repris en droit turc avec une extension manifeste non respectueuse du droit de l'Union. Or, l'interruption de la procédure d'asile en droit turc n'est pas seulement due à une approche élargie de l'exclusion. Elle est également le résultat du concept de retrait implicite qui, défini et encadré dans la directive procédure, a connu une extension de sa portée en méconnaissance de celle-ci.

---

[821]Article 8, paragraphe 1, alinéa ç, Geçici Koruma Yönetmeliği [Règlement relatif à la protection temporaire], *op. cit.*

[822]Article 8, paragraphe 1, alinéa d, *op. cit.*

[823]Article 8, paragraphe 1, alinéa e, *op. cit.*

[824]Article 8, paragraphe 1, alinéa ğ, *op. cit.* Énumérés dans les articles de 309 à 316 du Code pénal turc, ces crimes sont les suivants : atteinte à la constitution (article 309), tentative d'assassinat et attaque physique contre le Président de la République (article 310), crime contre l'organe législatif (article 311), crime contre le gouvernement (article 312), rébellion armée contre le gouvernement (article 313), organisation armée (article 314), fourniture d'arme (article 315), engagement pour crimes (article 316).

B. Le retrait implicite de la demande d'asile

475 Tout comme le fait de pouvoir accéder à la procédure d'asile, il est tout aussi important pour le demandeur de faire avancer le processus d'examen de sa demande. Ce dernier nécessitant un suivi actif de la part de l'intéressé, le droit d'asile de l'Union a attaché à certains comportements passifs de ce dernier une conséquence de nature à interrompre ladite procédure : le retrait implicite de sa demande d'asile.

476 Celui-ci est prévu à l'article 28 de la directive procédure qui envisage deux circonstances entraînant le retrait implicite, à savoir lorsqu'il est établi que le demandeur *« n'a pas répondu aux demandes l'invitant à fournir des informations essentielles pour sa demande [...], ou ne s'est pas présenté à un entretien personnel [...] »*[825] et *« qu'il a fui ou quitté sans autorisation le lieu où il vivait ou était placé en rétention [...] ou qu'il n'a pas [...] respecté l'obligation de se présenter régulièrement aux autorités ou d'autres obligations de communication »*[826]. Ces circonstances sont reprises au YUKK qui dispose, en son article 77, que la demande est considérée comme étant implicitement retirée lorsque le demandeur *« ne s'est pas présenté trois fois sans justification »*[827], *« a fui le lieu où il était en rétention administrative »*[828], *« [...] ne s'est pas rendu à son lieu de résidence ou a quitté celui-ci sans autorisation »*[829], *« a refusé de communiquer ses données personnelles »*[830] et lorsqu'il *« n'a pas respecté ses obligations sur l'enregistrement et l'entretien »*[831]. Les dispositions du YUKK concernant le retrait implicite paraissent ainsi compatibles avec la directive. Pourtant, de nombreux problèmes apparaissent quant aux conséquences juridiques que le droit turc attache au retrait implicite et la mise en œuvre de celui-ci.

---

[825]Article 28, paragraphe 1, alinéa a, Directive 2013/32/UE ..., *op. cit.*

[826]Article 28, paragraphe 1, alinéa b, *op. cit.*

[827]Article 77, paragraphe 1, alinéa b, YUKK, *op. cit.*

[828]Article 77, paragraphe 1,alinéa c, *op. cit.*

[829]Article 77, paragraphe 1, alinéa ç, *op. cit.*

[830]Article 77, paragraphe 1, alinéa d, *op. cit.*

[831]Article 77, paragraphe 1, alinéa e, *op. cit.*

477 En premier lieu, la directive procédure exige des États, lorsqu'une demande d'asile est clôturée du fait de la décision de retrait implicite, qu'ils permettent au demandeur de présenter à nouveau sa demande[832]. Si le droit d'asile turc reconnaît aux demandeurs d'asile cette possibilité, l'article 79 place automatiquement la nouvelle demande formulée après le retrait implicite de la première demande en procédure accélérée[833]. Or, la directive procédure n'inclut pas le retrait implicite en son article 31, paragraphe 8, portant sur la procédure accélérée, parmi les circonstances énumérées. Cela équivaut à dire que le retrait implicite, tel qu'il est encadré en droit turc, provoque, à la différence de la directive procédure de l'Union, la privation pour le demandeur de plusieurs garanties d'ordre procédural lorsque celui-ci souhaite revitaliser sa demande d'asile.

478 En deuxième lieu, l'accès à l'asile après la décision de retrait implicite est confronté à des difficultés dans la pratique. Tant selon les dispositions de la directive procédure que selon celles du YUKK concernant le retrait implicite, le demandeur doit pouvoir avoir accès à l'asile de nouveau sans qu'il soit obligé de contester la décision de retrait implicite devant les tribunaux administratifs et attendre que le jugement soit définitif. Le recours n'est prévu dans la directive que lorsqu'est refusée la demande de rouvrir l'examen de la demande d'asile après une décision de retrait implicite. L'article 46 de la directive exige que *« les demandeurs disposent d'un droit à un recours effectif [...] contre le refus de rouvrir l'examen d'une demande après que cet examen a été clos en vertu des articles 27 et 28 »*[834]. Quant au YUKK, s'il ne fait pas mention d'un recours contre la décision de retrait implicite, il reste également silencieux en ce qui concerne le recours contre le refus de rouvrir l'examen de la demande d'asile après le retrait implicite, ce qui nourrit une certaine confusion. On observe, dans la réalité, que les demandes de réouverture de l'examen de la demande d'asile sont refusées oralement et sans notification écrite, au motif que les demandeurs n'ont pas contesté la décision de retrait implicite[835].

---

[832]Article 28, paragraphe 2, Directive 2013/32/UE ..., *op. cit.*

[833]Article 79, paragraphe 1, alinéa f, YUKK, *op. cit.*

[834]Article 46, paragraphe 1, alinéa b, Directive 2013/32/UE ..., *op. cit.*

[835]Refugee Rights Turkey, « 'Implicit Withdrawal' of International Protection Applications in Turkey : Issues in Implementation and Recommendations », *Legal Opinion Paper*, déc. 2017, p. 7.

479 En effet, la pratique turque concernant les décisions de retrait implicite est inconciliable avec le but des dispositions permettant au demandeur de solliciter la réouverture de l'examen de sa demande. Le droit turc aussi bien que le droit de l'Union, ne conditionnent pas cette possibilité à l'illégalité de la décision de retrait implicite. Si, de surcroît, cette dernière décision s'avérait illégale, aucune disposition particulière ne serait d'ailleurs nécessaire pour pouvoir demander la réouverture de l'examen de sa demande d'asile et la procédure d'asile aurait continué sans interruption et sans démarche supplémentaire. Autrement dit, la possibilité de demander la réouverture de l'examen en cas de retrait implicite persiste même lorsque la décision de retrait implicite est légale et fondée. Il ne devrait donc pas être nécessaire de contester une telle décision pour obtenir la réouverture de l'examen de la demande d'asile.

480 Cette pratique non prévue par le droit semble conduire les demandeurs faisant l'objet d'une décision de retrait implicite à contester cette dernière pour voir leurs demandes d'asile examinées au fond et pour éventuellement éviter d'être expulsés. Or, si un demandeur réussit à faire un recours contre la décision de retrait implicite dans les délais impartis, à savoir trente jours[836], cela équivaut à dire qu'il demeure *à fortiori* dans les délais de neuf mois imposés par la directive procédure et permettant à l'intéressé de demander la réouverture de l'examen de sa demande d'asile. Ainsi, on en déduit que le recours contre la décision de retrait implicite ne devrait pas être effectué pour éviter l'expulsion et que si la pratique évolue de cette manière, cela démontre une application incompatible avec le droit de l'Union.

481 Effectivement, il n'existe pas, à ce jour, à notre connaissance, de jugements rendus par les tribunaux administratifs en Turquie concernant des refus de demande de réouverture après une décision de retrait implicite. Néanmoins, sont accessibles de nombreux arrêts portant sur des retraits implicites. Cela corrobore les assertions de rapports selon lesquels les demandes de réouverture soumises après une décision de retrait implicite ne sont pas enregistrées par les autorités administratives et les demandeurs se trouvent en quelque sorte obligés de saisir directement le tribunal administratif. Même saisis par une

[836]Article 80, par. 1, alinéa ç, YUKK, *op. cit.*

personne faisant l'objet d'un arrêté d'expulsion après une décision de retrait implicite, les tribunaux administratifs ont tendance à se focaliser exclusivement sur le bien-fondé de ce retrait et s'abstiennent de faire évoluer la pratique administrative pour que les demandes de réouverture soient prises en compte par les autorités locales sans qu'il soit nécessaire pour les demandeurs de contester la légalité de la décision de retrait implicite. Par exemple, faute de s'être présenté régulièrement et ayant contesté la décision du 7 décembre 2015 de la préfecture de Kırşehir considérant sa demande comme implicitement retirée, un ressortissant afghan a saisi, au motif que sa vie et sa liberté seraient menacées en cas d'expulsion vers son pays, le tribunal administratif de Yozgat, lequel a annulé la décision de retrait implicite. La cour administrative d'appel d'Ankara qui s'est prononcée en dernier ressort a infirmé l'arrêt et jugé la décision de retrait implicite légale[837].

482 Force est ainsi de constater que la décision de retrait implicite est appliquée en droit d'asile turc de manière à exclure définitivement le demandeur de la procédure d'asile sauf si ladite décision est elle-même illégale. Or, la directive procédure de l'Union reconnaît au demandeur le droit de faire une nouvelle demande tendant à obtenir que l'examen de sa demande d'asile soit repris par les autorités compétentes. Quand bien même les dispositions du YUKK ne comportent pas d'incompatibilité textuelle avec la directive procédure de l'Union sur le retrait implicite, la pratique administrative et jurisprudentielle semblent témoigner du contraire, interprétant lesdites dispositions de manière à associer les circonstances provoquant le retrait implicite à celles donnant lieu à l'exclusion de la procédure d'asile et à vider ainsi le concept de retrait implicite de son sens.

---

[837]Cour administrative d'appel d'Ankara, Chambre administrative n° 10, Arrêt du 8 nov. 2017, n° E. 2017/800 et K. 2017/1035. Dans une autre affaire similaire concernant un ressortissant iranien qui faisait valoir qu'il était exposé à un risque pour sa vie en cas d'expulsion devant la même chambre, celle-ci a confirmé le jugement du tribunal administratif de Çankırı ayant refusé le recours contestant la décision de retrait implicite émise par la préfecture de Çankırı (Arrêt du 3 avr. 2019, n° E. 2019/66 et K. 2019/505). Voir égal. dans le même sens ; Cour administrative d'appel d'Erzurum, Chambre administrative n° 2, Arrêt du 6 févr. 2019, n° E. 2018/3052 et K. 2019/234 ; Conseil d'État turc, Chambre administrative n° 10, Arrêt du 15 janv. 2019, n° E. 2016/13531 et K. 2019/407.

483 La procédure d'asile doit également garantir un accès au tribunal pour permettre au demandeur de contester les décisions prises à son endroit durant sa demande d'asile.

Section II. Un processus bénéficiant d'une faible garantie juridictionnelle

484 Le demandeur d'asile peut faire l'objet, pendant l'examen de sa demande d'asile ou à l'issue de celle-ci, d'une décision d'expulsion ou de rétention administrative. Ces mesures, susceptibles de provoquer des conséquences d'une particulière gravité pour des personnes sollicitant une protection, doivent être soumises au contrôle du juge pour rendre la procédure d'asile efficace et respectueuse des normes internationales et européennes des droits de l'Homme. Cette garantie juridictionnelle s'avère peu efficace en droit turc s'agissant du recours contre un ordre d'expulsion (§I) ou de rétention administrative (§II).

§I. Le recours contre l'expulsion

485 Le recours contre un arrêté d'expulsion est aussi important que celui contre un refus d'octroyer l'asile. Il permet aux autorités juridictionnelles, dans un État de droit, de garantir le respect du principe de non-refoulement. Cette garantie n'en constitue vraiment une que pour autant que le demandeur bénéficie d'un recours effectif au sens des articles 47 de la Charte des droits fondamentaux de l'UE et 13 de la Convention européenne des droits de l'Homme.

486 L'expulsion ou l'éloignement est régi en droit de l'Union par la directive 2008/115 dite directive retour. La Cour de justice précise que la « décision de retour » désigne *« une décision ou un acte de nature administrative ou judiciaire déclarant illégal le séjour d'un*

ressortissant d'un pays tiers et imposant ou énonçant une obligation de retour »[838]. S'appuyant sur l'article 47 de la Charte des droits fondamentaux de l'UE qui garantit le droit à un recours effectif, l'article 13 de la directive dispose que *« le ressortissant concerné d'un pays tiers dispose d'une voie de recours effective pour attaquer les décisions liées au retour [...] »*[839].

487 Le YUKK dispose, en son article 54, qu'un arrêté d'expulsion peut être émis en cas de rejet de la demande d'asile, d'irrecevabilité ou de retrait implicite de celle-ci, ainsi que de cessation ou d'annulation du statut de protection[840]. L'importance du droit à un recours effectif à ce stade est essentiel pour un demandeur d'asile dont la situation correspond à un de ces cas de figure et qui fait l'objet d'un arrêté d'expulsion.

488 Le caractère effectif d'un recours dépend des modalités de saisine du juge et de la nature de l'examen effectué par celui-ci. Ainsi, ce droit ne peut pas être garanti à défaut d'un délai de recours suffisamment long pour que le demandeur puisse saisir le tribunal contre la décision d'éloignement (A), encore moins lorsque l'examen effectué par le juge s'avère peu protecteur du principe de non-refoulement (B).

A. Un délai de recours trop court

489 Le droit à un recours effectif est une garantie contre le refoulement mais il est assorti d'un délai d'introduction du recours. Dépassant ce délai, le demandeur risque de ne plus pouvoir contester l'acte administratif ordonnant son expulsion.

490 Les textes du droit de l'UE n'incluent pas de disposition concernant les délais minimal et maximal pour l'introduction d'un recours devant un tribunal administratif. Bien qu'établissant certains critères en la matière, la CJUE laisse aux États une marge

---

[838]CJUE, *Sadikou Gnandi c/ État belge*, Aff. C-181/16, Arrêt du 19 juin 2018 (Assemblée plénière), par. 36.

[839]Article 13, paragraphe 1, Directive 2008/115/CE du Parlement européen et du Conseil du 16 décembre 2008 relative aux normes et procédures communes applicables dans les États membres au retour des ressortissants de pays tiers en séjour irrégulier, *JOUE* L 348/98, 24 déc. 2008.

[840]Article 54, paragraphe 1, alinéa i, YUKK, *op. cit.*

d'appréciation et n'impose pas de délai précis. Elle précise que *« s'agissant [...] du délai de recours, il convient de relever que la directive 2013/32 ne prévoit pas de règles harmonisées en matière de délais de recours, mais, ainsi qu'il ressort de son article 46, paragraphe 4, laisse aux États membres le soin de prévoir des délais raisonnables pour que les demandeurs d'une protection internationale puissent exercer leur droit à un recours effectif, en précisant que les délais prévus ne doivent pas rendre cet exercice impossible ou excessivement difficile »*[841]. Bien qu'il s'agisse, dans cette jurisprudence, de recours contre des rejets de demande d'asile, la position de la Cour n'est pas différente pour les recours contre les arrêtés d'expulsion, les articles concernés des directives procédure et retour ayant pour origine l'article 47 de la charte. Elle précise, en outre, qu' *« en l'absence de règles de l'Union en la matière, il appartient à l'ordre juridique interne de chaque État membre de régler les modalités procédurales des recours en justice destinés à assurer la sauvegarde des droits des justiciables, en vertu du principe de l'autonomie procédurale, à condition, toutefois, qu'elles ne soient pas moins favorables que celles régissant des situations similaires soumises au droit interne (principe d'équivalence) et qu'elles ne rendent pas impossible en pratique ou excessivement difficile l'exercice des droits conférés par le droit de l'Union (principe d'effectivité) »*[842]. La Cour examine ainsi les délais au cas par cas en tenant compte des spécificités du système juridique des États et exige de ces derniers qu'ils garantissent l'exercice efficace du droit à un recours effectif.

491 Quant au droit turc, il convient de noter que le délai d'introduction d'un recours contre un arrêté d'expulsion était 15 jours avant la modification législative du 6 décembre 2019 qui a réduit ce délai à 7 jours[843]. Ainsi, l'article 53 du YUKK dispose désormais que *« l'étranger [...] peut saisir le tribunal administratif contre la décision d'expulsion dans les sept jours à compter de la notification de la décision »*[844], ce qui soulève la question de

---

[841]CJUE, *T.H.C. c/ Commissaire général aux réfugiés et aux apatrides*, Aff. C-755/19, Ordonnance du 11 févr. 2021, par. 23.

[842]*Ibid*., p. 24.

[843]Article 75, paragraphe 1, Loi n° 7196, *JO de Turquie*, n° 30988, 24 déc. 2019.

[844]Article 53, paragraphe 1, YUKK, *op. cit.*

l'exercice efficace du droit à un recours effectif en ce qui concerne les décisions d'expulsion.

492 L'évaluation doit ici tenir compte du fonctionnement pratique du droit national, notamment de l'accès de la personne aux moyens juridiques lui permettant d'introduire un recours, tels que l'accès à un avocat et la possibilité pour celui-ci d'analyser le dossier.

493 En effet, la Cour constitutionnelle turque a affirmé, avant même la modification du 6 décembre 2019 réduisant le délai d'introduction du recours, l'existence de problèmes législatifs et pratiques concernant l'efficacité du droit au recours. Elle a fait part de l'existence de nombreuses difficultés empêchant la personne d'utiliser les voies de recours dans les délais impartis, révélant ainsi l'insuffisance du délai prévu dans la loi. Dans l'arrêt *Yusuf Ahmed Abdelazim Elsayad* rendu le 24 mai 2018, la Cour a souligné que *« lorsque l'avocat du requérant a demandé aux autorités, par écrit, l'accès au dossier de son client pour contester l'arrêté d'expulsion, on lui a précisé oralement qu'il ne pouvait examiner le dossier qu'ultérieurement »*[845]. Indiquant, ensuite, que le tribunal administratif a rejeté l'affaire pour non-respect du délai de 15 jours de recours[846], la Cour a conclu à une violation du droit à un recours effectif, considérant que *« le tribunal administratif a omis d'examiner les plaintes selon lesquelles l'attitude nuisible des autorités publiques a entravé l'introduction du recours dans les délais impartis »*[847].

494 De nombreux problèmes ont été rapportés concernant la date à partir de laquelle le délai de recours commence à courir. Le Barreau d'Izmir a précisé dans un rapport que, souvent, les notifications sont effectuées de manière incompatible avec les exigences de la loi, qu'elles ne sont pas notifiées à l'avocat de la personne et que les autorités compétentes en matière migratoire négligent les normes législatives selon lesquelles la notification

---

[845]Cour constitutionnelle turque, *Yusuf Ahmed Abdelazim Elsayad*, Aff. 2016/5604, Arrêt du 24 mai 2018, par. 25. Le passage original est comme suit : *« Avukat O.D. sınır dışı işleminin iptaline ilişkin dava açabilmek amacıyla yazılı olarak başvurucunun dosyasını inceleme talebinde bulunmuş ancak kendisine dosyayı daha sonra inceleyebileceği bilgisi sözlü olarak verilmiştir ».*

[846]*Ibid*., par. 34.

[847]*Ibid*., par. 87.

doit être faite, en cas de représentation par un avocat, à ce dernier[848]. En plus notamment de la difficulté linguistique que pourrait éprouver un étranger dans l'accès à l'avocat et dans la communication avec celui-ci, le problème de la notification est susceptible de le rendre encore plus vulnérable et de le priver de la garantie juridique contre le refoulement.

495 L'exercice du droit à un recours effectif, déjà fragilisé par ces problèmes pratiques, devient quasiment impossible lorsque la personne se trouve en rétention administrative. L'accès à l'avocat et les démarches administratives pour donner mandat à un avocat se placent parmi les principaux problèmes. Dans l'arrêt du 24 mai 2018 susmentionné, la Cour constitutionnelle a relevé que l'avocat du requérant, pour établir une procuration notariée, a demandé les documents d'identité de son client aux autorités du centre de retour, que celles-ci ont précisé qu'ils ne les possédaient pas et que l'avocat n'a finalement pas pu faire établir la procuration notariée[849], laquelle, quoique non obligatoire, continue à être demandée par de nombreux tribunaux administratifs et des autorités publiques lorsque l'avocat souhaite avoir accès au dossier de son client[850]. En outre, les avocats du Barreau d'Istanbul dénoncent que les étrangers maintenus dans des centres de rétention ne sont pas suffisamment informés de leurs droits à l'assistance judiciaire et à l'interprète et que même s'ils le sont, leurs demandes ne sont pas directement communiquées aux barreaux par les agents des centres[851]. Force est ainsi

---

[848]Barreau d'Izmir, *Mülteci Hukuku Rehberi [Guide sur le droit d'asile]*, juin 2020, disponible sur : https://www.izmirbarosu.org.tr/Yayin/1499/adli-yardim-alaninda-calisan-avukatlar-icin-multeci-hukuku-rehberi, consulté le 22 mars 2021, p. 81.

[849]Cour constitutionnelle turque, *Yusuf Ahmed Abdelazim Elsayad*, *op. cit.*, par. 26. Le passage original est comme suit : *« Avukat O.D. [...] vekâletname düzenlenebilmesi için [...] başvuruda bulunmuş, noterlik yeminli kâtibi ve bir tercüman Edirne GGM'ye intikal etmiştir. Noterlik tarafından başvurucunun kimliğine ya da pasaportuna ihtiyaç duyulmuş ancak Edirne GGM yetkilileri başvurucunun kimliği ve pasaportunun bulunmadığını belirtmişlerdir. Sonuç olarak başvurucu tarafından avukat O.D.ye vekâletname verilememiştir ».*

[850]Barreau d'Ankara, *Geri Gönderme Merkezleri Deneyim Paylaşımı Çalıştayı [Colloque sur le partage d'expérience sur les centres de rétention], op. cit.*, p. 3.

[851]*Ibid.*

d'observer l'insuffisance du délai de 7 jours pour permettre à la personne de surmonter les obstacles mentionnés afin d'exercer son droit à un recours effectif[852].

496 De même, il y a lieu de noter que, dans une forme de déclaration conjointe, une dizaine de barreaux et d'associations ont critiqué la réduction du délai de recours de 15 à 7 jours, soulignant qu'elle porte atteinte au droit à un recours effectif d'autant plus que, même dans l'application du délai de 15 jours, les difficultés de nature linguistique et autres qui sont rencontrées par les personnes en rétention administrative dans l'exercice du recours les empêchaient déjà d'avoir un accès facile à un avocat et donc à la justice[853]. En effet, la Cour constitutionnelle turque a également souligné la modification portant le délai de recours à 7 jours et jugé ce délai comme insuffisant. Dans l'affaire *Y.T.*, elle a précisé que *« [...] cette modification n'est pas compatible avec [...] le droit à la vie et l'interdiction de mauvais traitements et, en lien avec ces derniers, le droit à un recours effectif, ni avec la jurisprudence constante de la Cour »*[854].

497 De ce qui précède, il résulte qu'un grand nombre de personnes font l'objet d'une décision d'expulsion et sont renvoyées dans leurs pays d'origine sans avoir la possibilité de contester cette décision devant une instance juridictionnelle. En raison notamment des

---

[852]Meltem İNELİ-CİĞER, « An Assessment of December 2019 Amendments to the Turkish Law on Foreigners and International Protection in view of the European Court of Human Rights Jurisprudence », *Marmara Üniversitesi Hukuk Fakültesi Hukuk Araştırmaları Dergisi [Revue des recherches juridiques de la faculté de droit de l'Université Marmara],* vol. 26, n° 2, déc. 2020, p. 702.

[853]Déclaration conjointe faite par 17 centres et associations parmi lesquels Barreau d'Antalya, Barreau de Van, Association for Migration Research (GAR), Migrant Solidarity Association, International Refugee Rights Association*, [...] Yabancılar ve Uluslararası Koruma Kanunu'ndaki Değişikliklerle İlgili Ortak Değerlendirme [Évaluation conjointe sur [...] les modifications du YUKK]*, 4 déc. 2019, disponible sur : https://gocarastirmalaridernegi.org/attachments/article/144/yukk-degisiklikleri-hakkinda-ortak-degerlendirme.pdf, consulté le 19 mars 2021, p. 4. Voir égal. International Refugee Rights Association, *6458 Sayılı Yabancılar ve Uluslararası Koruma Kanunu'nda Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun Taslağı İncelemesi, [Examen sur le projet de loi relative à la modification de la loi relative aux étrangers et à la protection internationale],* nov. 2019, disponible sur : https://www.umhd.org.tr/wp-content/uploads/2019/11/kanun-tasla%C4%9F%C4%B1-incelemesi.pdf, consulté le 19 mars 2021, p. 6.

[854]Cour constitutionnelle turque, Y.T., Aff. 2016/22418, Arrêt du 30 mai 2019, par. 60. Le passage original est comme suit : *« Bu değişikliğin Anayasa'nın 17. maddesinin birinci ve üçüncü fıkralarında güvence altına alınan yaşam hakkı ve kötü muamele yasağı, bu haklarla bağlantılı olarak 40. maddesinde güvence altına alınan etkili başvuru hakkı ile Anayasa Mahkemesinin bu konudaki yerleşik içtihatlarıyla uyumlu olmadığı anlaşılmaktadır ».*

obstacles administratifs insurmontables, se heurtent à ce délai trop court ceux qui essayent de saisir le tribunal administratif par le biais d'un avocat. S'il est vrai que la Cour constitutionnelle turque s'est positionnée contre le délai de 7 jours, sa jurisprudence n'a pas, à présent, donné lieu à un changement législatif.

498 Cependant, pour ceux qui réussissent à saisir le juge administratif, la nature de l'examen effectué par celui-ci demeure peu protectrice.

B. Un examen juridictionnel peu protecteur

499 Il faut admettre que le droit turc comporte des dispositions protectrices contre le refoulement. Énumérant les catégories de personnes qu'il est interdit d'expulser, le YUKK désigne, en son article 55, paragraphe 1, *« les personnes dont il existe des indications sérieuses de croire qu'elles vont subir la peine de mort, la torture ou un traitement inhumain ou dégradant »*[855]. Si le principe de non-refoulement s'appliquait conformément aux jurisprudences de la CEDH et de la CJUE, la multiplication des motifs d'expulsion aurait donc moins d'importance sur les demandeurs et titulaires de protection internationale en droit turc. Or, on observe que la justice administrative turque a interprété les dispositions portant sur l'expulsion de ces personnes comme une exception au principe de non-refoulement et que la Cour constitutionnelle ne semble pas avoir opté pour une position ferme sur ce sujet de manière à aligner la pratique juridictionnelle sur les jurisprudences européennes.

500 En effet, bien que ne soient pas facilement accessibles les jugements des tribunaux administratifs compétents, en premier et dernier ressort en vertu de l'article 53 du YUKK[856], pour juger de la légalité des mesures d'expulsion, la Cour constitutionnelle dévoile fréquemment ces décisions de façon incidente à l'occasion de l'examen des recours individuels dont elle peut être saisie comme gardienne des droits

[855]Article 55, paragraphe 1, alinéa a, YUKK, *op. cit.*

[856]*Ibid*., article 53, par. 3.

fondamentaux[857]. On observe ainsi que les tribunaux administratifs ont tendance à négliger le risque de mort ou de mauvais traitements lorsque l'expulsion est fondée sur les alinéas précités b, d ou k de l'article 54 du YUKK. Effectivement, dans l'affaire *A.A. et A.A.* portée devant la Cour constitutionnelle par une famille irakienne, demandeuse d'asile, dont les membres ont fait l'objet d'arrêtés d'expulsion validés par le tribunal administratif n° 1 d'Istanbul, la Cour a souligné que *« dans ses décisions du 21 janvier 2015, le tribunal administratif n° 1 d'Istanbul a rejeté [...] définitivement les plaintes et a affirmé la légalité des décisions d'expulsion prises contre les requérants, au motif que ces derniers constituaient une menace contre la sécurité publique [...] »*[858]. Elle a ajouté, de surcroît, *que « dans les décisions mentionnées, aucune évaluation n'a été effectuée sur les allégations des requérants selon lesquelles ils seraient morts ou subiraient un mauvais traitement en cas d'expulsion dans leur pays »*[859]. De même, faisant référence à une liste de tribunaux administratifs, la Cour a constaté, dans l'arrêt du 17 avril 2019 rendu sur l'affaire *R.M.* concernant des cas d'expulsion, que *« [ces] tribunaux ont décidé que les arrêtés d'expulsion émis contre les requérants étaient conformes au droit, sans toutefois faire aucun examen quant aux risques qu'ils encouraient de subir en cas d'expulsion [...] »*[860].

---

[857]La Cour constitutionnelle peut être saisie, depuis le 23 septembre 2012, des recours individuels pour des griefs tirés de la violation des droits protégés simultanément par la Constitution turque et la Convention européenne de sauvegarde des droits de l'Homme et des libertés fondamentales. (Voir, Article 148, paragraphe 3, Türkiye Cumhuriyeti Anayasası [Constitution de la République de Turquie], *JO de Turquie*, n° 17863, 9 nov. 1982). Lorsque la Cour constate que la violation de ces droits émane du jugement d'un tribunal, soit elle renvoie l'affaire à ce dernier pour un nouveau procès, soit, lorsqu'il n'existe pas d'intérêt juridique dans la réouverture des procédures, elle détermine une indemnisation en faveur du requérant (Article 79, paragraphe 1, Anayasa Mahkemesi İçtüzüğü [Règlement intérieur de la Cour constitutionnelle], *JO de Turquie*, n° 28351, 12 juill. 2012).

[858]Cour constitutionnelle turque, *A.A. et A.A. [GC]*, Aff. 2015/3941, Arrêt du 1 mars 2017, par. 25. Le passage original est comme suit : *« İstanbul 1. İdare Mahkemesinin 21/1/2015 tarihli [...] kararlarında başvuruculaın [...] kamu güvenliği bakımından tehlike oluşturdukları gerekçesiyle sınır dışı edilmelerinde hukuka aykırılık görülmemiş ve davaların kesin olarak reddine karar verilmiştir ».*

[859]*Ibid*., par. 26. Le passage original est comme suit : *« Anılan kararlarda başvuruculaın sınır dışı edilmeleri hâlinde ülkelerinde öldürüleceklerine ya da kötü muameleye maruz kalacaklarına dair iddiaları bakımından herhangi bir değerlendirme yapılmamıştır ».*

[860]Cour constitutionnelle turque, *R.M. et autres*, Aff. 2015/19133, Arrêt du 17 avr. 2019, par. 12. Le passage original est comme suit : *« Mahkemeler, başvurucular hakkında alınan sınır dışı etme kararının mevzuata uygun olduğunu belirterek davaların reddine karar vermiştir. Ancak mahkeme kararlarında başvuruculaın*

La Cour a également fait le même constat, dans l'affaire *F.R.*, pour un jugement délivré par le tribunal administratif de Trabzon confirmant l'expulsion d'un ressortissant iranien ayant été condamné en Turquie pour une infraction terroriste et ayant demandé l'asile[861], et a souligné que *« [ledit tribunal] n'a fait aucun examen quant à la question de savoir si le requérant encourait un risque réel de subir un mauvais traitement en cas d'expulsion vers l'Iran »*[862].

501 Quand bien même les constats faits par la Cour constitutionnelle peuvent laisser croire qu'ils ont mis fin à cette négligence du principe de non-refoulement par les tribunaux administratifs dans le contentieux des arrêtés d'expulsion, la tendance de la Cour n'a pas toujours été dans cette direction. Bien que la Cour ait souligné l'importance du principe de non-refoulement dans les affaires d'expulsion en se fondant sur la jurisprudence de la Cour européenne des droits de l'Homme, elle semble souvent rester silencieuse lorsque les tribunaux locaux font abstraction de ce principe dans leurs jugements. Au lieu de conclure à l'existence d'une atteinte aux droits fondamentaux lorsqu'il s'avère que ces juridictions ont explicitement omis d'examiner le risque d'atteinte au droit à la vie ou de celui de mauvais traitements en cas d'expulsion, elle s'est contentée d'examiner l'existence de ce risque sans condamner cette omission procédurale par ces tribunaux. C'est ainsi que, chaque fois qu'elle a conclu à l'absence d'éléments suffisants démontrant l'existence d'un tel risque, elle a rejeté les demandes des requérants et confirmé les conclusions des tribunaux administratifs, même si ces derniers n'avaient pas examiné le risque de refoulement. Autrement dit, contrairement à ce que son office aurait dû la conduire à faire, dès lors que la Cour estimait que ce risque n'existait pas, elle choisissait de ne pas sanctionner l'absence de contrôle par le juge du fond.

---

geri gönderilecekleri ülkede maruz kalacakları risklere ilişkin [...] herhangi bir değerlendirmeye yer verilmemiştir ».

[861]Cour constitutionnelle turque, *F.R.,* Aff. 2016/4405, Arrêt du 15 févr. 2017, par. 15 et 16.

[862]*Ibid*., par. 75. Le passage original est comme suit : *« [...] ancak başvurucunun İran'a geri gönderilmesi hâlinde gerçek bir kötü muamele riski altında bulunup bulunmadığı hususunda herhangi bir değerlendirmede bulunulmamıştır ».*

502 En effet, dans l'affaire *F.R.*, la Cour a soutenu que les arguments du requérant n'étaient pas plausibles et qu'il n'y avait pas de violation de l'interdiction de mauvais traitements[863]. Or, dans son opinion dissidente, un juge de la Cour a souligné que la demande d'asile du requérant était en cours d'examen devant le HCR[864] et que l'expulsion de celui-ci portait atteinte à l'interdiction de la torture et des mauvais traitements[865]. Cette position ambiguë de la Cour s'observe également dans l'affaire *A.A. et A.A.*, dans laquelle la Haute juridiction a conclu à la non-violation de l'interdiction de mauvais traitements. Six juges de la Cour se sont pourtant démarqués de cette décision en soutenant, dans une opinion dissidente, que *« le devoir des autorités [juridictionnelles] compétentes pour examiner et évaluer le risque pour les requérants de subir des mauvais traitements dans le pays n'a pas été accompli »*[866] et ainsi, que *« la Cour aurait dû conclure à la violation de l'interdiction de mauvais traitements »*[867].

503 Il convient de noter toutefois que la Cour constitutionnelle semblait avoir changé de position sans l'indiquer expressément, nourrissant ainsi une certaine confusion. Dans l'affaire *R.M.*, elle a précisé qu' *« aucune évaluation n'a été effectuée au stade juridictionnel quant à l'exactitude des allégations sur le mauvais traitement, ni une justification quant aux raisons pour lesquelles lesdites allégations ont été négligées »*[868] et que, *« de ce fait, l'interdiction de mauvais traitement a été violée »*[869]. Pour autant, la Cour ne semble pas

---

[863]*Ibid*., par. 86 et 87.

[864]Cour constitutionnelle turque, *F.R., op. cit.*, Opinion dissidente du juge Engin YILDIRIM, par. 2.

[865]*Ibid*., par. 9. Le passage original est comme suit : *« [...] başvurucunun İran'a sınır dışı edilmesi halinde Anayasanın 17. maddesinde vücut bulan işkence ve kötü muamele yasağının ihlal edilmiş olacağı kanaatine varılmıştır »*.

[866]Cour constitutionnelle turque, *A.A. et A.A. [GC], op. cit.*, Opinion dissidente des juges Zühtü ARSLAN, Engin YILDIRIM, Kadir ÖZKAYA, Rıdvan GÜLEÇ, Recai AKYEL et Yusuf Şevki HAKYEMEZ, par. 19. Le passage original est comme suit : *« Dolayısıyla somut başvuruda bir yandan başvuruculaın kötü muamele görecekle-rine dair geri gönderilen ülkede var olduğu iddia edilen riske ilişkin yetkili mercilerin araştırma ve değerlen-dirme yapma yükümlülüğü, diğer yandan da başvuruculaın yargılama sürecine etkili katılımını sağlama yükümlülüğü yerine getirilmemiştir »*.

[867]*Ibid*., par. 20.

[868]Cour constitutionnelle turque, *R.M. et autres, op. cit.*, par. 25.

[869]*Ibid.*

s'être engagée pour imposer un changement radical d'approche aux juridictions administratives de premier degré. À la lecture des trois affaires citées, il apparaît que la Cour ne pointe l'absence de prise en compte des tribunaux administratifs quant au risque de mauvais traitement que lorsque celui-ci lui paraît réel après une évaluation qu'elle même aura effectuée en substance. Cette démarche est problématique parce que, d'une part, toutes les affaires ne sont pas portées devant la Cour et, d'autre part, il incombe surtout et principalement aux tribunaux administratifs d'examiner la légalité des arrêtés d'expulsion et non pas à la Cour constitutionnelle.

504 Dans des affaires similaires faisant grief d'une atteinte à l'article 3 de la Convention, la Cour européenne impose aux États une obligation qui comporte deux volets, substantiel et procédural, lesquels peuvent donner lieu à un constat de violation distincte et indépendante[870]. C'est-à-dire que les États sont tenus non seulement de *« prendre, sous certaines conditions, des mesures propres à empêcher que [les] personnes [relevant de leur juridiction] ne soient soumises à des mauvais traitements »*[871], mais aussi de mener une enquête approfondie et effective[872]. Examinant souvent cette seconde obligation procédurale avec l'article 13 de la Convention portant sur le droit à un recours effectif, la Cour précisait, dans l'affaire *M.S.S.*, qu' *« il revenait précisément aux autorités belges de ne pas se contenter de présumer que le requérant recevrait un traitement conforme aux exigences de la Convention mais au contraire de s'enquérir, au préalable, de la manière dont les autorités grecques appliquaient la législation en matière d'asile en pratique. Ce faisant, elles auraient pu constater que les risques invoqués par le requérant étaient suffisamment réels et individualisés pour relever de l'article 3 »*[873]. Dès lors, la Cour constitutionnelle turque n'aurait pas dû se limiter à un examen substantiel pour déterminer si la personne encourait un risque de subir un traitement contraire à l'article 3 de la Convention, mais aussi juger si les juridictions administratives avaient mené une

---

[870]CEDH, *Ilhan c/ Turquie [GC]*, Aff. 22277/93, Arrêt du 27 juin 2000, par. 92.

[871]*Id*., *Sakir c/ Grèce*, Aff. 48475/09, 24 mars 2016, par. 61.

[872]Voir, *inter alia*, CEDH, *Krastanov c/ Bulgarie*, Aff. 50222/99, Arrêt du 30 sept. 2004, par. 48, ; *Id*., *Çamdereli c/ Turquie*, Aff. 28433/02, Arrêt du 17 juill. 2008, par. 28-29 ; *Id*., *Vladimir Romanov c/ Russie*, Aff. 41461/02, Arrêt du 24 juill. 2008 , par. 79 et 81.

[873]Id., M.S.S. c/ Belgique et Grèce [GC], *op. cit.*, par. 359.

évaluation effective lorsqu'elles avaient examiné le recours des requérants dans les affaires précitées.

505 L'examen peu protecteur des tribunaux administratifs concernant les décisions d'expulsion est un phénomène reconnu depuis longtemps par la Cour européenne des droits de l'Homme, avant même que la possibilité de recours individuel devant la Cour constitutionnelle ne soit introduite en Turquie le 23 septembre 2012[874]. Dans la plupart des arrêts qu'elle a rendus, la CEDH a condamné la Turquie sur le terrain de l'article 13 et conclu qu'il n'existait pas un recours effectif contre les arrêtés d'expulsion. Il convient d'admettre que les griefs des requérants dans ces affaires s'appuyaient sur des événements antérieurs à l'adoption du YUKK et que c'est ce dernier qui a assorti de l'effet suspensif le recours contre la décision d'expulsion. La Cour critiquait ainsi, dans les affaires relatives à des faits intervenus sous l'empire de l'ancien droit d'asile applicable, principalement l'absence de ce sursis à l'exécution. Or, il convient d'ajouter que ce n'était pas le seul problème constaté par la Cour relatif au contrôle des arrêtés d'expulsion. Elle a également pointé l'inefficacité du contrôle effectué par les tribunaux sur ces mesures d'éloignement. Dans l'affaire *Jabari c/ Turquie*, elle avait, en effet, condamné la Turquie en 2000 pour l'absence d'un recours effectif, soulignant que *« les autorités internes ne [s'étaient] jamais livrées à un examen de l'allégation de la requérante selon laquelle son expulsion vers l'Iran la mettrait en danger. [...] Certes, la requérante pouvait contester la légalité de son expulsion dans le cadre d'une procédure de contrôle judiciaire. Toutefois, pareil recours ne pouvait déboucher sur un sursis à exécution de la décision d'expulsion, ni sur un examen au fond de l'allégation de l'intéressée selon laquelle son expulsion la mettrait en péril. Le tribunal administratif d'Ankara considéra que l'expulsion de la requérante était parfaitement conforme aux exigences du droit interne. Il apparaît que, fort de cette conclusion, ledit tribunal ne jugea pas nécessaire d'examiner la substance du grief de la requérante, alors même que celui-ci était défendable quant au fond, eu égard à la*

[874]Suite au référendum tenu le 12 septembre 2012, les modifications ont été insérées avec la Loi n° 5982, JO de Turquie, n° 27580, 13 mai 2010. L'article 18 de la loi porte sur l'introduction de la saisine individuelle. La date du 23 septembre 2012 a été fixée par l'article transitoire 1, paragraphe 8, de la Loi n° 6216 sur l'établissement et les procédures juridictionnelles de la Cour constitutionnelle [6216 sayılı Anayasa Mahkemesinin Kuruluşu ve Yargılama Usulleri Hakkında Kanun], *JO de Turquie*, n° 27894, 3 avr. 2011.

décision du HCR reconnaissant l'intéressée comme réfugiée au sens de la Convention de Genève »[875]. Critiquant ainsi non seulement l'absence d'un effet suspensif du recours mais aussi celle d'un examen efficace, elle a ajouté que *« la notion de recours effectif au sens de l'article 13 [requérait], d'une part, un examen indépendant et rigoureux de tout grief aux termes duquel il existe des motifs sérieux de croire à l'existence d'un risque réel de traitements contraires à l'article 3 et, d'autre part, la possibilité de faire surseoir à l'exécution de la mesure litigieuse. Dès lors que le tribunal administratif d'Ankara n'offrait pas ces garanties en l'espèce, la Cour [a été] amenée à conclure que la procédure de contrôle judiciaire invoquée par le Gouvernement ne remplissait pas les conditions de l'article 13 »*[876].

506 De même, dans l'affaire *Abdolkhani et Karimnia c/ Turquie*, elle a examiné la requête de deux Iraniens qui alléguaient avoir sollicité l'asile alors que les autorités turques leur avaient toujours refusé l'accès à la procédure d'asile et qu'elles ne s'étaient pas *« penchées sur leurs affirmations selon lesquelles ils courraient le risque d'être persécutés, maltraités, voire tués, si on les expulsait »*[877]. Ils avançaient, en outre, qu'ils étaient *« privés de la possibilité de faire examiner par un tribunal la décision d'expulsion prise à leur encontre, les autorités ne leur ayant jamais notifié les arrêtés d'expulsion »*[878]. Dans ses conclusions, la Cour a retenu que *« les requérants [n'avaient] pu solliciter auprès des autorités administratives et judiciaires l'annulation de la décision de les expulser vers l'Irak ou vers l'Iran, puisqu'ils ne [s'étaient] jamais vu notifier les arrêtés d'expulsion pris à leur encontre [et n'avaient] pas davantage été informés des raisons qui sous-tendaient ces décisions »*[879]. Elle a indiqué, ensuite, qu' *« eu égard aux circonstances de l'espèce les requérants [n'avaient] pas bénéficié d'un recours effectif et accessible pour faire valoir leurs griefs tirés de l'article 3 de la Convention, dès lors que leur allégation selon laquelle leur expulsion vers l'Iran ou l'Irak emporterait des conséquences contraires à cette disposition*

---

[875]CEDH, *Jabari c/ Turquie*, *op. cit.*, par. 49.

[876]*Ibid*., par. 50.

[877]CEDH, *Abdolkhani et Karimnia c/ Turquie*, Aff. 30471/08, Arrêt du 22 sept. 2009, par. 101.

[878]*Ibid.*

[879]*Ibid*., par. 116.

[n'avait] jamais été examinée par les autorités nationales. Il y a donc eu violation de l'article 13 de la Convention »[880].

507 Les critiques faites par la CEDH semblaient être toujours d'actualité jusqu'aux arrêts récents précités de la Cour constitutionnelle. Si le YUKK a introduit l'effet suspensif pour les recours contre les décisions d'expulsion, on a toutefois remarqué en retour en arrière pour enfin voir la Cour constitutionnelle reconnaître la violation du droit à un recours effectif. En effet, le décret-loi n° 676 adopté sous l'état d'urgence par le Comité des ministres a apporté une modification à l'article 53 du YUKK privant d'effet suspensif la saisine du tribunal contre l'arrêté d'expulsion [881]. L'article 53 disposait, après la modification, que *« durant l'examen du recours contre l'arrêté d'expulsion, les étrangers ne [pouvaient] pas être expulsés sauf [...] ceux qui sont visés par le paragraphe 2 de l'article 54 »*. Néanmoins, cette nouvelle version a fait l'objet d'un constat de violation par la Cour constitutionnelle qui, saisie d'un recours individuel, a précisé, dans l'affaire *Y.T.*, qu'elle constituait une violation du droit à un recours effectif et générait un problème structurel[882]. Cette modification sera ainsi restée en vigueur pendant plus de trois ans avant d'être abrogée le 6 décembre 2019[883].

508 À l'instar de la décision d'expulsion, la rétention administrative a un effet important sur la protection de la personne dans le cadre du droit d'asile. Elle est susceptible de l'exposer à des risques graves lorsqu'elle s'applique de manière arbitraire ou incompatible avec les normes juridiques. Elle fragilise la personne durant la procédure d'asile ou après, lorsque celle-ci aboutit à un refus de protection. C'est, à ce titre, crucial, pour la personne, de bénéficier d'un recours effectif contre la décision de rétention administrative, ce qui n'apparaît pas être le cas en Turquie.

---

[880] *Ibid*., par. 117.

[881] Article 35, 676 sayılı Kanun Hükmünde Kararname [Décret-loi n° 676], *op. cit.*

[882] Cour constitutionnelle turque, *Y.T.*, Aff. 2016/22418, *op. cit.*, par. 62. La Cour a indiqué que cette affaire était la première à être portée devant elle après la modification législative en question et qu'elle a reçu postérieurement plus de 1 545 recours individuels pour les mêmes allégations en date du 8 avril 2019 (par. 73). Ayant placé l'arrêt *Y.T.* comme un « arrêt pilote », elle a conclu qu'il s'agissait d'un problème structurel législatif qui provoquait de nouveaux recours chaque jour et qui devait être résolu (par. 76).

[883] Par l'article 75 de la loi n° 7196, *op. cit.*

§II. Le recours contre la rétention administrative

509 La rétention administrative des étrangers a longtemps été privée de base légale (A). Il a été remédié à cette lacune mais le YUKK porte atteinte à l'indépendance des juges appelés à se prononcer sur la légalité des décisions de rétention administrative (B) et offre un recours peu effectif (C).

A. Une rétention administrative longtemps privée de base légale

510 La rétention administrative des étrangers est une nouveauté insérée formellement dans le droit turc avec l'adoption du YUKK le 4 avril 2013. Les migrants, en ce compris les demandeurs d'asile, faisaient certes l'objet de privation de liberté avant ce code mais sans aucune base légale. La loi n° 5683 relative au séjour et aux voyages des étrangers[884] alors en vigueur et qui régissait ce sujet ne visait, en effet, dans ses dispositions pertinentes, que les étrangers faisant l'objet d'une décision d'éloignement. Il disposait, en son article 23, qu' *« après une décision d'éloignement prise à leur encontre, ceux qui ne peuvent pas quitter la Turquie parce qu'ils ne peuvent pas se munir d'un passeport ou pour une autre raison [étaient] obligés de séjourner dans l'endroit indiqué par le Ministère de l'intérieur »*[885]. Il demeurait donc dépourvu de fondement légal de placer en rétention administrative les personnes qui ne pouvaient pas être éloignées du pays en vertu du

[884]5683 Sayılı Yabancıların Türkiye'de İkamet ve Seyahatleri Hakkında Kanun [Loi n° 5683 relative aux séjours et voyages des étrangers], *JO de Turquie,* n° 7564, 24 juill. 1950. Cette loi a été abrogée par l'article 124 du YUKK, *op. cit.*

[885]Article 23, de la Loi n° 5683, *op. cit.* Le passage original est comme suit : *« Memleket dışına çıkartılmalarına karar verilipte pasaport tedarik edemediklerinden veya başka sebeplerden dolayı Türkiye'yi terkedemiyenler İçişleri Bakanlığının göstereceği yerde oturmağa mecburdurlar ».*

principe de non-refoulement, principe que la Turquie s'est engagée à respecter en ratifiant la Convention de Genève et en l'insérant dans le règlement sur l'asile en 1994[886].

511 Malgré l'absence d'une disposition juridique régissant la rétention des demandeurs d'asile à l'époque, ces derniers se retrouvaient privés de libertés dans certaines circonstances à des fins autres que l'éloignement[887]. Il n'existait donc pas de voie de recours prévue par la loi contre cette rétention ni devant le tribunal pénal de paix[888] ne s'agissant pas d'une privation de liberté au sens du droit pénal, ni devant le tribunal administratif faute de décision administrative préalable dont l'annulation aurait pu être sollicitée[889]. Afin de surmonter cette difficulté contentieuse, les personnes retenues demandaient leur libération à l'administration et c'est contre le refus à cette demande qu'ils pouvaient, comme en attestent des jugements rendus, saisir le juge administratif.

512 Le Conseil d'État turc a adopté une position assez ambiguë face à ce phénomène. Tantôt, il a souscrit à l'argument selon lequel la rétention des migrants restait à l'appréciation des autorités administratives ; tantôt, il a retenu qu'une telle privation de liberté était sans fondement juridique. Dans un arrêt rendu le 29 janvier 2010, il a examiné le pourvoi en cassation d'un Iranien, maintenu dans un établissement de police pour les étrangers à Istanbul, qui avait demandé au Tribunal administratif n° 5 d'Ankara d'annuler la décision de l'administration refusant de le libérer en soulignant qu'il avait obtenu le statut de réfugié du HCR ; qu'il attendait sa réinstallation dans un pays tiers et qu'il était ainsi

---

[886]Türkiyeye İltica Eden veya Başka Bir Ülkeye İltica Etmek Üzere Türkiyeden İkamet İzni Talep Eden Münferit Yabancılar ile Topluca Sığınma Amacıyla Sınırlarımıza Gelen Yabancılara ve Olabilecek Nüfus Hareketlerine Uygulanacak Usul ve Esaslar Hakkında Yönetmelik [Règlement sur l'asile], *op. cit.*

[887]Nuray Ekşi note qu'à l'instar des personnes faisant l'objet d'un arrêté d'expulsion, les étrangers sollicitant l'asile et ne possédant pas une pièce d'identité étaient également placés en rétention administrative. Voir Nuray EKŞİ, « Effects of the Judgments of the ECtHR on the Law on Foreigners and International Protection Concerning the Foreigners Whose Expulsion Process from Turkey Were Initiated as a Result of Rejection of their Asylum Applications », *Türkiye Adalet Akademisi Dergisi [Revue de l'Académie de la justice de Turquie]*, n° 5/19, oct. 2014, p. 72.

[888]Le Tribunal pénal de paix correspond au *« Sulh Ceza Mahkemesi »* en droit turc.

[889]Nuray Ekşi précise que la loi relative au séjour et au voyage des étrangers ne mentionnait pas explicitement la rétention administrative et qu'elle ne précisait ni les motifs de la privation de liberté des étrangers, ni la durée de celle-ci, ni encore les voies de recours contre cette privation. Voir Nuray EKŞİ, *6458 Sayılı Yabancılar ve Uluslararası Koruma Kanununda İdari Gözetim [La rétention administrative dans la loi n° 6458 relative aux étrangers et à la protection internationale]*, Istanbul, Beta Basım, 1e édition, 2014, p. 13.

convoqué à un entretien au consulat suédois. Le Conseil d'État a confirmé le jugement du Tribunal administratif qui avait refusé, le 21 janvier 2009, la demande du plaignant, se contentant d'indiquer qu'il était conforme au droit[890].

513 Dans un arrêt qu'il a rendu le 10 avril 2014, il a clarifié davantage cette position. Dans cette affaire, le Conseil d'État a infirmé le jugement du Tribunal administratif n° 14 d'Ankara qui avait jugé, le 11 février 2010, que le placement en rétention de l'intéressé était illégal. La haute Cour a soutenu qu'en vertu des dispositions législatives alors en vigueur, l'État pouvait ordonner aux personnes faisant l'objet d'un arrêté d'expulsion de séjourner dans un endroit déterminé, précisant que *« l'État n'était pas dans l'obligation d'accorder à ces personnes un séjour en liberté »* et que, *« dans le cas contraire, il serait difficile de les empêcher de se disperser de nouveau dans le pays et de les suivre et contrôler »*. Il a ainsi ajouté qu' *« il [était] à l'appréciation de l'État de déterminer la modalité de séjour de ces étrangers »*[891]. Il a conclu, infirmant le jugement du tribunal

---

[890]Conseil d'État turc, 10e Chambre, Arrêt du 29 janv. 2010, n° E. 2009/3343 et K. 2010/178. (Arrêt accessible *in* Nuray EKŞİ et Bülent ÇİÇEKLİ, *Yabancılar ve Mülteci Hukukuna İlişkin Danıştay 10. Daire Kararları [Les arrêts de la 10e Chambre du Conseil d'État relatifs au droit des étrangers et d'asile],* Istanbul, Beta Basım, 1e édition, août 2012, p. 165). Le plaignant, Ali Abdollahi, demandait à l'administration à être assigné dans une ville satellite afin qu'il puisse se présenter aux entretiens de réinstallation. De l'arrêt du Conseil d'État, il est impossible de connaître la motivation du refus du tribunal administratif ni les raisons des autorités administratives sous-tendant la rétention du plaignant. Il en ressort, tout de même, que celui-ci a fait l'objet d'un arrêté d'expulsion mais que la Cour européenne des droits de l'Homme a indiqué à la Turquie, le 23 mai 2008, des mesures provisoires en application de l'article 39 de son règlement pour empêcher son expulsion vers l'Iran ou l'Irak. Voir égal. Conseil d'État turc, Arrêt du 17 mai 2010, n° E. 2010/3456 (Arrêt accessible *in* Nuray EKŞİ et Bülent ÇİÇEKLİ, *op. cit.,* p. 170). Dans cette affaire, l'Iranien, Parviz Norouzi, maintenu à Kırklareli, a demandé sa libération à l'administration pour séjourner dans une ville satellite jusqu'à la fin d'une procédure juridictionnelle en cours le concernant. Sa demande a été refusée le 20 mai 2009 et il a saisi le Tribunal administratif n° 10 d'Ankara contre ce refus en demandant conjointement l'annulation de cette décision de refus et la suspension de son exécution. Le Tribunal a refusé ses demandes le 13 janvier 2010 et ce jugement a été confirmé par le Conseil d'État. La CEDH avait indiqué, pour cette personne aussi, des mesures d'urgence, en application de l'article 39 du règlement intérieur de la Cour, afin qu'elle ne soit pas renvoyée vers l'Iran ou l'Irak.

[891]Conseil d'État turc, Arrêt du 10 avr. 2014, n° E. 2010/4701 et K. 2014/2304. La citation originale est comme suit : *« [...] ülkemizde bulunup da yasadışı konumda yakalanan, suça karışan, ulusal ve uluslararası mevzuat doğrultusunda ülkemizde bulunması sakıncalı olan, yine idari gereklilikleri yerine getirmeyen yabancıların 5682 Pasaport Kanunu ve 5683 sayılı Yabancıların Türkiye'de İkamet ve Seyahatleri Hakkında Kanun hükümleri gereğince yurtdışına çıkışlarının yapılması gerekmektedir. Bunlardan herhangi bir sebeple*

administratif, que celui-ci avait à tort annulé la décision de l'administration et ordonné la libération du plaignant pour qu'il séjourne dans une ville satellite, *« alors qu'une décision définitive relative à son expulsion n'a pas encore été obtenue, c'est-à-dire que la CEDH ne s'est pas encore prononcée sur le fond de son dossier »* et que *« la procédure de son expulsion était ainsi en cours dans le cadre de la compétence d'appréciation reconnue à l'administration »*[892].

514 Or, dans un autre arrêt rendu dix jours avant, le Conseil d'État avait soutenu un argument inverse en confirmant le jugement du tribunal de premier degré. Il s'agissait d'un Iranien, maintenu à Kırklareli, auquel le HCR avait reconnu le statut de réfugié pour le réinstaller et le consulat canadien avait envoyé une convocation pour l'entretien. Il a demandé sa libération aux autorités administratives le 18 juillet 2008, demande refusée implicitement. Le Tribunal administratif n° 13 d'Ankara, saisi contre ce refus, a retenu, dans son jugement du 25 juin 2009, que *« l'endroit où la personne était maintenue est pour retenir, temporairement et pour une courte durée, les personnes faisant l'objet d'une décision d'expulsion ; qu'en vertu de la loi les demandeurs d'asile doivent séjourner dans une ville satellite et que leur placement dans de tels centres pour une durée indéterminée, comme dans le cas du plaignant, sans condamnation pénale, serait une privation de liberté sans fondement juridique »*[893]. Il a conclu que *« compte tenu des mesures d'urgence indiquées par la CEDH pour empêcher l'expulsion de la personne, il appert que cette expulsion n'est*

çıkış işlemlerinde gecikme olan yabancıların, 5683 sayılı Yabancıların Türkiye'de İkamet ve Seyahatleri Hakkında Kanunun 23. maddesi ile 5682 sayılı Pasaport Kanununun 4. maddesi doğrultusunda davalı idarece uygun görülen bir yerde barındırılacakları ve bu gibi yabancıların barındırılacakları yerin tayin ve tespitinin idarenin takdir yetkisi dahilinde olduğu açık olup, Mahkemelerce verilmiş aksine bir karar olmadığı sürece bu durumdaki yabancıların serbest ikamete bağlanması gibi bir zorunluluk da bulunmamaktadır.Aksi takdirde ülkemize yasa dışı yollardan giriş yapması üzerine yakalanan yabancıların, haklarında yapılan sınırdışı işlemleri neticesinde ülkeden çıkışları sağlanana kadar misafirhanelerde değil de, serbest ikamette barındırılmaları durumunda yakalanan kişilerin tekrar ülke içine dağılmasının bu kişilerin takip ve kontrolünü imkansızlaştıracağı açıktır ».

[892]*Ibid.* Le passage original est comme suit : *« idareye tanınan takdir yetkisi kapsamında hakkındaki sınırdışı işlemleri tamamlanıncaya, yani hakkındaki sınır dışı işlemlerine karşı açılan davada Avrupa İnsan Hakları Mahkemesinin esastan vereceği karara kadar idarenin tayin ve tespit ettiği yerde tutulması zorunlu olduğundan, davacının serbest bırakılarak bir uydu kente yerleştirilmesi yolundaki başvurusunun reddine ilişkin işlemde hukuka aykırılık bulunmamaktadır ».*

[893]Conseil d'État turc, Arrêt du 31 mars 2014, n° E. 2009/10891 et K. 2014/2015.

pas prévue prochainement » et ajouté que *« la décision des autorités administratives visant à lui refuser la libération et le séjour dans une ville satellite était contraire au droit* »[894].

515 Les arrêts rendus par le Conseil d'État démontrent ainsi que les personnes retenues n'étaient pas dotées de voies de recours leur permettant de contester leur placement en rétention, contraints de contourner cette lacune par la mise en cause de la décision de refus de leur demande de libération après une rétention sans fondement juridique. Quant bien même la haute cour administrative a produit une série d'arrêts confus et ambigus lors de la détermination de l'existence d'un fondement juridique pour la rétention des demandeurs d'asile, la position de la Cour européenne des droits de l'Homme est à l'inverse d'une grande clarté et fermeté.

516 Elle a condamné la Turquie non seulement sur le terrain de l'article 13 de la Convention garantissant le recours effectif, mais aussi celui de l'article 5, paragraphe 4, stipulant que *« toute personne privée de sa liberté par arrestation ou détention a le droit d'introduire un recours devant un tribunal, afin qu'il statue à bref délai sur la légalité de sa détention et ordonne sa libération si la détention est illégale »*[895]. En vertu de cet article, selon la jurisprudence de la Cour, *« toute personne détenue doit pouvoir former un recours et obtenir à bref délai un contrôle juridictionnel de la légalité de sa détention. Ce contrôle doit pouvoir déboucher, le cas échéant, sur une libération. Le recours doit exister à un degré suffisant de certitude, en théorie comme en pratique, sans quoi lui manquent l'accessibilité et l'effectivité voulues »*[896]. La Cour a indiqué que *« le Gouvernement n'a formulé aucune observation propre à démontrer qu'en l'espèce les requérants eussent à leur disposition une quelconque procédure au travers de laquelle ils auraient pu faire examiner par un tribunal la légalité de leur détention »*[897] ; *« [et qu'ils] n'avaient pas été informés des raisons de leur*

---

[894]*Ibid.*

[895]Article 5, paragraphe 4, de la Convention européenne des droits de l'Homme.

[896]CEDH, *Abdolkhani et Karimnia c/ Turquie*, *op. cit.*, par. 139. Voir égal. *Id., Stoichkov c/ Bulgarie*, Aff. 9808/02, Arrêt du 24 mars 2005, par. 66 ; *Id*., *Vachev c/ Bulgarie*, Aff. 42987/98, Arrêt du 8 juill. 2004, par. 71.

[897]CEDH, *Abdolkhani et Karimnia c/ Turquie*, *op. cit.*, par. 140.

privation de liberté »[898]. Elle a conclu enfin *« que le système juridique turc n'offrait pas aux requérants un recours au travers duquel ils auraient pu obtenir un contrôle juridictionnel de la légalité de leur détention aux fins de l'article 5 § 4 de la Convention »*[899]. Dans l'affaire *Ranjbar et autres c/ Turquie*, après avoir constaté la violation de l'article 5, paragraphe 1, de la Convention, c'est-à-dire l'absence d'une base légale de la rétention[900], la Cour a jugé inutile, par manque d'informations, d'examiner les griefs tirées de l'article 5, paragraphe 4, de la Convention, en attirant l'attention sur le fait qu' *« il a été demandé au gouvernement de soumettre les dossiers d'expulsion des requérants et de fournir des informations spécifiques sur les périodes de détention, la durée totale de leur privation de liberté et la manière dont ils ont été expulsés. Parmi les documents soumis en réponse, la Cour observe qu'il n'existe aucun registre de données de détention indiquant la date, l'heure et le lieu de la détention des requérants. On ne sait pas exactement quand, où et par qui les requérants ont été appréhendés et combien de temps ils ont été effectivement privés de liberté avant d'être expulsés. Le dossier ne contient pas non plus d'informations sur le moment et la manière dont les requérants ont été expulsés. En d'autres termes, il n'existe aucune information concernant la fin de la privation de liberté des requérants alors qu'ils étaient encore sous le contrôle des autorités turques »*[901]. Cette révélation démontre à quel point les personnes sont privées de moyens pour contester leur placement en rétention, en ce qu'ils ne possèdent aucun support juridique susceptible de faire l'objet d'un contrôle juridictionnel.

517 Ces condamnations de la Turquie par la CEDH ont eu un effet important sur la préparation du YUKK. Elles ont façonné ce dernier de manière à encadrer la rétention administrative des migrants. L'article 57, paragraphe 6, du YUKK dispose, ainsi que *« la*

---

[898] *Ibid*., par. 141.

[899] *Ibid*., par. 142. Après ce premier arrêt constatant l'absence d'un recours contre la rétention des migrants, la Cour a réitéré ces remarques dans de nombreuses autres affaires. Sur la violation de l'article 5, par. 4, de la Convention, voir CEDH, *Z.N.S. c/ Turquie,* Aff. 21896/08, Arrêt du 19 janv. 2010, par. 62 ; *Id*., *Keshmiri c/ Turquie (n°2),* Aff. 22426/10, Arrêt du 17 janv. 2012, par. 39 ; *Id*., *Dbouba c/ Turquie*, Aff. 15916/09, Arrêt du 13 juill. 2010, par. 54 ; *Id*., *D.B. c/ Turquie*, Aff. 33526/08, Arrêt du 13 juill. 2010, par. 55.

[900] CEDH, *Ranjbar et autres c/ Turquie*, Aff. 37040/07, Arrêt du 13 avr. 2010, par. 41.

[901] *Ibid*., par. 42 (Traduit par nos soins).

personne placée en rétention administrative peut saisir le juge pénal de paix contre la décision de rétention administrative »[902]. Néanmoins, avec le système du bureau du juge pénal de paix[903], établi par la loi du 18 juin 2014[904], le YUKK porte atteinte à l'indépendance des juges appelés à se prononcer sur la légalité des décisions de rétention administrative.

B. Un recours devant le juge pénal de paix à l'indépendance controversée

518 La loi du 18 juin 2014 a supprimé l'institution du tribunal pénal de paix *(sulh ceza mahkemesi)* pour la remplacer par la formation du juge pénal de paix *(sulh ceza hâkimliği)*. Cette modification assortie d'un changement terminologique a, en effet, soulevé des problèmes concernant l'indépendance des juges se prononçant sur les recours contre les décisions de détention ou rétention administrative. En effet, elle a modifié l'article 10 de la loi 5235 qui ne précisait que les compétences matérielles des tribunaux pénaux de paix[905] et qui détermine désormais le fonctionnement des formations du juge pénal de

---

[902]Article 57, par. 6, YUKK, *op. cit.* Le passage original est comme suit : *« İdari gözetim altına alınan kişi [...], idari gözetim kararına karşı sulh ceza hâkimine başvurabilir ».*

[903]Sulh Ceza Hakimliği

[904]Article 48, Loi n° 6545, JO de Turquie, n° 29044, 28 juin 2014. Le passage original est comme suit : *« Kırklareli Yabancı Kabul ve Barınma Merkezinin 5683 sayılı Kanun'un 23. maddesi uyarınca sınır dışı edilmelerine karar verilenlerin işlemleri devam ettiği sırada geçici ve kısa süreli olarak barındırıldıkları bir yer olarak düzenlendiği, mülteci veya sığınmacı konumundaki insanların ise uydu kentlere yerleştirildikleri, aksi halde Kanun'da karşılığı olmamasına ve haklarında herhangi bir mahkumiyet kararı bulunmamasına karşın bu statüdeki kişilerin belirsiz süreli olarak hürriyetlerinden mahrum bırakılmaları gibi bir durumun ortaya çıkacağı, hakkında verilen AİHM kararı göz önünde bulundurulduğunda, davacının kısa süre içerisinde sınırdışı edilmesinin mümkün olmadığı [...] hususları birlikte değerlendirildiğinde, davacının Kanada Konsolosluğundaki görüşmeye katılabilmek amacıyla serbest bırakılması ve söz konusu ülkeye transfer edilinceye kadar serbest ikamete bağlanarak uydu kentlerden birine yerleştirilmesi talebinin reddine ilişkin dava konusu işlemde hukuka ve hakkaniyete uyarlık görülmediği [...] ».*

[905]Pour le texte originel de cet article voir Article 10, Loi n° 5235 (texte originel), *JO de Turquie*, n° 25606, 7 oct. 2004, disponible sur : https://www.resmigazete.gov.tr/eskiler/2004/10/20041007.htm#1, consulté le 8

paix. Les problèmes soulevés concernant l'indépendance des juges découlent, en effet, des modalités de formation et de suppression de ces institutions. Ledit article 10 dispose, au paragraphe 4, que *« la formation du juge pénal de paix est formée par le Ministère de la justice avec l'avis favorable du Conseil des juges et des procureurs »*[906]. Il ajoute, au paragraphe 8, que *« la suppression de la formation du juge pénal de paix ou le changement de la compétence géographique de celle-ci sont déterminés, en fonction de la situation géographique et de l'engorgement, par le Conseil des juges et des procureurs »*[907]. De ces dispositions, force est de constater que le rôle du Conseil des juges et des procureurs (HSK)[908] sur le fonctionnement des juges pénaux de paix est déterminant tant pour mettre fin à l'exercice d'une formation du juge pénal de paix que pour en instaurer une autre. Afin de percevoir la mainmise du pouvoir exécutif dans ce nouveau système, il convient de rappeler que les modifications constitutionnelles ont fait glisser le HSK sous l'autorité du gouvernement[909].

---

mars 2023. Le passage concerné est, dans l'original, est comme suit : *« Kanunların ayrıca görevli kıldığı hâller saklı kalmak üzere, iki yıla kadar (iki yıl dahil) hapis cezaları ve bunlara bağlı adlî para cezaları ile bağımsız olarak hükmedilecek adlî para cezalarına ve güvenlik tedbirlerine ilişkin hükümlerin uygulanması, sulh ceza mahkemelerinin görevi içindedir ».*

[906]Article 10, par. 4, Loi n° 5235, *op. cit.* Le passage original est comme suit : *« Sulh ceza hâkimliği, her il merkezi ile bölgelerin coğrafi durumları ve iş yoğunluğu göz önünde tutularak belirlenen ilçelerde Hâkimler ve Savcılar Yüksek Kurulunun olumlu görüşü alınarak Adalet Bakanlığınca kurulur ».*

[907]Article 10, par. 8, *op. cit.* Le passage original est comme suit : *« Coğrafi durum ve iş yoğunluğu göz önünde tutularak bir sulh ceza hâkimliğinin kaldırılmasına veya yargı çevresinin değiştirilmesine, Adalet Bakanlığının önerisi üzerine Hâkimler ve Savcılar Yüksek Kurulunca karar verilir ».*

[908]Hakimler ve Savcılar Kurulu

[909]Voir Partie I, Titre I, Chapitre I, Section II, §I, A, 1 intitulé *« le silence de l'UE face à la dégradation de ses valeurs fondatrices en Turquie ».* Il convient d'ajouter, sur ce point, que la Commission de Venise du Conseil de l'Europe a précisé, dans une note publiée le 20 juin 2015, que *« le 15 février 2014, la loi sur le Haut Conseil des juges et des procureurs a été révisée, renforçant les pouvoirs du ministre de la Justice au sein du Haut Conseil. Cette mesure est revenue sur les acquis positifs de la réforme réalisée en 2010 à la suite du référendum constitutionnel. Dans un arrêt du 10 avril 2014, la Cour constitutionnelle a déclaré inconstitutionnelles beaucoup de ces modifications, mais le ministre de la Justice avait remplacé, avant même cette décision, les principaux membres du personnel administratif du Haut Conseil et muté des membres du Haut Conseil vers d'autres chambres. Ces décisions n'ont pas été annulées, étant donné que l'arrêt de la Cour n'a pas d'effet rétroactif ».* (Conseil de l'Europe - Commission de Venise, *Venice Commission Declaration on Interference with Judicial Independence in Turkey,* 20 juin 2015, disponible sur : https://venice.coe.int/files/turkish%20declaration%20June%202015.pdf, consulté le 10 mars 2023).

519 En effet, cette modification n'a pas manqué d'attirer de vives réactions notamment suite à la tentative de coup d'État du 16 juillet 2016 en ce qu'elle a donné lieu à des milliers d'arrestations dont le contrôle de légalité était soumis aux formations du juge pénal de paix. La Commission de Venise du Conseil de l'Europe a publié, en mars 2017, spécifiquement sur le sujet, un rapport intitulé « Avis sur la mission, les compétences et le fonctionnement des formations de juges de paix statuant en matière pénale ». Elle a noté qu' *« [...] au terme de [la] réforme [de février 2014], la première chambre du Conseil supérieur [des juges et des procureurs] était composée de membres proches de la majorité politique au Parlement. Cette chambre est compétente pour désigner notamment les nouveaux juges de paix statuant en matière pénale »*[910], ajoutant que *« les juges de paix d'Ankara qui ont rencontré la délégation de la Commission de Venise l'ont informée qu'ils n'avaient pas posé eux-mêmes leur candidature au poste de juge de paix, mais que le HSYK [plus tard HSK] leur avait demandé d'exercer cette fonction »*[911].

520 De même, les rapports de progrès de la Commission européenne de l'UE ne cessent de solliciter le gouvernement turc depuis 2016 pour revenir sur ce système de la formation du juge pénal de paix. Cette commission a indiqué, dans son rapport annuel publié le 9 novembre 2016, que *« les « juges pénaux de paix » ont de plus en plus créé un environnement propice à l'influence extérieure de l'exécutif sur le pouvoir judiciaire. Ces institutions judiciaires fonctionnent comme un juge unique, qui a le pouvoir d'émettre des mandats de perquisition, de détenir des personnes et de saisir des biens »*[912]. Elle a réitéré, au mot près, ses critiques dans ses rapports annuels successifs[913]. La Commission internationale des juristes, organisation non-gouvernementale basée à Genève, a également publié, en novembre 2019, un rapport portant sur l'indépendance judiciaire en Turquie dans lequel elle précisait que *« les juges pénaux de paix sont perçus comme étant étroitement liés au gouvernement. Il est à noter que peu de temps après leur nomination, ces juges ont autorisé des arrestations massives [...]. Les nouveaux juges ont*

---

[910] *Ibid*., p. 10, par. 49.

[911] *Ibid*., p. 11, par. 50.

[912] Commission européenne, *Turkey 2016 Report, op. cit.,* p. 64.

[913] Voir, en ce sens, *Id*., *Turkey 2018 Report, op. cit.,* p. 24.

également joué un rôle important dans l'application de lois très problématiques restreignant la liberté d'expression, en particulier sur la censure d'internet ainsi que dans les poursuites pour « insulte au président » »[914].

521 Au vu de ce qui précède, on peut conclure que les bureaux de juge pénal de paix ne sont pas de nature à assurer l'indépendance judiciaire et qu'ils semblent exposés aux manipulations gouvernementales dans leurs décisions, notamment celles qui pourraient déplaire au gouvernement ou qui pourraient compromettre une certaine stratégie politique menée par celui-ci telle la politique migratoire.

522 Outre l'indépendance remise en cause des juges pénaux de paix, l'examen effectué par ces derniers semble peu effectif.

C. Un recours peu effectif

523 Bien que la création des formations du juge pénal de paix est justifiée, selon le gouvernement, par un souci de spécialisation et d'unification jurisprudentielle, les compétences matérielles qui leur sont attribuées sont loin de permettre d'atteindre ces objectifs. Les formations du juge pénal de paix sont compétentes non seulement pour *« prendre les décisions judiciaires dans le cadre de l'enquête pénale et examiner les recours en appel »*, mais aussi pour *« accomplir les tâches qui leur seront confiées par les lois »*[915]. La Commission de Venise du Conseil de l'Europe, avant d'émettre des critiques sur le fonctionnement de ces formations de jugement, a attiré l'attention sur leur création. Rappelant que, selon le gouvernement, la création des formations du juge pénal de paix avait, selon le gouvernement, pour objectif *« leur spécialisation et l'uniformisation, au*

---

[914]Commission internationale des juristes, *Turkey's Judicial Reform Strategy and Judicial Independence*, nov. 2019, disponible sur : https://www.icj.org/wp-content/uploads/2019/11/Turkey-Justice-Reform-Strat-Advocacy-Analysis-brief-2019-ENG.pdf, consulté le 10 mars 2023, p. 18.

[915]Article 10, par. 1, Loi n° 5235, *op. cit.* Le passage original est comme suit : *« Kanunların ayrıca görevli kıldığı hâller saklı kalmak üzere, yürütülen soruşturmalarda hâkim tarafından verilmesi gerekli kararları almak, işleri yapmak ve bunlara karşı yapılan itirazları incelemek amacıyla sulh ceza hâkimliği kurulmuştur ».*

niveau national, des pratiques en matière d'instruction et de prise de décisions concernant les mesures conservatoires »[916], elle a noté que *« l'argument de la spécialisation avancé pour justifier la création de formations de juges de paix ne semble pas convaincant et le fait qu'ils soient surchargés de travail non lié aux mesures conservatoires va à l'encontre de leur but premier, qui était de donner aux juges concernés suffisamment de temps pour rédiger les motifs des décisions dans les affaires sensibles sur le plan des droits de l'homme. [...]. Les juges de paix ne peuvent assurer une supervision globale de la phase d'instruction puisqu'ils n'interviennent que ponctuellement »*[917].

524 C'est ainsi que les formations du juge pénal de paix sont compétentes, en vertu de l'article 57, paragraphe 6, du YUKK, pour examiner les recours contre les décisions de rétention administrative des étrangers[918]. Or, l'examen qu'ils effectuent notamment sur ces décisions s'avère peu effectif. Les avocats en Turquie spécialisés en droit des étrangers ont dénoncé, à plusieurs occasions, le défaut d'un examen réel et le rejet systématique des recours par les juges pénaux de paix[919]. Ils précisent que ces juges *« manquent de connaissance sur le droit d'asile »*[920].

525 Un autre point important reproché aux juges pénaux de paix est qu'ils ne respectent pas les délais prévus dans la loi et qu'ils les contournent, à leur guise, avec des interprétations trop extensives.

526 En premier lieu, il convient d'aborder les délais d'examen des recours. Le YUKK prévoit, en son article 57, paragraphe 6, que *« le juge pénal de paix doit terminer l'examen [du*

---

[916]Conseil de l'Europe - Commission de Venise, *Turquie - Avis sur la mission, les compétences et le fonctionnement des formations de juges de paix statuant en matière pénale*, 110e session plénière des 10-11 mars 2017, Avis n° 852 / 2016, 13 mars 2017, disponible sur : https://www.venice.coe.int/ webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD(2017)004-f, consulté le 8 mars 2023, p. 11, par. 53.

[917]*Ibid*., p. 14, par. 67.

[918]Voir *infra* 890.

[919]ECRE, *Country Report: Turkey - 2019 Update*, *op. cit.*, p. 17. Le rapport fait part notamment des critiques formulés, en ce sens, par les avocats dans les villes d'Antakya, Izmir et Van.

[920]Barreau d'Ankara - Mülteci Hakları Merkezi [Centre des droits des réfugiés], *Geri Gönderme Merkezleri Deneyim Paylaşımı Çalıştayı [Colloque sur le partage d'expérience sur les centres de rétention], op. cit.*, p. 4.

recours contre la décision de rétention administrative] dans un délai de cinq jours »[921]. Or, ce délai n'est pas respecté dans la pratique. De nombreux avocats ont témoigné que lorsqu'ils avaient contesté la rétention administrative de leurs clients du fait du non-respect du délai de cinq jours devant les juges pénaux de paix, ces derniers avaient rejeté la demande au motif qu'il était *« impossible de prendre une décision en cinq jours* »[922]. Les avocats ont témoigné que ces derniers avaient indiqué, dans une jurisprudence qu'ils avaient développée, que *« le délai de cinq jours devait commencer à courir à partir de la complétude de tous les documents du dossier* »[923]. Il est clair que la création des formations du juge pénal de paix n'a guère servi à la résolution du problème d'engorgement et qu'elle a provoqué une interprétation jurisprudentielle vidant la garantie temporelle apportée par l'article précité de son sens.

527 En deuxième lieu, il convient de se pencher sur les durées de rétention administrative. En ce qui concerne, d'abord, les demandeurs d'asile, le YUKK dispose, en son article 68, paragraphe 5, que *« la rétention administrative des demandeurs d'asile ne peut excéder trente jours »*[924]. Or, le Barreau d'Izmir précise, dans son rapport, que *« ce délai n'est pas respecté dans la pratique, que la rétention administrative est prolongée illégalement malgré le dépassement du délai maximal de 30 jours et que les juges pénaux de paix refusent, dans de tels cas, la demande de mettre fin à la rétention administrative »*[925]. Ensuite, quant aux étrangers placés en rétention administrative en vue de l'expulsion suite à une décision négative de leurs demandes d'asile, le YUKK précise, en son article 57, paragraphe 4, que *« les préfectures examinent régulièrement tous les mois le caractère obligatoire de la rétention administrative et [que], si nécessaire, ils n'attendent pas la fin*

---

[921]Article 57, paragraphe 6, YUKK, *op. cit.* Le passage original est comme suit : *« [...] idari gözetim kararına karşı sulh ceza hâkimine başvurabilir. [...] Sulh ceza hâkimi incelemeyi beş gün içinde sonuçlandırır »*.

[922]Barreau d'Izmir, *İzmir Geri Gönderme Merkezlerinde Adalete Erişim Hakkı Çerçevesinde Yaşanan Sorunlar [Les problèmes concernant le droit à l'accès à la justice dans les centres de rétention d'Izmir], op. cit.*, p. 27.

[923]*Ibid.*

[924]Article 68, paragraphe 5, YUKK, *op. cit.* Le passage original est comme suit : *« Başvuru sahibinin idari gözetim süresi otuz günü geçemez »*.

[925]Barreau d'Izmir, *İzmir Geri Gönderme …, op. cit.*, p. 26.

du délai de trente jours »[926]. Le Barreau d'Izmir a rapporté que non seulement cette obligation n'était pas respectée par les préfectures, mais que celles-ci émettaient des décisions de rétention administrative pour 6 mois. Il a dénoncé que *« cette illégalité flagrante [n'était] souvent pas prise en compte par les juges pénaux de paix lorsqu'ils étaient saisis de la question »*[927].

528 Au regard de ces considérations, force est de conclure que les formations du juge pénal de paix, à la différence des motifs sous-jacents à leur création, ne sont pas spécialisés sur les questions dont ils sont saisis, ni exempts d'engorgement. Qu'ils soient ou non instaurés avec une bonne intention, il paraît, dans la pratique, qu'ils se sont transformés en des instances judiciaires confirmant de manière automatique les décisions administratives[928].

529 Malgré toutes les caractéristiques de ces formations de jugement qui portent atteinte à l'exigence d'un recours effectif, la Cour constitutionnelle turque, saisie d'un renvoi préjudiciel adressé par le juge pénal de paix n°1 d'Eskişehir, a jugé que *« les formations du juge pénal de paix, comme tous les autres tribunaux, [étaient] organisés conformément aux principes de l'indépendance des tribunaux et de la garantie de la magistrature, tels qu'il est précisé par la Constitution [et qu'] aucun élément ne [permettait] de conclure qu'ils ne [pouvaient] pas agir de manière impartiale dans leur structuration et leur fonctionnement »*[929]. La position de la Cour européenne des droits de l'Homme n'en a pas été différente. En dépit des critiques et rapports précités des barreaux turcs ainsi que de la Commission de Venice du Conseil de l'Europe, la Cour a fait la sienne la conclusion suivante : *« pour ce qui est du rapport établi par l'organisation CIJ et de l'avis émis par la Commission de Venise sur la mission, les compétences et le fonctionnement des formations*

---

[926]Article 57, paragraphe 4, YUKK, *op. cit.* Le passage original est comme suit : *« İdari gözetimin devamında zaruret olup olmadığı, valilik tarafından her ay düzenli olarak değerlendirilir. Gerek görüldüğünde, otuz günlük süre beklenmez ».*

[927]Barreau d'Izmir, *İzmir Geri Gönderme …, op. cit.*, p. 27.

[928]*Ibid.*

[929]Cour constitutionnelle turque, Aff. E. 2014/164 et K.2015/12, Arrêt du 14 janv. 2015. Pour les requêtes individuelles qu'elle a rejetées pour le même motif, voir *Id*., *Mehmet Baransu (2),* Aff. 2015/7231, Arrêt du 17 mai 2016 et *Id*., *Hidayet Karaca,* Aff. 2015/144, Arrêt du 14 juill. 2015.

de juges de paix statuant en matière pénale, qui ont trait plus spécifiquement à ces magistrats, la Cour estime que les constats et considérations contenus dans ces documents, notamment quant à la spécialisation des juges de paix et à leur charge de travail, ne peuvent passer pour justifier en soi des appréhensions quant à l'indépendance et à l'impartialité de ces juges dans chaque cas particulier. La Cour considère que, eu égard aux garanties constitutionnelles et légales dont jouissent les juges de paix, et en l'absence d'une argumentation pertinente qui rendrait sujettes à caution leur indépendance et leur impartialité dans le cas du requérant, il convient de rejeter le grief tiré du manque allégué d'indépendance et d'impartialité des juges de paix pour défaut manifeste de fondement »[930]. Cette conclusion est loin de dissiper les doutes et critiques émis par des institutions juridiques nationales et internationales concernant le fonctionnement et l'indépendance des juges pénaux de paix.

530 En parallèle avec la procédure d'asile entamée par le dépôt de la demande d'asile par la personne dans le but d'accéder à une protection future, cette personne a également besoin d'une protection immédiate durant ladite procédure. Le droit de l'Union européenne protège ainsi le demandeur d'asile durant l'examen de son dossier, examen qui prend souvent plus d'un an, voire des années. Confrontés à des difficultés en Turquie en matière de fonctionnement de la procédure d'asile, les demandeurs se heurtent également à des problèmes quant à l'accès à une protection immédiate durant cette procédure.

---

[930]CEDH, *Baş c/ Turquie*, Aff. 66448/17, Arrêt du 3 mars 2020, par. 278. Des questions similaires sur un cas particulier ont été soulevées dans une autre affaire qui a été communiquée au gouvernement le 20 avril 2016 (CEDH, *Karaca c/ Turquie*, Aff. 25285/15, Communiquée le 20 avr. 2016, question n° 3). Sans remettre en cause l'indépendance et l'impartialité de la formation de juge pénal de paix de manière systématique et en évitant un revirement jurisprudentiel par rapport à l'arrêt *Baş c/ Turquie* précité, la Cour a tranché l'affaire le 20 juin 2023, concluant à la violation de la Convention en se limitant aux circonstances du cas d'espèce, relevant que *« l'impossibilité absolue de mettre en cause l'impartialité des juges de paix d'Istanbul qui a été opposée au requérant par les autorités judiciaires et le non-respect par celles-ci de la décision du tribunal correctionnel d'Istanbul accueillant la demande de récusation des juges de paix d'Istanbul ont […] emporté violation de l'article 5 § 4 de la Convention, étant donné qu'à l'époque des faits, le requérant ne disposait pas de garanties suffisantes pour être en mesure de faire valoir ses doutes quant au caractère de 'tribunal indépendant et impartial', au sens de cette disposition, des juges de paix qui avaient décidé de son maintien en détention provisoire »* (CEDH, *Baş c/ Turquie*, Aff. 25285/15, Arrêt du 20 juin 2023, par. 132).

Chapitre II. Le statut du demandeur d'asile

531 Le considérant 11 du préambule de la directive accueil dispose qu' *« il convient d'adopter des normes pour l'accueil des demandeurs qui suffisent à leur garantir un niveau de vie digne et des conditions de vie comparables dans tous les États membres »*[931]. La dignité humaine, qualifiée par la Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne, d' *« inviolable »* et qui *« doit être respectée et protégée »*[932], bénéficie ainsi explicitement aux demandeurs d'asile.

532 La protection dont doit bénéficier un demandeur d'asile durant la procédure d'examen de son dossier d'asile est principalement d'ordre matériel et elle est garantie par la directive accueil dans ses dispositions relatives aux conditions matérielles d'accueil, garantie qui semble faible en droit turc (Section I). Le second aspect de cette protection concerne son éventuelle rétention administrative. Lorsque le demandeur d'asile pénètre de manière irrégulière sur le territoire turc, ce qui est fréquent, il est susceptible d'être placé en rétention administrative dans des conditions qui peuvent être problématiques (Section II).

Section I. Les conditions matérielles d'accueil

533 Les conditions matérielles d'accueil signifient une assistance sociale minimale que les États doivent assurer aux demandeurs en vertu de l'article 17 de la directive accueil qui dispose que *« les États membres font en sorte que les demandeurs aient accès aux*

[931]Directive 2013/33/UE du Parlement européen et du Conseil du 26 juin 2013 établissant des normes pour l'accueil des personnes demandant la protection internationale (refonte) », *JOUE* L 180/96, 29 juin 2013.

[932]Voir Préambule de la Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne, *JO des Communautés européennes,* C 364/1, 18 déc. 2000, selon lequel *« la dignité humaine est inviolable. Elle doit être respectée et protégée »*.

conditions matérielles d'accueil lorsqu'ils présentent leur demande de protection internationale »[933]. Elles comprennent *« le logement, la nourriture et l'habillement, fournis en nature ou sous forme d'allocation financière ou de bons, ou en combinant ces trois formules, ainsi qu'une allocation journalière »*[934]. Exigeant un certain standard sur la portée de l'assistance sociale que doivent obtenir les demandeurs d'asile, l'article 17 dispose que *« les États membres font en sorte que les mesures relatives aux conditions matérielles d'accueil assurent aux demandeurs un niveau de vie adéquat qui garantisse leur subsistance et protège leur santé physique et mentale »*[935].

534 Se prononçant sur l'interprétation de cet article, la CJUE énonce que celui-ci *« doit être interprété en ce sens que, lorsqu'un État membre a choisi d'octroyer les conditions matérielles d'accueil sous la forme d'allocations financières ou de bons, ces allocations doivent être fournies à partir du moment de l'introduction de la demande d'asile [...]. Cet État membre doit veiller à ce que le montant total des allocations financières couvrant les conditions matérielles d'accueil soit suffisant pour garantir un niveau de vie digne et adéquat pour la santé ainsi que pour assurer la subsistance des demandeurs d'asile, en leur permettant notamment de disposer d'un hébergement, en tenant compte, le cas échéant, de la préservation de l'intérêt des personnes ayant des besoins particuliers [...] »*[936].

535 À la lumière de ces principes établis en droit de l'Union, il convient d'examiner dans quelle mesure l'État turc fournit aux demandeurs d'asile un niveau de vie « garantissant leur subsistance ». Comme la directive accueil et la Cour de justice l'ont souligné, l'État d'accueil peut choisir d'offrir à ces personnes un logement (§I), comme il peut choisir de leur octroyer des allocations financières leur permettant de subvenir elles-mêmes à leurs besoins fondamentaux (§II). Pourtant, aucune de ces deux options ne semble être satisfaite par l'État turc. Il en va de même pour les soins de santé qui constituent

---

[933]Article 17, paragraphe 1, de la Directive 2013/33/UE ..., *op. cit.*

[934]Article 2, alinéa g, *op. cit.*

[935]Article 17, paragraphe 2, *op. cit.*

[936]CJUE, *Federaal agentschap voor de opvang van asielzoekers c/ Salver Saciri e.a.*, Aff. C-79/13, Arrêt du 27 févr. 2014, par. 46.

également un élément important de la protection durant l'examen de la demande d'asile (§III).

§I. L'hébergement des demandeurs d'asile non assuré

536 Si la directive accueil offre aux États de choisir entre fournir physiquement un logement aux demandeurs d'asile ou leur accorder des allocations pécuniaires nécessaires, l'accès à l'hébergement de ces personnes est une question qui va au-delà des considérations financières et qui doit être examinée plus largement à la lumière des règles en droit international et européen en la matière. En effet, la fourniture de moyens financiers aux demandeurs d'asile pour qu'ils trouvent un logement est une chose, la capacité de ceux-ci de l'obtenir en est une autre. À cet égard, non seulement la Turquie ne fournit-elle que rarement un hébergement aux demandeurs d'asile (A), mais en outre, lorsque ceux-ci tentent de s'en procurer un, ils sont en pratique confrontés à des obstacles majeurs (B).

A. La fourniture de logements par l'État : un service peu disponible

537 En ce qui concerne la fourniture de logement, le YUKK dispose, en son article 95, que *« les demandeurs [...] de protection internationale subviennent eux-mêmes à leurs besoins d'hébergement »* [937] , mais que l'État *« peut construire des centres d'accueil ou d'hébergement pour subvenir aux besoins des demandeurs [...] de protection internationale [en matière] d'hébergement [...] »*[938]. Ainsi, cette disposition théorique qui n'impose pas

[937]Article 95, paragraphe 1, YUKK, *op. cit.* Le texte original est rédigé comme suit: *« MADDE 95 – (1) Başvuru sahibi veya uluslararası koruma statüsü sahibi kişinin, barınma ihtiyaçlarını kendisinin karşılaması esastır ».*

[938]Article 95, paragraphe 2, *op. cit.* Le texte original est rédigé comme suit: *« MADDE 95 – (2) Genel*

une obligation à la charge des autorités publiques d'offrir un logement pour les demandeurs d'asile ne trouve quasiment pas d'application dans la pratique.

538 En effet, selon un plan d'action national adopté par le Comité des ministres le 25 mars 2005 portant sur « l'adoption de l'acquis de l'UE en matière de migration et d'asile », le gouvernement a prévu de construire des centres d'hébergements pour les demandeurs d'asile afin de s'aligner sur les exigences européennes. Après avoir reconnu que *« l'État [avait] des responsabilités vis-à-vis des demandeurs d'asile en ce qui concerne le logement et les conditions matérielles d'accueil »*[939], le plan d'action reconnaissait qu'il fallait « construire un système pour l'accueil des demandeurs d'asile ». Il a précisé, ensuite, que *« des centres d'accueil et d'hébergement [seraient] installés et rendus opérationnels d'abord dans les régions orientales puis centrales du pays »* et que *« ces centres [auraient] chacun une capacité approximative de 750 personnes dans 7 villes différentes »*[940]. Par ailleurs, selon cette feuille de route, *« si besoin, la capacité des centres devrait être augmentée et, si jugé indispensable, de nouveaux centres d'hébergement devraient être installés* »[941].

539 Cela étant, ce projet national adopté en 2005 ne semble pas être respecté plus de seize ans plus tard. Il n'existe actuellement qu'un seul centre d'accueil et d'hébergement[942] dans tout le pays, situé dans la ville de Yozgat, avec une capacité ne dépassant pas cent personnes[943]. Il convient de noter que la Commission européenne de l'UE a financé la construction de six centres d'accueil et d'hébergement en Turquie mais ces centres ont été transformés, dans le cadre des accords UE-Turquie du 29 novembre 2015 et du 18

Müdürlük, başvuru sahibi veya uluslararası koruma statüsü sahibi kişinin barınma, iaşe, sağlık, sosyal ve diğer ihtiyaçlarının karşılanacağı kabul ve barınma merkezleri kurabilir ».

[939]GIGM, *İltica ve Göç Ulusal Eylem Planı [Plan d'action national sur la migration et l'asile]*, disponible sur : https://www.goc.gov.tr/iltica-ve-goc-ulusal-eylem-plani, consulté le 8 juill. 2021, par. 4.4.3.

[940]*Ibid.*

[941]*Ibid.*

[942]Kabul ve Barınma Merkezi

[943]GIGM, *Geri Gönderme Merkezleri [Les centres de rétention], op. cit.*

mars 2016, en centres de rétention[944], lesquels n'hébergent pas les demandeurs d'asile mais les migrants irréguliers en attente de leur éloignement.

540 Il y a lieu d'admettre qu'il n'est pas, en soi, incompatible avec la directive accueil le fait que le droit turc n'impose pas à l'État l'obligation de fournir des logements aux demandeurs d'asile tant que celui-ci leur accorde un budget suffisant pour en obtenir un[945]. Il faudrait tout de même reconnaître, toute assistance financière mise à part, que l'État doit faire en sorte que les demandeurs d'asile puissent avoir accès à un logement adéquat et qu'ils ne se heurtent pas à des obstacles en la matière.

B. L'obtention individuelle d'un logement : un effort peu concluant

541 L'accès de l'individu au logement est un processus qui requiert souvent un ensemble de démarches sur le marché libre et qui est, à ce titre, susceptible de comporter des difficultés pour certaines personnes. N'ayant pas encore une autorisation de séjour permanente ou pérenne dans le pays et souvent confrontés, en tant qu'étrangers, à des difficultés linguistiques ou culturelles ainsi qu'à des comportements hostiles dans la communauté d'accueil, les demandeurs d'asile éprouvent généralement des difficultés à avoir accès à un logement. À cela s'ajoute notamment leur situation financière qui est relativement mauvaise ou qui, même si elle était favorable pour un certain temps, n'est pas, la plupart du temps, en mesure de promettre une stabilité économique à long terme du fait de leur incapacité à accéder au marché du travail, au moins pour une certaine période.

---

[944]ECRE, *Country Report: Turkey - 2019 Update*, *op. cit.*, p. 72. Le rapport précise que la construction était effectuée dans le cadre du « EU Twinning Project » et que la Commission avait pris en charge 80 % de ce projet. Il ajoute que les six villes choisies pour la construction desdits centres étaient Izmir, Kırklareli, Gaziantep, Erzurum, Kayseri et Van.

[945]Cela n'est pas le cas non plus. Voir, à ce sujet, §II de la présente section.

542 La directive accueil nécessitant de garantir au demandeur d'asile « un niveau de vie digne »[946], force est d'en déduire que le logement dans lequel le demandeur résidera doit satisfaire à un certain nombre de critères pour assurer cette dignité. Quoique la directive ne reconnaisse pas un droit au logement en tant que tel, l'interprétation de pareil droit par le Comité des droits économiques, sociaux et culturels de l'ONU permet de tirer des conclusions quant à la qualité d'un logement occupé par un individu, y compris le demandeur d'asile. Que le droit au logement soit reconnu ou non n'enlève rien à l'interprétation et à la portée du terme « logement », la différence étant, en cas de reconnaissance d'un droit, de permettre au justiciable d'y prétendre. Le Comité précise qu' *« il ne faut pas entendre le droit au logement dans un sens étroit ou restreint, qui [équivaudrait], par exemple à l'abri fourni en ayant simplement un toit au-dessus de sa tête, ou qui le prend exclusivement comme un bien. Il convient au contraire de l'interpréter comme le droit à un lieu où l'on puisse vivre en sécurité, dans la paix et la dignité »*[947]. Il ajoute qu' *« un logement convenable doit être accessible à ceux qui y ont droit. Les groupes défavorisés doivent avoir pleinement accès, en permanence, à des ressources adéquates en matière de logement. Ainsi, les groupes défavorisés tels que les personnes âgées, les enfants, les handicapés physiques, [...] et d'autres groupes devraient bénéficier d'une certaine priorité en matière de logement. Tant la législation en matière de logement que son application devraient prendre pleinement en considération les besoins spéciaux de ces groupes. [...]. Il faut définir les obligations des gouvernements à cet égard afin de donner un sens concret au droit de toute personne à un lieu sûr où elle puisse vivre dans la paix et la dignité, y compris l'accès à la terre »*[948]. Le Comité souligne ainsi que les États doivent assurer un hébergement aux groupes défavorisés de manière à ce qu'ils puissent s'y loger dans la paix et la dignité. Comme le soutient Ryszard Cholewinski, *« bien que cette liste*

[946]Considérants 11 et 25 de la Directive 2013/33/UE ..., *op. cit.*

[947]CESCR, *Le droit à un logement suffisant (art. 11, par. 1, du Pacte),* Observation générale 4, 1991, E/1992/23, par. 7.

[948]*Ibid*., par. 8 (e).

de personnes n'inclue pas expressément les demandeurs d'asile, elle est laissée ouverte par le terme « d'autres groupes » »[949].

543 Pour la Cour européenne des droits de l'Homme, l'absence de logement pour les demandeurs d'asile est susceptible de constituer une violation de l'article 3 de la Convention portant sur l'interdiction de la torture ou de traitements inhumains ou dégradants. En effet, dans l'affaire *M.S.S. c/ Belgique et Grèce*, en tenant compte du droit de l'UE, la Cour a noté que *« l'obligation de fournir un logement et des conditions matérielles décentes aux demandeurs d'asile démunis fait à ce jour partie du droit positif et pèse sur les autorités grecques en vertu des termes mêmes de la législation nationale qui transpose le droit communautaire, à savoir la directive [accueil] »*[950]. Elle a ajouté qu'elle accordait *« un poids important au statut du requérant qui est demandeur d'asile et appartient de ce fait à un groupe de la population particulièrement défavorisé et vulnérable qui a besoin d'une protection spéciale [...]. Elle note que ce besoin d'une protection spéciale fait l'objet d'un large consensus à l'échelle internationale et européenne, comme cela ressort de la Convention de Genève, du mandat et des activités du HCR ainsi que des normes figurant dans la directive accueil de l'Union européenne »*[951]. Elle a ainsi conclu que les autorités grecques *« n'ont pas dûment tenu compte de la vulnérabilité du requérant comme demandeur d'asile et doivent être tenues pour responsables, en raison de leur passivité, des conditions dans lesquelles il s'est trouvé pendant des mois, vivant dans la rue, sans ressources, sans accès à des sanitaires, ne disposant d'aucun moyen de subvenir à ses besoins essentiels. La Cour estime que le requérant a été victime d'un traitement humiliant témoignant d'un manque de respect pour sa dignité et que cette situation a, sans aucun doute, suscité chez lui des sentiments de peur, d'angoisse ou d'infériorité propres à conduire au désespoir. Elle considère que de telles conditions d'existence, combinées avec l'incertitude prolongée dans laquelle il est resté et l'absence totale de perspective de voir sa*

---

[949]Ryszard CHOLEWINSKI, « Economic and Social Rights of Refugees and Asylum Seekers in Europe », *Workshop on Refugee and Asylum Policy and Practice in Europe and North America Oxford University*, 1-3 July 1999, p. 12. Traduit par nos soins.

[950]CEDH, *M.S.S. c/ Belgique et Grèce, op. cit.*, par. 250.

[951]*Ibid*., par. 251.

situation s'améliorer, ont atteint le seuil de gravité requis par l'article 3 de la Convention »[952]. Si dans cette affaire, les autorités grecques ont été condamnées, l'examen qu'a mené la Cour et les conclusions qu'elle en a tirées sont importants du point de vue de la Turquie, d'autant plus que la plupart des demandeurs d'asile sans abri ou mal logés sont confrontés à des conditions assimilables à celles que la Cour a dénoncées[953].

544 Compte tenu des conditions en Turquie, ces personnes arrivent rarement à trouver un logement et même si elles en trouvent un, ce n'est pas pour vivre dans des conditions

---

[952] *Ibid*., par. 263.

[953] Il convient de noter que les situations dans les îles grecques ont continué à être dénoncées devant la CEDH. Celle-ci a indiqué plusieurs fois qu'elle avait connaissance des difficultés rencontrées par les autorités grecques dans la gestion des afflux massifs migratoires (*« [...] la Cour relève que les faits de la présente affaire se situent dans une période pendant laquelle la Grèce a connu une augmentation exceptionnelle et brutale des flux migratoires. À n'en pas douter, l'arrivée massive de migrants a créé pour les autorités grecques des difficultés de caractère organisationnel, logistique et structurel [...] »*. (CEDH, *J.R. et autres c/ Grèce*, Aff. 22696/16, Arrêt du 25 janv. 2018, par. 138)). Elle a toutefois indiqué que lesdites difficultés ne pouvaient pas exonérer un État de ses obligations découlant de l'article 3 de la Convention (« *La Cour rappelle aussi sa jurisprudence selon laquelle, eu égard au caractère absolu de l'article 3 de la Convention, les facteurs liés à un afflux croissant de migrants ne peuvent pas exonérer les États contractants de leurs obligations au regard de cette disposition, qui exige que toute personne privée de sa liberté puisse jouir de conditions compatibles avec le respect de sa dignité humaine. À cet égard, même un traitement infligé sans l'intention d'humilier ou de rabaisser la victime, et résultant, par exemple, de difficultés objectives liées à la gestion d'une crise migratoire, peut être constitutif d'une violation de l'article 3 de la Convention* » (CEDH, *J.R. et autres c/ Grèce*, *op. cit.,* par. 137 ; voir égal. *Id*., *Khlaifia et autres c/ Italie [Grande Chambre],* Aff. 16483/12, Arrêt du 15 déc. 2016, par. 184)). Il est important de noter tout de même que la Cour, plutôt que de tirer des conclusions générales sur les conditions dans les îles de manière simpliste et de conclure à la violation des exigences de la Convention, a effectué un examen au cas par cas, comme elle fait toujours, de façon encore plus attentive aux conditions dans lesquelles se trouvaient les requérants. En effet, dans l'affaire J.R. et autres, elle a considéré la chose suivante : *« [...] les critiques [des requérants] se concentrent surtout sur des problèmes liés aux soins médicaux dispensés à l'intérieur du centre et à l'hôpital de Chios, au manque d'informations adéquates sur les droits des détenus et demandeurs d'asile et à l'absence d'assistance juridique, ainsi que la mauvaise qualité d'eau potable et de la nourriture fournie. Or, il ressort du dossier que ces problèmes n'étaient pas de nature à affecter outre mesure les requérants sur le plan de l'article 3 de la Convention. Par ailleurs, ni le CPT, ni les ONG, ni les parties ne fournissent des informations sur la surpopulation alléguée dans le centre ni n'indiquent, par exemple, le nombre des mètres carrés disponibles dans les conteneurs en général ou dans le conteneur occupé par les requérants. La Cour note en outre que la détention des requérants dans les conditions qu'ils dénoncent dans ce centre se caractérise par sa brièveté : si les requérants ont été placés dans le centre Vial le 21 mars 2016, celui-ci est devenu une structure semi-ouverte le 21 avril 2016, ce qui permettait aux requérants de quitter le centre pendant toute la journée et d'y revenir la nuit »*. (CEDH, *J.R. et autres c/ Grèce*, *op. cit.,* par. 144 et 145).

répondant au standard minimum qu'impose le respect de leur dignité, les logements convenables étant inabordables par elles.

545 En effet, le Comité des droits économiques, sociaux et culturels a exprimé, dans son dernier rapport sur la Turquie en 2011, *« les préoccupations que lui inspire la grave pénurie de logements dans l'État partie, actuellement estimée à 3 millions d'unités de logements. Il regrette aussi l'absence d'informations concernant les personnes sans abri ou mal logées dans l'État partie »*[954]. La situation des demandeurs d'asile qui sont sans abri ou mal logés ne semble pas avoir changé à l'heure actuelle.

546 Selon une recherche qu'elle a menée dans six villes en Turquie[955], l'association Mülteci-Der a révélé, dans son rapport publié en 2015, diverses difficultés rencontrées par les demandeurs d'asile dans des différentes parties du pays. Elle a noté que bon nombre d'entre eux ont passé un certain temps dans la rue, des mosquées, des parcs ou, parfois, faute d'endroits où aller, dans une cellule de police utilisée pour les gardes à vue[956]. Un demandeur d'asile à Çanakkale a indiqué qu'il est resté dans un parc pendant 4 mois et qu'il s'est réfugié dans une mosquée pour passer la nuit[957]. Un autre a témoigné qu'il a dû passer la nuit pendant deux semaines dans un parking de véhicules et un soudanais un mois dans la rue[958]. Refugees International a également rapporté, dans le même sens, que, par manque d'assistance dans les villes dans lesquelles ils sont assignés, certains demandeurs d'asile ont vécu dans des parcs pendant des semaines[959].

---

[954]CESCR, *Observations finales du Comité des droits économiques, sociaux et culturels : Turquie*, E/C.12/TUR/CO/1, 12 juill. 2011, par. 28.

[955]Les villes sont les suivantes : Erzurum, Gaziantep, Çorum, Manisa, Çanakkale et Adana. Le rapport précise que le choix de ville est effectué sur, *inter alia*, le critère géographique. Mülteci-Der, *Türkiye'de Mültecilerin Kabul Koşulları, Hak ve Hizmetlere Erişimleri - Uydu Kentler İzleme ve Raporlama Projesi Raporu [Les conditions d'accueil des réfugiés en Turquie et leur accès aux droits et services - Rapport du projet de contrôle et de compte rendu des villes satellites]*, janv. 2015, disponible sur : http://www.multeci.org.tr/wp-content/uploads/2016/10/Turkiye-de-Multecilerin-Kabul-Kosullari-Hak-ve-Hizmetlere-Erisimleri-Uydu-Kentler-Izleme-ve-Raporla.pdf, consulté le 30 juin 2021, p. 13.

[956]*Ibid*., p. 43.

[957]*Ibid.*

[958]*Ibid.*

[959]Izza LEGHTAS et Daniel SULLIVAN, *« Except God, We Have No One »: Lack of Durable Solutions for Non-Syrian Refugees in Turkey,* Refugees International, Field Report, févr. 2017, p. 8.

547 Pour ce qui est des personnes ayant enfin trouvé un hébergement, les conditions dans lesquelles elles vivent sont également alarmantes. Le rapport précité de Mülteci-Der a souligné que *« les expériences vécues par ces personnes concernant le logement dans leurs lieux de séjour respectifs se ressemblaient »*[960] et que, *« en général, les endroits où elles vivaient n'étaient pas bien entretenus et manquaient d'hygiène, d'isolation thermique et parfois de sanitaires »*[961]. Elle a communiqué le témoignage d'un Afghan signalant qu'il a été hébergé à Çorum pendant 3 mois par les Iraniens et qu'il dormait avec 5 autres personnes sur un même tapis avant de trouver un logement au sous-sol[962]. D'autres Afghans à Erzurum ont indiqué que le logement où ils vivaient avait trop d'humidité et que les tuyaux d'eau ont explosé à un moment donné, avant qu'ils ne soient hébergés par une autre réfugié[963]. Faisant part de ses observations selon lesquelles les demandeurs d'asile se logeaient dans des quartiers pauvres des villes et dans des logements inadaptés et insalubres[964], le rapport a également communiqué le cas d'une Iranienne à Çorum ayant précisé qu'elle a vécu pendant des années dans un appartement sans cuisine[965].

548 À l'origine de l'incapacité financière des demandeurs d'asile à trouver un logement se trouve, à l'instar de leurs moyens limités, la tendance des propriétaires à profiter de la vulnérabilité de ces personnes. Comme le rapporte ECRE, l'accès à un logement adéquat des aspirants à un statut de protection internationale demeure toujours compliqué en

---

[960] *Ibid*., p. 43.

[961] *Ibid*., p. 22. Voir égal., dans le même sens, Özlem KAHYA, « Asylum Seekers in Turkey and Satellite City Experience », *in Building New Approaches To The Global Issues*, 2nd International Davraz Congress Proceedings Book, 29-31 mai 2014, Isparta, p. 4099. L'auteur précise que *« les demandeurs d'asile vivent en grands groupes et dans des logements malsains qui sont petits, sombres et humides et souvent au rez-de-chaussée ou au sous-sol »*.

[962] Mülteci-Der, *op. cit.,* p. 44. Voir égal., dans le même sens, Refugees International a rapporté qu'un Afghan de 64 ans à Kayseri a indiqué qu'il partageait un appartement avec 8 autres membres de sa famille pour réduire les dépenses. (Izza LEGHTAS et Daniel SULLIVAN, *« Except God, We Have No One »: Lack of Durable Solutions for Non-Syrian Refugees in Turkey, op. cit.*, p. 8).

[963] Mülteci-Der, *op. cit.,* p. 43.

[964] Voir égal. Cüneyt ÖNER, *Avrupa Birliği Üyelik Müzakereleri Çerçevesinde Van İlindeki Mültecilerin Sorunları [Les problèmes des réfugiés dans la ville de Van dans le cadre des négociations d'adhésion à l'Union européenne],* Mémoire de master, Université Dokuz Eylül, 2010, p 99.

[965] *Ibid*., p. 44.

raison notamment des prix élevés des loyers et des exigences par les propriétaires de paiements en avance à des montants onéreux, à tel point que dans certains cas deux ou trois familles vivent ensemble afin de pouvoir payer le loyer[966]. Selon le témoignage d'un Iranien de Çanakkale recueilli par Mülteci-Der, les prix des loyers sont doublés pour les étrangers[967].

549 Par ailleurs, la capacité financière n'est pas toujours le seul problème dans l'accès des demandeurs d'asile au logement. Les propriétaires turcs sont souvent réticents à louer leurs appartements à ce public en particulier. Un Irakien à Çorum s'est plaint à Mülteci-Der en expliquant qu'il cherchait un logement depuis un mois mais qu'on lui disait qu' *« il n'y avait pas de logement pour les Irakiens »*[968]. S'appuyant sur des études de terrain menées à Van, Özlem Kahya souligne que *« les communautés locales ne veulent pas louer leurs appartements aux demandeurs d'asile »*[969]. Elle précise que ce refus est dû non seulement à la qualité de demandeur d'asile de la personne concernée, mais souvent à la branche religieuse à laquelle elle appartient, à sa nationalité ou son orientation sexuelle. Donnant ainsi l'exemple de la ville de Van, elle note que notamment les Iraniens membres du Bahaïsme sont exposés à un sérieux hostilité de la part de la communauté turque[970].

550 Confrontés ainsi à de multiples problèmes dans l'accès à un logement, les demandeurs d'asile ne bénéficient pas non plus des allocations financières suffisantes et régulières afin de surmonter, tant bien que mal, les difficultés mentionnées.

---

[966]ECRE, *Country Report: Turkey - 2019 Update*, *op. cit.*, p. 72. Voir égal. Emel COŞKUN et Çetin YILMAZ, « Asylum Seekers' Social Integration Problems and Access to Social Services: A Case of Düzce Satellite City », *Journal of Social Policy Conferences*, n° 75, p. 277. Les auteurs précisent que dans la plupart des villes satellites aucun centre d'hébergement n'est prévu par les autorités locales et que se loger devient un grand problème pour les demandeurs d'asile.

[967]Mülteci-Der, *op. cit.,* p. 44. Özlem Kahya précise en ce sens, que des logements en ruine qui manquent de sanitaires et d'eau sont loués à ces personnes pour 300 livres turques (Özlem KAHYA, *op. cit.,* p. 4100).

[968]Mülteci-Der, *op. cit.,* p. 44.

[969]Özlem KAHYA, *op. cit.* Voir égal., Cüneyt ÖNER, *op. cit.,* p 101. L'auteur précise que ce type d'attitude est fréquent dans la plupart des villes de Turquie, notamment Izmir, Konya, Kayseri, Van et Adana.

[970]Özlem KAHYA, *op. cit.,* p. 4100. Voir égal. Cüneyt ÖNER, *op. cit.,* p. 99.

§II. Les allocations financières

551 À l'instar du logement, le droit turc laisse l'allocation financière à l'appréciation de l'État. Aucune obligation n'est prévue à la charge de celui-ci concernant l'octroi d'une telle allocation ni le montant de cette dernière, le YUKK disposant, en son article 89, paragraphe 2, que *« l'accès aux aides et services sociaux peut être fourni aux demandeurs d'asile en ayant besoin »*[971] et, au paragraphe 5, qu' *« une allocation peut [leur] être accordée [...] »*[972]. Ainsi, les conditions matérielles prévues en droit turc ne constituent pas un droit pour les demandeurs d'asile, mais un service que l'État peut offrir à ces derniers[973].

552 Par ailleurs, le YUKK n'apporte rien de nouveau à la situation des demandeurs d'asile par rapport à la période antérieure à son adoption, les allocations financières étant gérées par les autorités locales et régies par le Code de l'assistance sociale et de la solidarité adopté le 29 mai 1986[974], toujours en vigueur. En effet, ce dernier dispose, en son article 7, que *« des fondations de l'assistance sociale et de la solidarité*[975] *sont créées dans toutes les préfectures afin d'effectuer des activités et missions conformément aux buts du présent code »* [976]. Ainsi, les demandeurs d'asile doivent, pour bénéficier d'une allocation

---

[971]Article 89, paragraphe 2, YUKK, *op. cit.* Le passage original est comme suit : *« Başvuru sahibi [...] kişilerden ihtiyaç sahibi olanların, sosyal yardım ve hizmetlere erişimleri sağlanabilir »*.

[972]Article 89, paragraphe 5, *op. cit.* Le passage original est comme suit : *« [...] muhtaç olduğu tespit edilen başvuru sahibine, Maliye Bakanlığının uygun görüşü alınarak Bakanlığın belirleyeceği usul ve esaslar çerçevesinde harçlık verilebilir »*.

[973]À ce sujet, le Conseil européen sur les réfugiés et les exilés (ECRE) précise, dans son rapport, qu' « il ne s'agit pas d'un droit mais d'une prestation (*benefit*) qui « peut être » octroyée, de manière discrétionnaire, aux demandeurs dans le besoin *(« needy » applicants*) ». (ECRE, *Country Report: Turkey - 2019 Update*, *op. cit.*, p. 65).

[974]6891 sayılı Sosyal Yardımlaşma ve Dayanışmayı Teşvik Kanunu [Loi n° 6891 relative à l'assistance sociale et à la solidarité], *JO de Turquie,* n° 19134, 14 juin 1986.

[975]En turc : « Sosyal Yardımlaşma ve Dayanışma Vakıfları »

[976]Article 7, 6891 sayılı Sosyal Yardımlaşma ve Dayanışmayı Teşvik Kanunu [Loi n° 6891 relative à l'assistance sociale et à la solidarité], *op. cit.* Le passage original est comme suit : *« Bu Kanunun amacına uygun faaliyet ve çalışmalar yapmak ve ihtiyaç sahibi vatandaşlara nakdî ve aynî yardımda bulunmak üzere her il ve ilçede sosyal yardımlaşma ve dayanışma vakıfları kurulur »*.

financière éventuelle, se rapprocher de la fondation locale dans leur lieu de résidence déterminé[977].

553 Or, ce système ne fonctionne pas de manière à assurer effectivement une vie digne aux demandeurs d'asile. Lorsque des allocations sont octroyées, elles sont distribuées de manière inéquitable et demeurent insuffisantes (A). Elles ne sont pas du tout octroyées dans plusieurs cas, peu accessibles pour certains demandeurs d'asile (B) et refusées à d'autres (C).

A. Des allocations insuffisantes

554 Le YUKK n'établit pas de standards minimums sur les allocations financières que doivent verser les autorités locales aux demandeurs d'asile, ce qui fait que certaines personnes ne reçoivent pas une aide suffisante et que d'autres n'en reçoivent pas du tout. L'association Mülteci-Der soutient, à ce sujet, que l'un des problèmes majeurs avant l'adoption en 2013 du YUKK, était l'absence d'un *« mécanisme d'aide sociale qui fonctionne de manière uniforme et systématique dans tout le pays »* et que son article 89 ne vient pas établir un tel mécanisme, ce qui *« laisse ledit problème se poursuivre en ce qu'il ne détermine pas un standard minimum »*[978]. Elle précise que *« les conditions pour bénéficier des aides sociales ainsi que le montant et la forme de celles-ci changent d'une*

[977]La Circulaire ministérielle n° 8237 du 20 mai 2009 portant comme objet « Ülkemiz Vatandaşı Olmayan ve Muhtaç Durumda Bulunan Yabancılara SYD Vakıflarından Yapılacak Yardımlar [Aides par les Fondations de l'assistance sociale et de la solidarité aux étrangers dans le besoin] » rappelle, à l'article 2, que *« les demandeurs d'asile peuvent déposer leur demande d'aides sociales à la Fondation de l'assistance sociale et de la solidarité dans leur lieu de résidence »* (Circulaire ministérielle, n° 8237, 20 mai 2009, B.02.1.SYD.0.08.300.5990/8237).

[978]Mülteci-Der, Türkiye'de Mültecilerin Kabul Koşulları, Hak ve Hizmetlere Erişimleri - Uydu Kentler İzleme ve Raporlama Projesi Raporu [Les conditions d'accueil des réfugiés en Turquie et leur accès aux droits et services - Rapport du projet de contrôle et de compte rendu des villes satellites], *op. cit.*, p. 28.

autorité administrative locale à l'autre »[979] et, donc, que *« les demandeurs d'asile ne touchent pas une allocation égalitaire partout dans le pays »*[980].

555 La Commission des droits de l'Homme de la préfecture de Nevşehir dévoile effectivement la situation des demandeurs d'asile dans sa ville dans son rapport publié en janvier 2016. Elle précise que la Fondation de l'assistance sociale et de la solidarité de Nevşehir souffrait d'importantes difficultés financières et qu'une allocation d'un montant de 100 à 400 livres turques [30 à 120 euros][981] était versée tous les trois mois[982], soit moins de 1 euro journalier ou égal à celui-ci. Elle ajoute que l'octroi des allocations et la détermination de leur montant sont soumis à la décision et l'appréciation du Conseil d'administration de la fondation, le législateur n'établissant pas de montant minimum en la matière[983]. Il va sans dire que ces montants sont manifestement insuffisants pour garantir un niveau de vie digne. Dans certaines parties du pays, la situation semble être meilleure sans toutefois être brillante. D'après les informations fournies, en février 2018, au Conseil européen sur les réfugiés et les exilés par le Ministère de la famille et des politiques sociales[984], *« les allocations sociales pour une personne majeure dans le besoin variaient, en 2018, entre 410 et 760 livres turques (82 et 152 euros) [mensuelles] »*[985].

556 Afin de comprendre si ces allocations géographiquement variables permettent de garantir un *« niveau de vie digne »* et adéquate *« pour assurer la subsistance des demandeurs d'asile en leur permettant notamment de disposer d'un hébergement »*[986], il convient de les examiner à la lumière du coût de la vie en Turquie. La Confédération des

---

[979] *Ibid.*

[980] *Ibid.*

[981] Montants approximatifs calculés selon les taux de change alors appliqués.

[982] Nevşehir Valiliği [Préfecture de Nevşehir] - Commission des droits de l'Homme, *Geçici Koruma Altındakiler, Sığınmacılar, Göçmenler ve Mülteciler Raporu [Rapport sur les bénéficiaires de la protection temporaire, les demandeurs d'asile, les migrants et les réfugiés],* janv. 2016, disponible sur : DOI:10.13140/RG.2.1.2088.2322, consulté le 8 mars 2023, p. 16.

[983] *Ibid.*

[984] Aile ve Sosyal Politikalar Bakanlığı

[985] ECRE, *Country Report: Turkey - 2019 Update*, *op. cit.*, p. 66.

[986] CJUE, *Federaal agentschap voor de opvang van asielzoekers c/ Salver Saciri e.a., op. cit.*, par. 46.

syndicats turcs a calculé ce dernier, pour janvier 2016, comme étant 1 781 livres turques (560 euros) mensuelles[987] et, pour février 2018, de 2 022 livres turques (432 euros) pour une personne majeure[988]. Force est de constater que dans les deux cas mentionnés ci-dessus, les montants accordés par les fondations de l'assistance et de la solidarité n'atteignent pas la moitié du coût de la vie.

557 Il est vrai que des autorités municipales exercent également des activités d'assistance sociale. Or, comme le souligne le rapport de Mülteci-Der, elles visent rarement les demandeurs d'asile et l'assistance qu'elles offrent demeure extrêmement limitée. En dehors de quelques mairies qui proposent des repas chauds, elles sont *« absentes de la scène dans la plupart des cas »*[989]. Özlem Kahya soutient que quand bien même dans certaines villes des logements gratuits sont prévus en dehors du système de la Fondation de l'assistance sociale et de la solidarité, ces initiatives restent temporaires et sont loin d'être générales et suffisantes[990]. Quant aux associations, quoi que se multipliant de plus

---

[987]TÜRK-İŞ [Confédération des syndicats de Turquie], *Ocak 2016 - Açlık ve Yoksulluk Sınırı [Seuils de la famine et la pauvreté - Janvier 2016],* 26 janv. 2016, disponible sur : http://www.turkis.org.tr/ dosya/K4Isgc16v4ea.pdf, consulté le 2 juill. 2021. Le rapport expose également le calcul du seuil de la famine comme étant de 1 447 livres turques (442 euros) et celui de la pauvreté 4 714 livres turques (1 442 euros) pour un foyer comptant 4 personnes. Il convient de noter que le seuil de la famine indique, selon le rapport, la capacité de se nourrir de manière adéquate et équilibrée et celui de la pauvreté signifie les dépenses nécessaires obligatoires en ce qui concerne notamment l'alimentation, les vêtements, le logement (y compris les charges), le transport, l'éducation et la santé.

[988]*Id.*, *Şubat 2018 - Açlık ve Yoksulluk Sınırı [Seuils de la famine et la pauvreté - Février 2018],* 26 janv. 2016, disponible sur : http://www.turkis.org.tr/dosya/K4Isgc16v4ea.pdf, consulté le 2 juill. 2021. Les seuils de la famine et de la pauvreté sont calculés, pour cette période, comme s'élevant respectivement à 1 637 et 5 331 livres turques (350 et 1 140 euros).

[989]Mülteci-Der, *Türkiye'de Mültecilerin Kabul Koşulları, Hak ve Hizmetlere Erişimleri - Uydu Kentler İzleme ve Raporlama Projesi Raporu [Les conditions d'accueil des réfugiés en Turquie et leur accès aux droits et services - Rapport du projet de contrôle et de compte rendu des villes satellites], op. cit.*, p. 28. Le rapport indique que les autorités municipales gardent, en général, leur distance par rapport aux demandeurs d'asile et réfugiés et que, ainsi, les services offerts à ce public restent négligeables.

[990]Özlem KAHYA, « Asylum Seekers in Turkey and Satellite City Experience », *op. cit.*, p. 4099. Prenant l'exemple de quelques villes, elle souligne que les autorités locales dans la ville d'Isparta ont loué deux auberges pour accueillir des demandeurs d'asile et celles dans la ville de Burdur des anciens logements endommagés par le séisme. Elle ajoute que la mairie de Van fournit parfois des chambres d'hôtel à des demandeurs d'asile pour quelques jours.

en plus, elles restent très peu nombreuses par rapport au nombre de demandeurs d'asile[991].

558 Ces allocations qui s'avèrent insatisfaisantes ne couvrent ainsi qu'une petite partie des besoins d'un nombre limité de demandeurs d'asile. Pour des raisons variables, elles restent en outre peu accessibles pour beaucoup d'entre eux.

B. Des allocations peu accessibles

559 Le nombre de personnes ayant accès à ces aides demeure peu élevé. Selon les informations obtenues du bureau des étrangers de la Direction générale de la police nationale de Turquie [992] par Mülteci-Der en septembre 2013, les fondations de l'assistance sociale et de la solidarité ont accordé des allocations à 5 138 demandeurs d'asile et titulaires de protection internationale[993], soit presque 6 % du nombre total qui s'élevait à 77 000 à la fin de l'année considérée[994].

560 Il existe un manque de coordination et d'organisation entre les fondations de l'assistance sociale et de la solidarité et les associations, ce qui débouche sur le fait que certaines familles et personnes bénéficient de plusieurs aides tandis que d'autres n'en obtiennent aucune[995]. La Commission des droits de l'Homme de la préfecture de Nevşehir dénonce que les dons qui atteignent parfois des niveaux importants globalement sont souvent

---

[991]Voir, en ce sens, Mülteci-Der, *op. cit.,* p. 29.

[992]Emniyet Genel Müdürlüğü

[993]Mülteci-Der, *op. cit.,* p. 27.

[994]HCR, *UNHCR Global Report 2013 - Turkey,* disponible sur : https://www.unhcr.org/publications/ fundraising/539809ff0/unhcr-global-report-2013-turkey.html, consulté le 1er juill. 2021. Il y a lieu de noter que ces chiffres ne comprennent pas les Syriens qui ont été mis sous la protection temporaire et qui ne sont donc pas considérés comme « demandeurs d'asile », terme réservé aux aspirants à un statut de protection internationale.

[995]Nevşehir Valiliği [Préfecture de Nevşehir] - Commission des droits de l'Homme, *Geçici Koruma Altındakiler, Sığınmacılar, Göçmenler ve Mülteciler Raporu [Rapport sur les bénéficiaires de la protection temporaire, les demandeurs d'asile, les migrants et les réfugiés]*, *op. cit.*, p. 17.

insuffisants du point de vue des individus du fait d'une distribution « irrégulière, discontinue et inéquitable » desdits dons, ce qui empêche la mise en place d'un système « durable »[996]. Mülteci-Der soutient que l'une des raisons pour lesquelles le nombre de bénéficiaires d'aides sociales demeure faible réside dans le fait que les personnes n'obtiennent pas assez de renseignements sur les aides sociales[997]. Effectivement, dans une enquête menée dans la ville de Çankırı, une grande partie des personnes interrogées ont donné une réponse négative à la question de savoir si elles recevaient une aide d'un quelconque organisme[998]. Lorsqu'on les a questionnées sur la raison de cela, la plupart d'entre elles ont expliqué qu'elles ne savaient pas où faire la demande[999]. Par ailleurs, il convient d'indiquer que, quant aux personnes recevant une aide sociale, l'enquête menée a révélé que 57 % d'entre elles ont fait part des problèmes relatifs aux aides sociales qu'elles touchaient. 47,4 % des bénéficiaires ont déploré leur insuffisance et 35,1 % ont précisé qu'ils ne les recevaient pas régulièrement[1000].

561 Force est ainsi de conclure que le dispositif portant sur l'octroi des allocations du YUKK *« reste théorique à l'heure actuelle »*[1001]. Malgré l'absence d'un système qui fonctionne de manière effective et le fait qu'un grand nombre de demandeurs d'asile restent pratiquement privés des aides sociales qui se sont déjà avérées insuffisantes et peu accessibles, le YUKK vient en exclure certaines catégories de personnes.

---

[996]*Ibid.*

[997]Mülteci-Der, *op. cit.,* p. 28.

[998]Erkan SAVAR et Umut KEDİKLİ, « Facilities Provided Refugees and Asylum Seekers in Turkey and Their Adaptation Problems : Cankiri Province Sample », *International Journal of Management, Economics and Business*, vol. 15, n° 4, 2019, p. 1134. Il est précisé que 450 personnes ont participé à l'enquête, lesquelles sont composées de 38,4 % de femmes et de 61,6 % d'hommes. Quant à leur répartition d'âge, 40,2 % des participants ont, selon le rapport, entre 25 et 39 ans, 30 % entre 40 et 54 ans, 18,2 % 24 ans ou moins et 11,6 % 55 ans ou plus. Il est également indiqué que 84,7 % des personnes interrogées sont Irakiens, 12,9 % Iraniens et 2,4 % Afghans.

[999]*Ibid*. Il y a lieu de noter qu'en ce qui concerne ceux qui ont déclaré être bénéficiaires d'une assistance sociale, plus de la moitié d'entre eux ont expliqué qu'ils l'obtenaient des fondations de l'assistance sociale et de la solidarité, 21,8 % du grand public, 9 % du HCR, 9 % des municipalités et 3,8 % des associations.

[1000]*Ibid.*

[1001]Voir, pour cette conclusion, ECRE, *Country Report: Turkey - 2019 Update*, *op. cit.*, p. 65.

C. Des allocations refusées à certains groupes de personnes

562 Ayant pour objectif de garantir un niveau de vie digne aux demandeurs d'asile, la directive accueil reconnaît en principe un droit au bénéfice des « conditions matérielles d'accueil » au demandeur afin que celui-ci puisse subvenir à ses besoins les plus fondamentaux durant la procédure d'asile. La Cour de justice, apportant des précisions sur l'octroi de ces aides sociales, a ainsi établi que ces dernières devaient commencer à compter de l'introduction de la demande et continuer aussi longtemps que la personne détient la qualité de demandeur d'asile. En effet, dans l'arrêt *Cimade e.a. c/ Ministre de l'Intérieur, de l'Outre-mer, des Collectivités territoriales et de l'Immigration*, elle a indiqué que *« s'agissant de la durée de l'obligation d'octroyer les conditions minimales d'accueil, [...] le champ d'application personnel de la directive [accueil] couvre tout demandeur d'asile dès lors qu'il a introduit une demande d'asile pour la première fois [...] »*[1002]. Rappelant qu' *« [...] un demandeur ou demandeur d'asile est un ressortissant d'un pays tiers ou un apatride ayant présenté une demande d'asile sur laquelle il n'a pas encore été statué définitivement »*[1003], la Cour a affirmé que *« le demandeur conserve ainsi son statut de demandeur d'asile au sens de cette directive tant qu'une décision définitive n'a pas été adoptée »*[1004]. Il en découle ainsi que, quelle que soit la procédure spécifique à laquelle le demandeur est soumis, il doit bénéficier des conditions matérielles d'accueil jusqu'à l'obtention d'un statut de protection internationale ou la décision définitive de rejet de sa demande d'asile.

563 Le droit turc laisse place à une interprétation qui s'avère en contradiction avec le droit à une aide sociale jusqu'à l'intervention d'une décision définitive sur la demande d'asile. L'article 89, paragraphe 5, du YUKK dispose qu' *« une allocation peut être accordée aux demandeurs d'asile dans le besoin, sauf ceux qui relèvent des articles 72 ou 79 »*, c'est-à dire les personnes dont la demande d'asile est considérée comme irrecevable (article 72)

[1002] CJUE, *Cimade e.a. c/ Ministre de l'Intérieur, de l'Outre-mer, des Collectivités territoriales et de l'Immigration*, Aff. C-179/11, Arrêt du 27 sept. 2012, par. 52.

[1003] *Ibid*., par. 53.

[1004] *Ibid*.

et celles placées en procédure accélérée (article 79). La rédaction retenue de cette disposition laisse penser que cette dernière vise à priver d'allocations financières des personnes qui ont encore le statut de demandeur d'asile. C'est le cas pour le second groupe, c'est-à-dire les personnes en procédure accélérée qui détiennent sans équivoque la qualité de demandeur d'asile. Pour les personnes relevant de la première catégorie, on pourrait penser qu'ayant fait l'objet d'une décision d'irrecevabilité, elles ne sont plus demandeuses d'asile sauf que la disposition étant expressément consacrée à cette catégorie de personnes, il convient de penser qu'elle vise, dans le premier groupe, celles ayant fait l'objet d'une décision d'irrecevabilité non définitive, et donc susceptible de recours.

564 Dès lors, les motifs d'irrecevabilité de la demande d'asile énoncés dans le YUKK constituent, par ricochet, des motifs supplémentaires de refus des allocations financières à partir de la décision d'irrecevabilité et tant que cette dernière n'est pas définitive. En effet, l'article 72 du YUKK visent, comme motifs d'irrecevabilité, l'introduction d'une demande ultérieure[1005], l'arrivée depuis un premier pays d'asile[1006] ou d'un pays tiers sûr[1007]. Ces deux derniers motifs sont manifestement incompatibles avec la directive accueil. En effet, si celle-ci prévoit, en son article 20, des cas exceptionnels permettant aux États de limiter ou retirer le bénéfice des conditions matérielles d'accueil, ceux-ci n'incluent pas les deux catégories de personnes que le YUKK énonce. Selon la directive, les conditions matérielles d'accueil peuvent être limitées ou retirées lorsque le demandeur a abandonné son lieu de résidence[1008], lorsqu'il ne respecte pas l'obligation de se présenter aux autorités[1009], lorsqu'il a fait une demande ultérieure[1010], lorsqu'il n'a

---

[1005]Article 72, paragraphe 1, alinéas a et b du YUKK, *op. cit.*

[1006]Article 72, paragraphe 1, alinéa c, *op. cit.*

[1007]Article 72, paragraphe 1, alinéa ç, *op. cit.*

[1008]Article 20, paragraphe 1, alinéa a, de la Directive 2013/33/UE ..., *op. cit.*

[1009]Article 20, paragraphe 1, alinéa b, *op. cit.*

[1010]Article 20, paragraphe 1, alinéa c, *op. cit.* L'article 2, paragraphe q, de la directive procédure définit la demande ultérieure comme suit : *« une nouvelle demande de protection internationale présentée après qu'une décision finale a été prise sur une demande antérieure, y compris le cas dans lequel le demandeur a explicitement retiré sa demande et le cas dans lequel l'autorité responsable de la détermination a rejeté une*

pas présenté sa demande dès son arrivée dans l'État[1011], et lorsqu'il a dissimulé ses ressources financières[1012]. De surcroît, la jurisprudence de la CJUE permet également de conclure que l'arrivée d'un autre pays ne peut pas être un motif pour rejeter les conditions matérielles d'accueil. La Haute cour s'est prononcée à ce sujet, concernant le transfert d'un demandeur vers un autre État membre de l'Union, retenant que *« ni la décision de l'État membre de requérir un autre État membre qu'il estime responsable de l'examen de la demande d'asile aux fins de prendre en charge le demandeur d'asile ni l'acceptation de cette requête par l'État membre requis ne constituent une décision définitive au sens de la directive [accueil]. Il s'ensuit que seul le transfert effectif du demandeur d'asile par l'État membre requérant met fin à l'examen de la demande d'asile par ce dernier ainsi qu'à sa responsabilité afférente à l'octroi des conditions minimales d'accueil »* [1013]. En dépit des dispositions précises de la directive accueil et de la jurisprudence de la Cour de justice éclairant le sujet, le YUKK exclut le bénéfice des aides sociales pour les personnes provenant d'un premier pays d'asile ou d'un pays tiers sûr.

565 Quant au refus d'octroi de toute aide fondée sur l'application de la procédure accélérée, il est tout aussi manifestement incompatible avec le droit de l'Union en ce que la directive accueil ne donne pas place à une telle restriction. Certes, le placement d'une personne en procédure accélérée est une décision administrative susceptible de recours devant le juge administratif, mais dans l'hypothèse d'une annulation, le demandeur d'asile n'aura en tout état de cause pas la possibilité de récupérer les aides auxquelles il aurait pu prétendre dans la période antérieure à la décision d'annulation.

566 L'accès aux soins, en matière de santé, pose des difficultés de même nature auxquelles s'ajoutent d'autres enjeux.

---

demande à la suite de son retrait implicite, conformément à l'article 28, paragraphe 1 » (Directive 2013/32/UE ..., *op. cit.*).

[1011]Article 20, paragraphe 2, de la Directive 2013/33/UE ..., *op. cit.*

[1012]Article 20, paragraphe 3. *op. cit.*

[1013]CJUE, *Cimade e.a. c/ Ministre de l'Intérieur, de l'Outre-mer, des Collectivités territoriales et de l'Immigration, op. cit.*, par. 55.

§III. L'accès aux soins de santé

567 La Charte des droits fondamentaux de l'UE garantit, en son article 35, *« le droit d'accéder à la prévention en matière de santé et de bénéficier de soins médicaux dans les conditions établies par les législations et pratiques nationales »*. Ainsi la Charte reconnaît une certaine marge d'action aux États membres en termes de conditions d'accès à la santé. La Convention européenne des droits de l'Homme ne garantit pas un droit en particulier à propos de l'accès aux services sanitaires et aux médicaments. Néanmoins, selon la CEDH, *« on ne saurait exclure que les actes et omissions des autorités dans le cadre des politiques de santé publique peuvent, dans certaines circonstances, engager leur responsabilité sous l'angle du volet matériel de l'article 2 »*[1014]. Il en ressort, ainsi, que la responsabilité de l'État *« peut être engagée lorsqu'il est prouvé que ses autorités mettent en danger la vie d'une personne par des actes ou l'absence d'actes refusant à cette personne les soins de santé autrement disponibles pour le reste de la population »*[1015].

568 Quant au droit turc, la Constitution garantit, dans le même sens, le droit à la santé pour tous et sans discrimination aucune. L'article 56 de la Loi fondamentale turque dispose que *« toute personne a droit de vivre dans un environnement sain et stable »*[1016]. De même, le règlement du 1er août 1998 relatif aux droits du patient[1017] reconnaît également ce droit en mettant l'accent sur la mise en œuvre non-discriminatoire des services de santé. Ainsi, le décret précise, en son article 5, que *« vivre dans un état sain des points de vue physique, mental et social est un droit tout à fait fondamental »* et ajoute que *« les services de santé doivent être assurés sans considération de race, langue, religion, secte, sexe,*

[1014]CEDH, *Powell c/ Royaume-Uni*, Aff. 45305/99, Décision du 4 mai 2000.

[1015]CoE, *Manuel de droit européen en matière d'asile, de frontières et d'immigration*, Office des publications de l'UE, Édition 2020, Luxembourg, p. 298.

[1016]Le texte original est rédigé comme suit : *« Herkes, sağlıklı ve dengeli bir çevrede yaşama hakkına sahiptir »*.

[1017]Hasta Hakları Yönetmeliği

opinion politique, conviction philosophique, situation économique ou sociale ou toute autre situation »[1018].

569 En ce qui concerne les demandeurs d'asile, la directive accueil de l'UE énonce, en son article 19, paragraphe 1, que *« les États membres font en sorte que les demandeurs d'asile reçoivent les soins médicaux nécessaires qui comportent, au minimum, les soins urgents et le traitement essentiel des maladies et des troubles mentaux graves »*[1019].

570 En droit turc, en vertu de l'article 89, paragraphe 3, du YUKK, les demandeurs de protection internationale peuvent pleinement jouir des services de santé[1020] à partir du moment où ils se voient délivrer ce qui est appelé « le document d'identité du demandeur de protection internationale *[uluslararası koruma başvuru sahibi kimlik belgesi]* »[1021] à l'issue de l'enregistrement de leur demande d'asile. Ainsi, l'article 67, paragraphe 3, du Code des sécurités sociales et de l'assurance universelle santé dispose que les demandeurs de protection internationale sont considérés comme bénéficiaires de l'assurance universelle santé[1022] et qu'ils peuvent avoir accès aux prestations de santé

[1018]Article 5, Hasta Hakları Yönetmeliği [Règlement relatif aux droits du patient], *JO de Turquie*, n° 23420, 1er août 1998. Le texte original est rédigé comme suit : *« Sağlık hizmetlerinin sunulmasında aşağıdaki ilkelere uyulması şarttır : a) Bedeni, ruhi ve sosyal yönden tam bir iyilik hali içinde yaşama hakkının, en temel insan hakkı olduğu, hizmetin her safhasında daima gözönünde bulundurulur. [...] c) Sağlık hizmetinin verilmesinde, hastaların, ırk, dil, din ve mezhep, cinsiyet, siyasi düşünce, felsefi inanç ve ekonomik ve sosyal durumları ile sair farklılıkları dikkate alınamaz. [...] ».*

[1019]Article 19, paragraphe 1, de la Directive 2013/33/UE ..., *op. cit.*

[1020]En ce qui concerne les services offerts, il y a lieu de noter que le système de santé en Turquie est structuré par une gradation des prestations de services. Il existe donc trois principaux niveaux de soins de santé, chacun comportant des établissements différents destinés à répondre à des besoins particuliers. Les établissements de santé de premier degré visent les soins de première nécessité (services liés au diagnostic, au traitement et à la réhabilitation du premier niveau). Parmi les établissements de santé de premier degré se trouvent les unités médicales des établissements publics *[Kamu Kurum ve Kuruluşları Sağlık Üniteleri]*, les centres de santé *[Sağlık Ocakları]*, les centres de santé maternelle et infantile *[Ana ve Çocuk Sağlığı Merkezleri]* et les dispensaires tuberculose *[Verem Savaş Dispanserleri]*. Sont des établissements de santé de deuxième degré les hôpitaux publics *[Kamu Hastaneleri]* et de troisième degré les hôpitaux d'enseignement et de recherche *[Eğitim ve Araştırma Hastaneleri]* ainsi que les hôpitaux universitaires *[Üniversite Hastaneleri]*. (Ministère de la santé de Turquie, *Circulaire 2003/97*, 15 août 2003).

[1021]Voir, pour la délivrance dudit document, l'article 76, YUKK, *op. cit.*

[1022]Article 60, paragraphe 2, 5510 sayılı Sosyal Sigortalar ve Genel Sağlık Sigortası Kanunu [Loi n° 5510 rela-

à la suite d'un contrôle de leur pièce d'identité, sauf en cas de situations d'urgence[1023]. Cela signifie que les personnes qui n'ont pas encore soumis leur demande d'asile, y compris les migrants irréguliers, ou qui n'ont pas encore obtenu ce document ne peuvent bénéficier que des services de santé d'urgence[1024].

571 Or, avec une modification apportée au YUKK le 6 décembre 2019[1025], le droit à l'assurance universelle santé des demandeurs d'asile a été limité à une durée d'un an suivant l'enregistrement de leur demande d'asile. L'article modifié 89, paragraphe 3, dispose désormais, que *« parmi les demandeurs de protection internationale, ceux qui n'ont pas une sécurité sociale et qui n'ont pas la capacité de paiement sont soumis, pendant un an, au Code des sécurités sociales et de l'assurance universelle santé »*[1026]. Cette modification restreint largement l'accès des demandeurs d'asile aux services de santé lorsque la durée d'une année s'achève, d'autant plus que ces personnes ne touchent qu'insuffisamment ou pas du tout d'allocations financières. À cet égard, instauré sur la base de l'objectif d'adoption des acquis juridiques de l'Union, le YUKK marque un retour en arrière avec cette modification législative.

---

tive aux sécurités sociales et à l'assurance universelle], *JO de Turquie*, n° 26200, 16 juin 2006. Le texte original est rédigé comme suit : *« Uluslararası koruma başvurusu veya statüsü sahibi ve vatansız olarak tanınan kişiler, [...] genel sağlık sigortalısı sayılır »*.

[1023]Article 67, paragraphe 3, Loi n° 5510 ..., *op. cit.* Le texte original est rédigé comme suit : *« Ayrıca genel sağlık sigortalısı ve bakmakla yükümlü olduğu kişilerin sağlık hizmetlerinden ve diğer haklardan yararlanabilmeleri için sağlık hizmet sunucularına başvurduklarında acil haller hariç olmak üzere (acil hallerde ise acil halin sona ermesinden sonra); biyometrik yöntemlerle kimlik doğrulamasının yapılması ve/veya nüfus cüzdanı, sürücü belgesi, evlenme cüzdanı, pasaport veya Kurum tarafından verilen resimli sağlık kartı belgelerinden birinin gösterilmesi zorunludur »*.

[1024]Voir, en ce sens, Mülteci Hakları Merkezi, *Türkiye'de Uluslararası Koruma Arayan Kişiler İçin Sağlık Hizmetleri [Les services sanitaires en Turquie pour les demandeurs de protection internationale],* disponible sur : http://www.mhd.org.tr/assets/ip_health_tr.pdf, consulté le 11 juill. 2021, p.3.

[1025]Article 87, Loi n° 7196, *op. cit.*

[1026]Article 89, paragraphe 3, YUKK, *op. cit.* Le passage original est comme suit : *« Herhangi bir sağlık güvencesi olmayan ve ödeme gücü bulunmayanlar uluslararası koruma başvuru kaydından itibaren bir yıl süre ile 31/5/2006 tarihli ve 5510 sayılı Sosyal Sigortalar ve Genel Sağlık Sigortası Kanunu hükümlerine tabidir »*.

572 Un exemple vécu en 2013 est une illustration flagrante de ce qui peut arriver aux demandeurs d'asile ayant besoin de soins médicaux réguliers[1027]. Golafrooz Tajik, une Afghane de 63 ans à Gaziantep qui souffrait du diabète et qui devait suivre, selon les rapports médicaux, un traitement par dialyse deux fois par semaine qui coûtait, chacun, 200 livres turques (75 euros)[1028], est décédée puisque des hôpitaux lui ont refusé le traitement du fait de l'absence de paiement. L'association Mülteci-Der qui suivait de près la situation de cette personne indique avoir écrit des lettres demandant de l'aide à la préfecture de Gaziantep, à la sous-préfecture de Şahinbey ainsi qu'à la Fondation de l'assistance sociale et de la solidarité mais n'a réussi à obtenir que 200 livres turques. Malgré d'autres efforts voués à l'échec, Golafrooz Tajik s'est finalement vue refuser le traitement à partir du 14 septembre 2013 et est décédée le 27 septembre 2013 en réanimation[1029].

573 De surcroît, si la personne bénéficie, selon le YUKK, d'un accès gratuit aux services de santé pendant la première année suivant l'enregistrement de sa demande d'asile, nombre de personnes en sont *de facto* privées par ricochet.

574 En effet, les demandeurs d'asile n'ont pas le droit de travailler en droit turc, ce qui n'est pas, en soi, contraire à la directive accueil qui dispose, en son article 15, paragraphe 1, que *« les États membres veillent à ce que les demandeurs aient accès au marché du travail dans un délai maximal de neuf mois à compter de la date d'introduction de la demande de protection internationale »*[1030]. Prévoyant un délai plus court que la directive ne l'exige, le YUKK précise, dans l'article 89, paragraphe 4, alinéa a, que les demandeurs d'asile

---

[1027]Même si cet incident s'est déroulé en septembre 2013, soit après l'entrée en vigueur du YUKK le 11 avril 2013, les dispositions de ce dernier relatives à l'assurance santé universelle n'ont commencé à être effectives qu'à partir de 2014. (Voir, en ce sens, Mülteci-Der, *Türkiye'de Mültecilerin Kabul Koşulları, Hak ve Hizmetlere Erişimleri - Uydu Kentler İzleme ve Raporlama Projesi Raporu [Les conditions d'accueil des réfugiés en Turquie et leur accès aux droits et services - Rapport du projet de contrôle et de compte rendu des villes satellites]*, *op. cit.*, p. 22).

[1028]Montant approximatif calculé en fonction du taux de change en octobre 2013.

[1029]Mülteci-Der, *Basın Açıklaması: Tedavi Alamadığı için Hayatını Yitiren Mülteci [Communiqué de presse : Réfugié décédée par manque de traitement],* 27 sept. 2013, disponible sur : http://www.multeci. org.tr/haberler/basin-aciklamasi-tedavi-alamadigi-icin-hayatini-yitiren-multeci/, consulté le 12 juill. 2021.

[1030]Article 15, paragraphe 1, de la Directive 2013/33/UE ..., *op. cit.*

« peuvent demander l'autorisation de travail 6 mois après leur demande de protection internationale »[1031]. Or, force est de constater que cette disposition, contrairement à la directive, ne donne pas un droit automatique de travail en ce qu'elle laisse l'octroi d'un tel droit à l'appréciation des autorités turques, et qu'elle n'a d'ailleurs presque aucune conséquence dans la pratique. ECRE précise, à ce sujet, que le nombre d'autorisations de travail accordées aux demandeurs d'asile reste « maigre » de 2015 à 2018 et qu'il n'existe pas de statistiques mises à jour pour 2019[1032]. De ce fait, bon nombre d'entre eux quittent la ville où ils sont assignés durant l'examen de leur demande d'asile et s'installent dans une autre ville dans laquelle ils ont trouvé un emploi illégal afin de subvenir à leurs besoins fondamentaux que l'État échoue à satisfaire. Eu égard à ce que, juridiquement, ils ne peuvent bénéficier des services de santé que dans la première ville, ils sacrifient ainsi leur droit à la santé pour l'emploi.

575 Les conditions matérielles d'accueil étant, *a priori*, plus accessibles aux demandeurs d'asile en liberté, ceux placés en rétention sont souvent privés d'une protection minimale, voire du respect dû à leur dignité.

Section II. Les conditions de la rétention administrative

576 Mesure administrative privant le demandeur d'asile de sa liberté, la rétention administrative doit pour autant lui garantir une certaine protection en termes de

---

[1031]Article 89, paragraphe 4, alinéa a, YUKK, *op. cit.* Le passage original est comme suit : *« Başvuru sahibi veya şartlı mülteci, uluslararası koruma başvurusu tarihinden altı ay sonra çalışma izni almak için başvurabilir »*.

[1032]ECRE, *Country Report: Turkey - 2019 Update*, *op. cit.*, p. 75. Par ailleurs, s'il aurait pu être avancé que ce délai de 6 mois n'emporte pas de graves conséquences si la personne arrive à obtenir une protection internationale, cet argument ne saurait être accepté puisque l'accès au marché du travail des titulaires d'une telle protection est soumis aux mêmes conditions que les demandeurs d'asile et demeure donc théorique. Cette question concernant les titulaires d'un statut sera abordée plus amplement dans le second titre de la présente partie.

conditions matérielles. Il convient de noter d'emblée que la rétention administrative n'est pas une sanction infligée à l'étranger, mais une forme de privation de liberté visant, de manière générale, soit à l'éloigner vers son pays d'origine soit à prévenir son entrée irrégulière sur le territoire du pays[1033]. L'article 57 du YUKK dispose en ce sens que *« le préfet peut ordonner le placement en rétention administrative des personnes ayant fait l'objet d'un arrêté d'expulsion [...] »* [1034]. De ce fait, qu'il s'agisse d'une personne appréhendée après être entrée irrégulièrement sur le territoire ou sous le coup d'une mesure d'expulsion, l'État est tenu de garantir à ces personnes des conditions matérielles compatibles avec la dignité humaine et meilleures que celles des prisons puisqu'elles ne font pas l'objet de poursuite ou de sanction pénale. Cette exigence vaut ainsi pour les personnes qui ont déposé leur demande d'asile après avoir fait l'objet d'un arrêté d'expulsion et d'une décision de placement en rétention administrative.

577 Les demandeurs d'asile peuvent également être placés en rétention administrative durant l'examen de leur demande en vertu de l'article 68 du YUKK, *« afin de déterminer l'exactitude des informations d'identité ou de citoyenneté en cas de doute sérieux ; afin d'empêcher l'entrée illégale dans le pays par les portes frontalières ; lorsque les éléments appuyant sa demande d'asile ne peuvent être déterminés que s'il est placé en rétention administrative ; s'il présente un danger réel pour l'ordre ou la sécurité publics »*[1035]. Eu

---

[1033]Voir, à ce sujet, CoE - CPT, *Rétention des migrants*, Fiche thématique, mars 2017, CPT/Inf(2017)3, disponible sur : https://rm.coe.int/16806fbf13, consulté le 11 oct. 2021, p. 1.

[1034]Article 57, paragraphe 2, YUKK, *op. cit.* Selon cette disposition, la rétention administrative concerne les personnes suivantes parmi celles ayant fait l'objet d'un arrêté d'expulsion : celles qui risquent de fuir ou de disparaître ; qui violent les règles d'entrée ou de sortie du territoire ; qui utilisent de faux documents ; qui ne quittent pas le pays dans les délais impartis sans justification valable ; et qui menacent l'ordre, la sécurité et la santé publics. Le passage original est comme suit : *« Hakkında sınır dışı etme kararı alınanlardan; kaçma ve kaybolma riski bulunan, Türkiye'ye giriş veya çıkış kurallarını ihlal eden, sahte ya da asılsız belge kullanan, kabul edilebilir bir mazereti olmaksızın Türkiye'den çıkmaları için tanınan sürede çıkmayan, kamu düzeni, kamu güvenliği veya kamu sağlığı açısından tehdit oluşturanlar hakkında valilik tarafından idari gözetim kararı alınır ya da 57/A maddesi uyarınca idari gözetime alternatif yükümlülükler getirilir ».*

[1035]Article 68, paragraphe 2, YUKK, *op. cit.* Le passage original est comme suit : *« Başvuru sahiplerinin idari gözetim altına alınması istisnai bir işlemdir. Başvuru sahibi sadece aşağıdaki hâllerde idari gözetim altına alınabilir: a) Kimlik veya vatandaşlık bilgilerinin doğruluğuyla ilgili ciddi şüphe varsa, bu bilgilerinin tespiti amacıyla, b) Sınır kapılarında usulüne aykırı surette ülkeye girmekten alıkonulması amacıyla, c) İdari gözetim altına alınmaması durumunda başvurusuna temel oluşturan unsurların belirlenemeyecek olması hâlinde, ç) Kamu düzeni veya kamu güvenliği açısından ciddi tehlike oluşturması hâlinde ».*

égard ainsi à la multiplicité des motifs justifiant le placement en rétention administrative des demandeurs d'asile, les conditions dans lesquelles ces derniers sont susceptibles de se retrouver durant cette privation de liberté méritent un examen approfondi.

578 Le Comité du Conseil de l'Europe pour la prévention de la torture ou des traitements inhumains ou dégradants a souligné certains critères concrets afin de garantir aux personnes en rétention administrative une protection adéquate, sur la base des jurisprudences de la Cour. Il précise, à cet égard, que *« les limitations à la liberté de se déplacer au sein du centre de rétention doivent être aussi réduites que possible »*[1036]. La Cour précisait, à ce sujet, dans l'affaire *Yarashonen c/ Turquie*, que ces personnes doivent avoir droit à au moins une heure d'exercice en plein air tous les jours, quelle que soit la qualité des conditions matérielles des chambres[1037]. Le Comité indique aussi la nécessité d'avoir accès tout au long de la journée à une aire d'exercice en plein air dotée d'équipements appropriés (bancs, abris, etc.)[1038]. Il ajoute qu' *« il convient de prévoir dans les centres de rétention un accès à une salle de séjour et à la radio/télévision, ainsi qu'à des journaux/magazines et à d'autres possibilités d'activités récréatives (par exemple, jeux de société, ping-pong, sports), à une bibliothèque et à une salle de prière »*[1039]. Quant aux visites, il précise que *« le principe doit être celui de la visite ouverte »* et qu'il doit être possible pour la personne en rétention de rencontrer librement sa famille et ses amis[1040].

579 Si certains critères sont ainsi dressés, l'état des conditions de rétention doit être évalué au cas par cas. De ce point de vue, lorsqu'une personne se plaint des conditions

---

[1036] *Ibid*., p. 5.

[1037] CEDH, *Yarashonen c/ Turquie*, Aff. 72710/11, Arrêt du 24 juin 2014, par. 78.

[1038] CoE - Comité européen pour la prévention de la torture ..., *Rétention des migrants, op. cit.* Remarque mise au point à la suite de nombreuses visites effectuées par le Comité : Hongrie en 2015 (CoE, *Report to the Hungarian Government on the visit to Hungary carried out by the CPT from 21 to 27 October 2015*, CPT/Inf (2016) 27, publié le 3 nov. 2016, par. 42), France en 2010 (*Id*., *Rapport au Gouvernement de la République française relatif à la visite effectuée en France par le CPT du 28 novembre au 10 décembre 2010*, publié le 29 juill. 2011, CPT/Inf (2012) 13, par. 43) et Ukraine en 2010 (*Id*., *Report to the Ukrainian Government on the visit to Ukraine carried out by the CPT from 9 to 21 September 2009*, CPT/Inf (2011) 29, publié le 23 nov. 2011, par. 62).

[1039] *Ibid*., p. 6.

[1040] *Ibid.*

inhumaines en rétention administrative dans un pays, en l'occurrence en Turquie (§I), elle doit avoir la possibilité de faire un recours pour un examen juridictionnel (§II).

§I. Des conditions inhumaines de rétention administrative

580 Gérés autrefois sous le nom de centres d'accueil des étrangers, les centres de rétention ont acquis leur statut juridique actuel avec le YUKK. La Cour européenne des droits de l'Homme a été saisie à de nombreuses reprises des griefs tirés des mauvaises conditions de rétention et elle a condamné la Turquie de manière répétitive pour notamment certains centres en particulier. Si ces condamnations ont parfois donné lieu à la fermeture par le gouvernement de certains d'entre eux (A), les problèmes ne semblent pas résolus (B).

A. Des conditions donnant lieu à des condamnations répétitives de la Turquie par la CEDH

581 Les conditions matérielles des centres de rétentions dans lesquels les étrangers sont maintenus en vue de leur expulsion ont été examinées par de nombreuses instances nationales et internationales. La Cour européenne des droits de l'Homme et la Cour constitutionnelle turque ont démontré, à travers les arrêts qu'elles ont rendus, l'état déplorable de certains centres de rétention administratifs. Il en est du même du Comité européen pour la prévention de la torture et des peines ou traitements inhumains ou dégradants du Conseil de l'Europe à la suite des visites qu'il a effectuées dans ces établissements en Turquie.

582 La CEDH a condamné la Turquie pour violation de l'article 3 de la Convention du fait des mauvaises conditions dans certains centres, notamment ceux situés à Istanbul, Izmir et Edirne.

583 Ayant traité la situation du centre de Kumkapı à Istanbul dans l'affaire *Yarashonen c/ Turquie*, la Cour a constaté plusieurs problèmes emportant la violation de l'article 3, tels le surpeuplement et la restriction de mouvement. Elle a noté que *« la surface par [personne était] tombée jusqu'à 3,58 m² »*[1041] et que *« le requérant ne disposait pas d'un espace personnel suffisant dans sa chambre-dortoir »*[1042]. Faisant référence aux visites effectuées en mai et juin 2012 dans ces lieux par des députés turcs et le Rapporteur spécial des Nations unies sur les droits de l'Homme des migrants, elle a souligné que le problème de surpeuplement était documenté et qu'il ressortait des visites des députés que, à un certain moment, *« l'espace personnel par détenu était de 2,27 m², ce qui, en soi, entraînait la violation de l'article 3 »*[1043]. Elle a relevé, ensuite, que le requérant *« ne bénéficiait pas non plus d'une liberté de mouvement suffisante »* et que *« certains aspects des conditions de détention dans lesquelles le requérant se trouvait étaient encore plus stricts que le régime pénitentiaire turc pour les prisonniers purgeant une peine de prison à vie »*[1044]. Ces constats faits par la Cour ne se rapportaient pas à des cas isolés, d'autant plus qu'elle les a réitérés dans les années suivantes dans beaucoup d'autres affaires[1045].

584 Saisie des allégations relatives aux conditions du centre Tunca à Edirne, la Cour a conclu à la violation dans l'affaire *Tehrani et autres c/ Turquie*. Elle a noté que le centre litigieux

---

[1041]CEDH, *Yarashonen c/ Turquie*, *op. cit.*, par. 76 (Traduit par nos soins).

[1042]*Ibid*. (Traduit par nos soins).

[1043]*Ibid*., par. 77 (Traduit par nos soins).

[1044]*Ibid*., par. 78 (Traduit par nos soins). À ce propos, la Cour a noté sa « vive inquiétude » concernant l'allégation du requérant selon laquelle il n'a pas été autorisé à sortir du bâtiment ne serait-ce qu'une seule fois pendant toute la durée de sa détention, soit environ six mois (*Ibid.*) et précisé qu'il a effectivement été confiné dans sa chambre surpeuplée pendant des mois (*Ibid*., par. 79).

[1045]CEDH, *Musaev c/ Turquie*, Aff. 72754/11, Arrêt du 21 oct. 2014 ; *Id*., *S.A. c/ Turquie*, Aff. 74535/10, Arrêt du 15 déc. 2015 ; *Id*., *Alimov c/ Turquie*, Aff. 14344/13, Arrêt du 6 sept. 2016. Par ailleurs, dans un certain nombre d'affaires où les requérants se plaignaient des conditions de rétention dans le centre de rétention de Kumkapı, un règlement amiable a été privilégié et, quoique, de ce fait, la Cour n'ait pas abouti à un constat de violation, le gouvernement a accepté de verser onze mille euros pour les griefs des requérants tirés, *inter alia*, de l'atteinte à l'article 3 (Voir en ce sens, CEDH, *Bakhtiiarova et Durmuş c/ Turquie*, Aff. 74585/12, Décision du 13 sept. 2016 ; *Id*., *Cristina c/ Turquie*, Aff. 13907/13, Décision du 13 sept. 2016 ; *Id*., *Lemghari et Hajjaj c/ Turquie*, Aff. 12778/12, Décision du 13 sept. 2016 ; *Id*., *Muhammed c/ Turquie*, Aff. 12778/12, Décision du 13 sept. 2016 ; *Id*., *Musayev c/ Turquie*, Aff. 20295/13, Décision du 13 sept. 2016 ; *Id*., *S.B. c/ Turquie*, Aff. 38287/11, Décision du 13 sept. 2016).

était excessivement surpeuplé et qu'il manquait d'ordre et d'hygiène général au point de se situer dans le seuil de gravité de l'article 3 de la Convention[1046]. Dans un rapport de Human Rights Watch auquel la Cour faisait référence, publié en novembre 2008 suite à une visite effectuée dans ce centre le 11 juin 2008 par l'organisation, cette dernière a indiqué qu'en dépit de sa capacité maximale de 200 pensionnaires, le nombre de personnes maintenues en rétention dans ce centre était de 703[1047]. Décrivant les conditions comme étant *« épouvantables [et] complètement impropres à l'habitation humaine, même pour une courte durée »*, l'association a ajouté qu' *« en tant que lieu de rétention indéfinie, les conditions [étaient] à elles seules inhumaines et dégradantes »*[1048]. Selon ses observations et les témoignages des personnes avec lesquelles elle a mené des entretiens, elle a précisé que *« les premières impressions les plus fortes d'Edirne [étaient] la surpopulation, le désespoir, la puanteur et la saleté »*[1049]. Un autre élément qui rend la rétention des personnes inhumaine est le traitement des agents de sécurité. Le rapport fait part de multiples témoignages similaires selon lesquelles les gardes interviennent en

---

[1046]La Cour s'est appuyée sur des photos présentées par le requérant dans lesquelles on voyait *« un nombre incalculable d'hommes couchés sur le sol à portée de main les uns des autres ou assis sur des couvertures »*. Son attention a également été attirée par des photos prises durant le déjeuner lesquelles montraient *« des hommes assis coude à coude sur le sol de la même unité en train de manger, tandis que les autres font la queue pour recevoir leur repas »* et précisait, que ces photos décrivaient *« une surpopulation »* et *« un manque d'ordre et d'hygiène général »*. (CEDH, *Tehrani et autres c/ Turquie,* Aff. 32940/08 et al., Arrêt du 13 avr. 2010, par. 92) (Traduit par nos soins).

[1047]Human Rights Watch, *Stuck in a Revolving Door - Iraqis and Other Asylum Seekers and Migrants at the Greece/Turkey Entrance to the European Union,* nov. 2008, disponible sur : https://www.hrw.org/sites/ default/files/reports/greeceturkey1108web_0.pdf, consulté le 11 sept. 2021, p. 52.

[1048]*Ibid*., p. 53 (Traduit par nos soins). Le texte original est comme suit : *« The conditions [...] are abysmal—completely unfit for human habitation, even for a short duration. As a place of indefinite detention, the conditions alone are inhuman and degrading »*.

[1049]*Ibid*., p. 54 (Traduit par nos soins). Le texte original est comme suit : *« The strongest first impressions of Edirne are the overcrowding, the desperation, the stench and the grime »*. À ce sujet, le rapport précisait que *« les mots [manquaient] pour décrire la vue et l'odeur de 400 hommes entassés dans une seule pièce »* et qu' *« il n'y avait aucun espace entre les personnes qui étaient assises côte à côte le long des murs et à l'intérieur de la pièce »* (*Ibid*., p. 53). Il soulignait, de façon détaillée, la chose suivante : *« le bâtiment [...] est sombre et fétide. Il n'y a que de petites fenêtres au niveau du plafond et elles sont en verre, donc inutiles pour la circulation de l'air et le refroidissement. [...] Bien que la plus grande des deux pièces ait une sortie qui mène à la cour qui pourrait théoriquement être utilisée pour fournir de l'air frais et de l'exercice, en réalité, [...], aucun des détenus n'a jamais été autorisé à aller dans la cour. La plus petite des deux pièces n'a même pas de porte qui mène à la cour »* (*Ibid*., p. 53).

cas de bagarre entre les personnes et frappent ces dernières avec des matraques en plastique[1050].

585 Il y a lieu de noter que les mauvaises conditions ne sont pas seulement présentes dans des centres de rétention. Les personnes placées en rétention administrative sont souvent maintenues dans des commissariats pendant des semaines voire des mois avant d'être transférées vers un centre de rétention[1051]. De nombreuses plaintes tirées de la violation de l'article 3 contre les conditions dans des commissariats notamment à Istanbul et Ankara ont été portées devant la Cour de Strasbourg qui a conclu à la violation. Dans l'affaire *Charahili c/ Turquie* s'agissant d'une personne qui contestait les conditions de sa rétention dans le commissariat de Fatih à Istanbul, la Cour a noté, dans un arrêt rendu le 13 avril 2010, que le requérant a été maintenu dans le sous-sol du commissariat de police pendant près de 20 mois et, de surcroît, que cet endroit était conçu pour les gardes à vue pendant une période maximale de quatre jours conformément au code de procédure pénale turc[1052]. Dès lors, elle a conclu, eu égard notamment à la durée démesurée de la rétention, *« que les conditions de rétention dans le sous-sol du commissariat [s'analysaient] en un traitement dégradant contraire à l'article 3 »*[1053]. Elle a confirmé son analyse face à des allégations similaires 4 ans plus tard dans un arrêt rendu le 21 octobre 2014, dans l'affaire *Aliev c/ Turquie*[1054]. Le gouvernement n'ayant pas apporté de réponses justifiées

---

[1050]*Ibid.,* p. 56.

[1051]Tout comme les commissariats, les zones d'attente dans les aéroports sont aussi des endroits qui sont censés servir pour une rétention de courte durée. Or, la Cour a condamné également la Turquie pour le surpeuplement et les mauvaises conditions de la zone d'attente de l'aéroport d'Atatürk (Voir en ce sens CEDH, *T. et A. c/ Turquie,* Aff. 47146/11, Arrêt du 21 oct. 2014).

[1052]CEDH, *Charahili c/ Turquie*, Aff. 46605/07, Arrêt du 13 avr. 2010, par. 76.

[1053]*Ibid*., par. 77 (Traduit par nos soins).

[1054]CEDH, *Aliev c/ Turquie*, Aff. 30518/11, Arrêt du 21 oct. 2014. L'avocat du requérant a fait part à la Cour de ses observations dans le commissariat de police de Fatih, observations dont la Cour a tenu compte dans ses conclusions. D'après les témoignages de l'avocat du requérant que la Cour citait, *« il y avait deux cellules avec des barreaux de fer dans le sous-sol du commissariat où le requérant était retenu, toutes deux mesurant environ 2 x 4 m. Le jour de sa visite, le requérant partageait une cellule avec environ dix autres étrangers, tous assis par terre, dos au mur, et se partageant trois couvertures. Il y avait également dix à douze personnes dans l'autre cellule. Il y avait une petite ouverture dans le mur d'environ 30 x 50 cm, qui laissait passer*

aux allégations sur le surpeuplement et aucune réponse du tout à celles tenant aux autres conditions, la Cour a conclu que *« les conditions de la rétention de neuf jours du requérant dans le sous-sol du commissariat de police de Fatih ont constitué un traitement dégradant contraire à l'article 3 »*[1055].

586 Cette pratique de rétention dans des commissariats et l'état inadéquat et déplorable des conditions dans ces derniers ne sont pas propres à de grandes villes comme Istanbul et Ankara. À l'autre coin du pays, dans la ville de Muş, des requérants en rétention dans le commissariat et dans des mauvaises conditions portaient leurs griefs tirés de l'article 3 devant la CEDH dans l'affaire *Abdolkhani et Karimnia c/ Turquie (no. 2)*. La Cour a relevé qu'ils avaient été maintenus au commissariat de Hasköy (Muş) pendant plus de trois mois avant d'être transférés au centre de rétention. Elle a conclu, eu égard à la durée démesurée de la détention des requérants dans le commissariat de police et au surpeuplement de celui-ci, que les conditions de rétention avaient constitué un traitement dégradant contraire à l'article 3[1056].

587 Il convient de noter que certains centres de rétention ont été fermés suite à de multiples critiques et, notamment, de nombreux constats de violations précités par la CEDH. Le Comité européen pour la prévention de la torture et des peines ou traitements inhumains ou dégradants du Conseil de l'Europe a précisé dans son rapport publié du 5 août 2020[1057], qu'il se félicitait de la fermeture de plusieurs établissements, notamment du lieu de rétention du commissariat d'Ankara en novembre 2015 et du centre de rétention de

---

très peu de lumière. Il y avait également un tas d'ordures à l'extérieur. [...]. Le nombre de détenus dans la cellule variait entre sept et quinze. Il n'y avait pas de lits, et il n'y avait pas de place pour que plus de trois personnes puissent s'allonger en même temps. Les détenus ne disposaient que de trois couvertures et de quatre petits oreillers à partager, et il n'y avait pas de chauffage. La cellule, qui manquait également de lumière naturelle et d'une ventilation suffisante, était toujours froide et il n'y avait aucune possibilité de faire de l'exercice en plein air. La nourriture fournie était également insuffisante ; ils devaient payer pour en recevoir davantage » (*Ibid*., par. 16).

[1055]CEDH, *Aliev c/ Turquie*, *op. cit.*, par. 87.

[1056]CEDH, *Abdolkhani et Karimnia c/ Turkey (no. 2)*, Aff. 50213/08, Arrêt du 27 juill. 2010, par. 31.

[1057]Rapport basé sur une visite périodique effectuée du 10 au 23 mai 2017.

Kumkapı à Istanbul en novembre 2016[1058]. Il a également accueilli favorablement le fait que les cellules situées au sous-sol du centre de rétention d'Işıkkent à Izmir aient été mises hors service le 23 mai 2017 et que tout le centre ait été fermé le 7 juillet 2017[1059]. S'il est vrai, de plus, que de nouveaux centres de rétention ont été construits, les problèmes subsistent. La capacité d'accueil n'étant pas le seul problème, la création de nouveaux centres ne vient pas résoudre toutes les difficultés notamment celles liées aux mauvais traitements des agents de sécurité ou aux restrictions arbitraires apportées par les administrations pénitentiaires à la sortie en plein air des personnes. Du reste, le problème de surpeuplement ne semble pas non plus réglé. Ainsi, les centres de rétention actuellement en service ne semblent pas compatibles avec les standards voulus par la CEDH.

B. Des conditions inhumaines persistantes

588 Il existe à l'heure actuelle 25 centres de rétention en exercice en Turquie avec une capacité totale de 15 908 personnes[1060]. Quoique certains d'entre eux offrent de bonnes conditions aux personnes accueillies, beaucoup d'autres restent en dessous des exigences requises par l'interdiction des traitements inhumains ou dégradants au sens, notamment, de la Convention de sauvegarde des droits de l'Homme et des libertés fondamentales.

[1058]CoE - CPT, *Report to the Turkish Government on the visit to Turkey carried out by the European Committee for the Prevention of Torture and Inhuman or Degrading Treatment or Punishment (CPT) from 10 to 23 May 2017*, 5 août 2020, CPT/Inf (2020) 22, disponible sur : https://rm.coe.int/16809f209e, consulté le 9 mars 2023, p. 21, par. 27.

[1059]*Ibid*., p. 28, par. 42.

[1060]GIGM, *Geri Gönderme Merkezleri [Les centres de rétention], op. cit.* Les centres se trouvent dans les villes suivantes : Adana, Ağrı, Ankara, Antalya, Aydın, Bursa, Çanakkale, Çankırı, Edirne, Erzurum (2), Gaziantep, Hatay, İstanbul (Binkılıç), İstanbul (Silivri), İstanbul (Tuzla), İzmir, Kayseri, Kırklareli, Kocaeli, Malatya, Muğla, Van (Kurubaş), Iğdır, Malatya.

589 Si certains centres ont été fermés à la suite des condamnations de la CEDH, il n'est pour autant pas possible de conclure que le problème des mauvaises conditions de rétention est résolu. Des rapports et témoignages publiés par des associations et des barreaux révèlent la persistance du problème, notamment les mauvais traitements et le surpeuplement. C'est ainsi que la Cour ne cesse de recevoir des griefs portant sur ce sujet. Elle a communiqué, le 17 mai 2021, certaines affaires au gouvernement turc pour l'interroger sur les conditions de rétention dans le commissariat de Pendik (Istanbul)[1061], de Zeytinburnu (Istanbul) et dans les centres de rétention de Selimpaşa (Istanbul) et Aşkale (Erzurum)[1062].

590 Le rapport du 5 août 2020 du CPT précisait que le régime de la rétention ne s'était pas amélioré en Turquie depuis sa visite de 2015 dans le pays et que dans tous les centres visités[1063], les étrangers étaient soumis à un régime beaucoup plus restrictif que celui offert aux prisonniers. Il indiquait, ainsi, que la plupart des étrangers étaient enfermés dans leur salle la majeure partie de la journée sans avoir la possibilité d'exercer une activité récréative et que l'accès en plein air restait problématique dans certains centres[1064]. Human Rights Watch a rapporté, le 29 janvier 2021, le témoignage d'un Turkmène, en rétention administrative dans le centre de rétention de Kırıkkale[1065], qui,

---

[1061]CEDH, *U.U. et D.D. c/ Turquie*, Aff. 50119/18 et 6619/19, communiquée au gouvernement le 17 mai 2021.

[1062]CEDH, *I.M. et Z.M. c/ Turquie*, Aff. 50247/18, communiquée au gouvernement le 17 mai 2021.

[1063]Les centres de rétention visités par le comité sont les suivants : Istanbul-Binkılıç, Istanbul-Aéroport d'Atatürk, Izmir-Harmandalı, Izmir-Işıkkent. Le comité a également visité des commissariats de police dans les villes suivantes : Ankara, Batman, Diyarbakır, Istanbul, Istanbul-Fatih, Istanbul-Şişli, Siirt, Trabzon. (CPT - CoE, *Report to the Turkish Government on the visit to Turkey carried out by the European Committee for the Prevention of Torture and Inhuman or Degrading Treatment or Punishment (CPT) from 10 to 23 May 2017, op. cit.,* Annexe I, p. 67).

[1064]CoE - CPT, *Report to the Turkish Government on the visit to Turkey carried out by the European Committee for the Prevention of Torture and Inhuman or Degrading Treatment or Punishment (CPT) from 10 to 23 May 2017*, *op. cit.*, p. 5.

[1065]Centre qui ne figure pas parmi ceux listés sur le site du GIGM (voir *supra* 1060), mais qui est en exercice selon d'autres ressources officielles. Voir, en ce sens, le communiqué de presse de la ville de Kırıkkale du 24 novembre 2018, déclarant la visite du préfet au centre de rétention de Kırıkkale (Kırıkkale Valiliği [Préfecture de Kırıkkale], *Vali Sezer Geri Gönderme Merkezi'nde İncelemelerde Bulundu [Le préfet Sezer a contrôlé le centre de rétention],* 24 nov. 2018, disponible sur : http://www.kirikkale.gov.tr/vali-sezer-geri-gonderme-

dénonçant les conditions extrêmement mauvaises du centre, révélait qu'un ressortissant tunisien avait tenté de se suicider par pendaison et qu'il avait été hospitalisé[1066].

591 Ce ne sont pas seulement les mauvaises conditions matérielles, *stricto sensu*, qui font souffrir les personnes accueillies, mais aussi les mauvais traitements infligés par les agents de sécurité. Le président de l'association Mazlumder écrivait, dans un article publié le 8 août 2019, qu'il recevait un afflux de plaintes en provenance des centres de rétention d'Işıkkent (Izmir), Muğla et Aydın, dénonçant des violences physiques et des menaces[1067]. Il précisait que, pour intimider ces personnes et les forcer à quitter le pays volontairement, on leur offrait délibérément des repas extrêmement répugnants et leurs demandes de médecin et de médicament étaient ignorées[1068]. Il ajoutait, également, qu'il y avait eu des situations où des personnes ont perdu leurs facultés mentales et se sont suicidées en raison principalement des conditions physiques de ces endroits[1069]. Si le centre d'Işıkkent est fermé[1070], ceux de Muğla et Aydın sont toujours en exercice, ce qui démontre que les problèmes de mauvaises conditions et de mauvais traitements perdurent.

592 L'avocate Duygu İnegöllü faisait part des témoignages et des observations sur les conditions du centre de rétention d'Aydın, précisant qu'elle recevait depuis longtemps des plaintes similaires de la part de demandeurs d'asile en rétention administrative. Pour décrire les mauvaises conditions, elle a expliqué que le chauffage ne réchauffait quasiment pas et que l'eau chaude ne fonctionnait que pendant un temps extrêmement

---

merkezinde-incelemelerde-bulundu, consulté le 3 mars 2023).

[1066]Human Rights Association, *Report of Rights Violations Against Refugees - 2020*, 29 janv. 2021, disponible sur : https://www.ihd.org.tr/wp-content/uploads/2021/01/Ya%C5%9Fam%C4%B1n-K%C4%B1y%C4%B1s%C4%B1nda-2020-Y%C4%B1l%C4%B1-M%C3%BCltecilere-Y%C3%B6nelik-Hak-%C4%B0hlalleri-Raporu.pdf, consulté le 9 mars 2023, p. 24.

[1067]Ali ÖNER, *Türkiye'de Mülteciler'in Sorunları ve Geri Gönderme Merkezleri'nin Durumu [Les problèmes des réfugiés en Turquie et la situation des centres de rétention],* 8 août 2019, disponible sur : https://istanbul.mazlumder.org/tr/main/yayinlar/makaleler/8/turkiyede-multecilerin-sorunlari-ve-geri-gond/1201, consulté le 3 mars 2023.

[1068]*Ibid.*

[1069]*Ibid.*

[1070]Voir *supra* 1059.

court. Elle a indiqué aussi que les repas étaient insuffisants et que le droit au grand air était souvent supprimé. Soulignant l'état du centre de rétention de Van, elle signalait que les autorités pénitentiaires ne prenaient pas en considération la situation personnelle des personnes et donnait l'exemple d'un Iranien de confession chrétienne placé dans une salle avec des personnes qui le menaçaient et le brutalisaient. Elle a également précisé que des Afghanes du groupe ethnique Hazara persécuté par un autre groupe ethnique étaient placées dans le même endroit alors que le premier groupe fuyaient le second[1071].

593 Le centre de Harmandalı à Izmir, toujours en activité, fait aussi l'objet de vives critiques depuis des années. Le Barreau d'Izmir déclarait, le 20 mai 2021, avoir reçu des plaintes de torture à propos de ce centre et avoir envoyé des avocats sur place pour effectuer un examen approfondi. Ces derniers ont rapporté que les étrangers maintenus faisaient l'objet de violences physiques et d'insultes discriminatoires[1072]. De même, certains agents anonymes dudit centre ont révélé à une agence de presse certains traitements dont ils ont été témoins. L'un d'entre eux a précisé que la majorité des agents étaient racistes et anti-migrants et qu'ils humiliaient et insultaient souvent les étrangers maintenus. Il ajoutait que ces derniers faisaient l'objet d'un système de pénalisation selon lequel on les plaçait très vite et pour des raisons anodines en cellule unique pour les maintenir pendant des heures mains menottées dans le dos[1073]. Il affirmait aussi qu'un groupe de Turkmènes et de Syriens faisaient une grève de faim pour protester contre la privation de tout accès à l'air libre sans justification ni explication et que l'un d'entre eux s'est, pour

---

[1071]Journal Gazete Duvar, *Aydın Geri Gönderme Merkezi: Savaştan kaçıp cehenneme düştüler [Centre de réteniton d'Aydın: Ils sont tombés dans l'enfer après avoir fui la guerre],* disponible sur : https://www.gazeteduvar. com.tr/aydin-geri-gonderme-merkezi-savastan-kacip-cehenneme-dustuler-haber-1515887, consulté le 7 mars 2023.

[1072]Journal Cumhuriyet, *İzmir Barosu: Geri Gönderme Merkezi denetime açılsın [Barreau d'Izmir : le centre de rétention doit être inspecté]*, 20 mai 2021, disponible sur : https://www.cumhuriyet.com.tr/ haber/izmir-barosu-geri-gonderme-merkezi-denetime-acilsin-1837728, consulté le 10 mars 2023. Ils ont rapporté que beaucoup de personnes avaient des traces de violence sur leurs corps.

[1073]Voir Sol, *GGM çalışanları sığınmacıların durumunu anlattı: Kötü muamele, aşağılama, insanlık dışı koşullar [Des personnels du centre de rétention se prononcent sur la situation des demandeurs d'asile : mauvais traitement, humiliation, conditions inhumaines],* 25 juin 2021, disponible sur : https://haber.sol.org.tr/ haber/ggm-calisanlari-siginmacilarin-durumunu-anlatti-kotu-muamele-asagilama-insanlik-disi-kosullar, consulté le 3 mars 2023.

cette raison, immolé[1074]. Un autre agent rapportait qu'une femme africaine avait accouché et qu'elle avait été ramenée au centre en laissant son bébé à l'hôpital. Il a aussi indiqué que, faute de pouvoir accéder à un espace extérieur, certaines personnes se blessaient pour être envoyées à l'hôpital pour ainsi quitter cet endroit. Il a dit avoir vu de jeunes demandeurs d'asile s'être intentionnellement cassés le bras[1075]. Le Barreau d'Izmir a critiqué également, dans un rapport publié le 18 avril 2020, la mauvaise gestion de l'épidémie du Covid-19 dans ce centre. Il y dénonçait la surpopulation, le manque d'hygiène ainsi que la non-application de la quarantaine ni en cas d'arrivée de nouvelles personnes ni lorsqu'une personne présentait des symptômes[1076].

594 Face à la multiplicité des problèmes décrits qui franchissent souvent le seuil de gravité au sens de l'interdiction de la torture et des traitements inhumains ou dégradants, il est crucial qu'un mécanisme de contrôle soit mis en place, c'est-à-dire que les personnes en rétention administrative soient en possession d'une voie de recours effectif leur permettant de dénoncer les conditions de leur rétention devant les autorités judiciaires qui puissent réparer la violation et y mettre fin.

[1074]L'original du témoignage rapporté est comme suit : *« Zaten Türkmenistan ve Suriye uyruklu bir grup günlerdir yemek yemiyorlardı. Açlık grevindeydiler. Kendilerine hiçbir açıklama yapılmadığı, havalandırma haklarının yerli yersiz ellerinden alındığını söyleyerek buna tepki gösteriyorlardı. Kendisini de bu kötü muamelelere tepki olarak yaktığını düşünüyorum »* (*Ibid*.).

[1075]L'original du témoignage rapporté est comme suit : *« Buradan asla çıkamazsın gibi bir umutsuzluk yaratıyorlar sürekli. Bu nedenle insanlar kendilerine zarar veriyor. Hastaneye gidip gelmekten bıkınca serbest bırakıyorlar çünkü. Sırf bunun için kolunu kıran gencecik mülteciler gördüm »* (*Ibid*.).

[1076]Barreau d'Izmir - Commission de la migration et de l'asile, *İzmir Harmandalı Geri Gönderme Merkezi Korona Pandemisi Raporu [Rapport sur la pandémie de corona dans le centre de rétention de Harmandalı Izmir],* le 18 avr. 2020, disponible sur : https://www.izmirbarosu.org.tr/HaberDetay/ 2025/izmir-harmandali-geri-gonderme-merkezi-korona-pandemisi-raporu, consulté le 10 mars 2023.

§II. L'absence de voie de recours permettant de dénoncer les conditions de la rétention administrative

595 La rétention administrative est une mesure prise par une décision de l'administration que la personne qui en fait l'objet a le droit de contester devant le juge. La Constitution turque dispose, en effet, que *« la voie de recours est ouverte contre tous les actes ou décisions de l'administration »*[1077]. La question n'est pas toujours la légalité intrinsèque d'une telle décision, mais aussi les conditions de son exécution qui pourrait porter atteinte à d'autres droits fondamentaux tels le droit à la vie ou l'interdiction de la torture ou des traitements inhumains ou dégradants. Il s'agit ainsi, dans un tel cas, d'un acte administratif illégal et la personne victime de ses conséquences peut faire un recours de plein contentieux devant le tribunal administratif pour demander une réparation adéquate[1078]. Néanmoins, ce moyen n'est pas toujours susceptible de s'analyser en un « recours effectif » dans toutes les circonstances au sens de l'article 13 de la Convention européenne des droits de l'Homme.

596 Dans certains cas particuliers comme la rétention administrative des migrants, la responsabilité de l'administration va au-delà de garantir une réparation aux violations subies en raison des mauvaises conditions de rétention et il incombe à l'État de créer des voies de recours non seulement compensatoires mais aussi préventives. Le Comité européen pour la prévention de la torture et des peines ou traitements inhumains ou dégradants du Conseil de l'Europe précise, effectivement, qu' *« un mécanisme indépendant de contrôle des centres de rétention pour migrants en situation irrégulière est un élément important dans la prévention des mauvais traitements et permet plus*

[1077]Article 125, par. 1, Constitution de Turquie, JO de Turquie, *op. cit.* Le passage original est comme suit : *« İdarenin her türlü eylem ve işlemine karşı yargı yolu açıktır »*.

[1078]Le Code de procédure administrative de Turquie définit le recours en plein contentieux, en son article 2, alinéa b, comme *« des recours introduits par les personnes contre des actes ou décisions administratifs venant porter atteinte à leurs droits individuels »*. (2577 sayılı İdari Yargılama Usulü Kanunu [Loi n° 2577 relative à la procédure administrative], *JO de Turquie*, n° 17580, 20 janv. 1982. Le passage original est comme suit : *« İdari eylem ve işlemlerden dolayı kişisel hakları doğrudan muhtel olanlar tarafından açılan tam yargı davaları »*).

généralement de garantir des conditions de rétention satisfaisantes »[1079]. Pour ainsi souligner la nécessité d'une voie de recours effectif, il ajoute, ensuite, que *« l'existence de procédures effectives de plainte est une garantie fondamentale contre les mauvais traitements dans les lieux de rétention des migrants. S'agissant des procédures de plainte, les migrants placés en rétention doivent disposer de voies de réclamation, tant interne qu'externe, et avoir le droit de s'adresser de manière confidentielle à une autorité compétente habilitée à recevoir des plaintes »*[1080].

597 Or, les migrants en rétention administrative, parmi lesquels les demandeurs d'asile, ne bénéficient pas de moyens leur permettant de se prévaloir de voies de recours effectives à la fois préventives et compensatoires en Turquie face aux mauvaises conditions de rétention. Cette absence a été constatée par la Cour européenne des droits de l'Homme dans de nombreuses affaires (A), mais aussi par la Cour constitutionnelle de Turquie (B) laquelle est pourtant revenue, plus tard, sur cette avancée par un revirement jurisprudentiel contestable (C).

A. Une absence constatée par la CEDH

598 L'effectivité du recours en ce qui concerne les mauvaises conditions de rétention des migrants est un sujet sur lequel s'est particulièrement penchée la Cour européenne des droits de l'Homme. Elle a précisé, *inter alia*, dans l'affaire *Torreggiani et autres c/ Italie*, que *« dans l'appréciation de l'effectivité des remèdes concernant des allégations de mauvaises conditions de détention, la question décisive est de savoir si la personne intéressée peut obtenir des juridictions internes un redressement direct et approprié, et pas simplement une protection indirecte de ses droits garantis par l'article 3 de la Convention [...]. Ainsi, un recours exclusivement en réparation ne saurait être considéré comme suffisant s'agissant des allégations de conditions d'internement ou de détention prétendument*

[1079] CPT - CoE, *Rétention des migrants*, *op. cit.*, p. 7.

[1080] *Ibid.*, p. 8.

contraires à l'article 3, dans la mesure où il n'a pas un effet « préventif » en ce sens qu'il n'est pas à même d'empêcher la continuation de la violation alléguée ou de permettre aux détenus d'obtenir une amélioration de leurs conditions matérielles de détention »[1081]. Elle établit, par conséquent, qu' *« en matière de conditions de détention, les remèdes « préventifs » et ceux de nature « compensatoire » doivent coexister de manière complémentaire »*[1082].

599 La Cour a examiné les griefs tirés de l'article 13 concernant l'absence de voies de recours contre les conditions de rétention en Turquie, pour la première fois, dans l'affaire *Yarashonen c/ Turquie* portée devant elle le 28 octobre 2011[1083]. Dénonçant les mauvaises conditions de rétention, le requérant alléguait, dans cette affaire, qu'il n'existait pas de voies de recours internes, au sens de l'article 13 de la Convention, pour se plaindre d'une violation de l'article 3 de celle-ci[1084]. Le Gouvernement soutenait, dans sa réplique adressée à la Cour, que cette partie de la requête devait être rejetée pour non-épuisement des voies de recours internes tant le requérant aurait dû saisir les autorités administratives et judiciaires pour obtenir une indemnisation en vertu de l'article 125 de la Constitution turque selon lequel *« la voie de recours est ouverte contre*

[1081]CEDH, *Torreggiani et autres c/ Italie*, Aff. 43517/09 et autres, Arrêt du 8 janv. 2013, par. 50. Voir égal. *Id*., *Ananyev et autres c/ Russie*, Aff. 42525/07 et autres, Arrêt du 10 janv. 2012, par. 98. Par ailleurs, la Cour fait elle-même référence aux arrêts suivants qu'elle a rendu préalablement : CEDH, *Mandić et Jović c/ Slovénie*, Aff. 5774/10 et autres, Arrêt du 20 oct. 2011, par. 107 et 116 ; *Id*., *Norbert Sikorski c/ Pologne*, Aff. 17599/05, Arrêt du 22 oct. 2009, par. 116 ; *Id*., *Parascineti c/ Roumanie*, Aff. 32060/05, 13 mars 2012, par. 38.

[1082]CEDH, *Torreggiani et autres c/ Italie*, *op. cit.*, par. 50.

[1083]*Id*., *Yarashonen c/ Turquie*, *op. cit.* Le requérant, Zalim Yarashonen, aurait fui la Russie pour arriver en Turquie en 2000 (*ibid*., par. 3). Arrêté à l'aéroport d'Atatürk à Istanbul pour entrée irrégulière le 25 octobre 2010 suite à un contrôle policier (*ibid*., par. 7), il a été transféré au centre de rétention de Kumkapı le 1er novembre 2010 (*ibid*., par. 9) où il a demandé l'asile le 18 avril 2011 (*ibid*., par. 12). Il a été relâché le 29 avril 2011 avec un certificat de demandeur d'asile et assigné à la ville de Sakarya durant l'examen de sa demande d'asile (*ibid*., par. 14).

[1084]*Ibid*., par. 51.

tous les actes ou décisions de l'administration »[1085] et de l'article 2, paragraphe 1, alinéa b du Code de la procédure administrative[1086] régissant les recours de plein contentieux[1087].

600 Face à ces arguments, la Cour a précisé, soulignant l'importance particulière qu'elle attachait à l'interdiction de la torture, des peines ou traitements inhumains ou dégradants, que cette interdiction exigeait *« que les États parties mettent en place, au-delà d'un recours indemnitaire, un mécanisme efficace permettant de mettre rapidement fin à de tels traitements »* et que *« dans le cas contraire, la perspective d'une indemnisation future légitimerait, en violation de cette disposition fondamentale de la Convention, des souffrances particulièrement graves et affaiblirait de manière inacceptable l'obligation juridique faite à l'État de mettre ses normes de rétention en conformité avec les exigences de la Convention »*[1088]. Elle a retenu, en l'espèce, que les autorités turques *« n'ont pas fait référence à d'autres voies de recours conçues spécifiquement pour permettre la réparation des conditions inadéquates de rétention dans les centres de rétention »*[1089]. Invoquant qu'il incombait *« au gouvernement défendeur d'illustrer l'efficacité pratique des voies de recours qu'il propose dans les circonstances particulières en cause par des exemples tirés de la jurisprudence des juridictions internes compétentes ou des décisions des autorités administratives »*[1090], elle a relevé que *« le gouvernement turc n'a cependant pas présenté une seule décision judiciaire ou administrative montrant qu'un migrant en rétention a pu faire valoir ses droits en utilisant les voies de recours suggérées, c'est-à-dire un exemple où le recours à un tribunal ou à une autorité administrative a abouti à l'amélioration des conditions de rétention et/ou à l'octroi d'une compensation pour la détresse subie en raison des conditions matérielles défavorables »*[1091].

[1085]Voir *supra* 1077.

[1086]Voir *supra* 1078.

[1087]CEDH, *Yarashonen c/ Turquie*, *op. cit.*, par. 52.

[1088]*Ibid*., par. 61 (Traduit par nos soins). Voir égal. *Id., Torreggiani et autres c/ Italie, op. cit.*, par. 50 ; *Id., Ananyev et autres c/ Russie*, *op. cit.*, par. 98.

[1089]*Id*., *Yarashonen c/ Turquie*, *op. cit.*, par. 62 (Traduit par nos soins).

[1090]*Ibid*., par. 63 (Traduit par nos soins).

[1091]*Ibid*. (Traduit par nos soins).

601 La Cour a ensuite réitéré ses remarques et est arrivée à la même conclusion constatant l'absence de voies de recours effectif contre les conditions de rétention et donc la violation de l'article 13 de la Convention (combinée avec l'article 3) dans de nombreuses affaires postérieures. En effet, dans les arrêts *Aliev c/ Turquie*[1092], *Musaev c/ Turquie*[1093] et *T. et A. c/ Turquie*[1094] qu'elle a rendus simultanément le 21 octobre 2014, et dans les affaires *S.A. c/ Turquie*[1095], *Alimov c/ Turquie*[1096], *Amerkhanov c/ Turquie*[1097] et *Batyrkhairov c/ Turquie*[1098], la Cour a réaffirmé ces conclusions et l'absence de voie de recours effectif dont les requérants auraient pu se prévaloir pour contester les conditions de leur rétention. Elle a noté, dans toutes ces affaires, que *« compte tenu des faits particuliers de [chacune des affaires], et en l'absence d'exemples soumis par le gouvernement où le recours à une autorité administrative ou judiciaire a abouti à l'amélioration des conditions de détention et/ou à l'octroi d'une indemnité pour la détresse subie en raison des conditions matérielles défavorables, [elle ne trouvait] aucune raison de s'écarter de ses conclusions dans les affaires [précédentes] »* et elle a constaté la violation de l'article 13 de la Convention (combiné à l'article 3).

602 Les conclusions de la CEDH sont d'autant plus pertinentes que la rétention administrative des migrants n'était pas encadrée par la loi avant le YUKK et que cet acte sans fondement

---

[1092]CEDH, *Aliev c/ Turquie*, *op. cit.* Dans cette affaire où le requérant affirmait que les voies de recours internes n'étaient disponibles qu'en théorie (*Ibid*., par. 90), la Cour a rappelé *« que l'article 13 de la Convention garantissait l'existence au niveau national d'un recours permettant de faire respecter la substance des droits et libertés de la Convention, quelle que soit la forme sous laquelle ils sont garantis dans l'ordre juridique interne »* et qu'il avait *« donc pour effet d'exiger la mise en place d'un recours interne pour traiter le fond d'un « grief défendable », comme en l'espèce, au regard de la Convention et d'accorder une réparation appropriée »* (*Ibid*., par. 91 (Traduits par nos soins)).

[1093]*Id*., *Musaev c/ Turquie*, *op. cit.*, par. 54 et 55.

[1094]*Id., T. et A. c/ Turquie*, *op. cit.*, par. 86 et 87.

[1095]*Id*., *S.A. c/ Turquie*, *op. cit.*, par. 42 et 43.

[1096]*Id*., *Alimov c/ Turquie*, *op. cit.*, par. 66 et 67. La Cour a ajouté, dans cet arrêt, que, selon les allégations du requérant que le gouvernement n'a pas contestées, *« celui-là n'a pas eu accès à une assistance juridique pendant toute la durée de sa détention au centre de rétention de l'aéroport, et que cette absence d'accès l'aurait en tout état de cause empêché de faire usage des voies de recours disponibles »* (Traduit par nos soins).

[1097]*Id*., *Amerkhanov c/ Turquie*, Aff. 16026/12, Arrêt du 5 juin 2018, par. 83 et 84.

[1098]*Id*., *Batyrkhairov c/ Turquie*, Aff. 69929/12, Arrêt du 5 juin 2018, par. 78.

juridique n'était ainsi soumis à aucun contrôle juridictionnel. Si les tribunaux pénaux de paix[1099] étaient chargés de contrôler la légalité et les conditions des détentions, la rétention administrative ne relevait pas de leur compétence dès lors qu'elle ne s'appuyait pas sur une accusation pénale et ne constituait donc pas une détention au sens du droit pénal.

603 Quant au juge administratif, il est compétent pour soit annuler une décision administrative soit octroyer une indemnisation au plaignant du fait d'une violation causée par une décision ou un acte administratif[1100]. Ainsi, dans un premier temps, un recours en annulation n'était pas disponible pour soutenir l'illégalité du placement en rétention puisque celui-ci n'était pas prévu par la loi et qu'il ne se fondait pas sur une décision administrative notifiée au concerné[1101]. Un tel recours était donc sans objet. Même si l'on pouvait avancer que le placement en rétention s'appuyait sur une décision administrative prise en excès de pouvoir et qu'il était donc possible de former un recours en annulation contre cette décision entachée d'illégalité[1102], ces décisions, comme illustré dans les arrêts rendus par la CEDH, n'étaient pas communiquées aux personnes placées en rétention, ce qui rendait cette voie de recours pratiquement ineffective. Qui plus est, le contrôle exercé par le juge administratif suite à un recours en annulation n'est pas susceptible de porter sur les conditions de rétention mais exclusivement sur la légalité du placement en rétention. Il convient d'admettre que l'annulation de la décision du

---

[1099]Voir, sur les tribunaux pénaux de paix et leur évolution, le présent Titre I, Chapitre I, Section II, § II, A.

[1100]Il convient de noter que le juge administratif est également compétent pour examiner *« les affaires relatives aux différends émanant des contrats administratifs ayant pour objet la prestation d'un service public »* (Article 2, paragraphe 1, alinéa c, 2577 sayılı İdari Yargılama Usulü Kanunu [Loi n° 2577 relative à la procédure administrative], *op. cit.*). Cette possibilité de recours n'ayant pas de lien avec le sujet traité, seules les deux premières voies de recours sont mentionnées et abordées.

[1101]La question de la légalité de la rétention administrative appliquée antérieurement au YUKK a été abordée dans l'introduction du dernier §II du Chapitre I (Partie II, Titre I, Chapitre I, Section II, §II).

[1102]Article 2, paragraphe 1, Code de procédure administrative énumérant les recours administratifs définit les recours en annulation, en son alinéa a, comme *« des recours formés par ceux dont les intérêts sont violés pour l'annulation des décisions administratives parce qu'elles sont contraires au droit en termes de compétence, de forme, de motif, de sujet ou d'objectif »*. Le passage original est comme suit : *« İdarî işlemler hakkında yetki, şekil, sebep, konu ve maksat yönlerinden biri ile hukuka aykırı olduklarından dolayı iptalleri için menfaatleri ihlâl edilenler tarafından açılan iptal davaları »* (2577 sayılı İdari Yargılama Usulü Kanunu [Loi n° 2577 relative à la procédure administrative], *op. cit.*).

placement en rétention pourrait, par voie de conséquence, « mettre fin » à la violation subie par les plaignants en raison des mauvaises conditions, mais ce recours serait totalement sans conséquence si le placement en rétention avait un fondement juridique et était légal. À cet égard, il n'existait pas de recours disponible, au regard de la jurisprudence de la CEDH, susceptible de « mettre rapidement fin à de mauvais traitements » en rétention administrative. Dans un second temps, pour ce qui est du recours de plein contentieux[1103], il a pour objet les violations ayant déjà eu lieu et vise à octroyer une indemnisation aux personnes dont les droits sont bafoués par des actes ou décisions administratives. Il est ainsi évident que ce recours n'est pas un mécanisme préventif. S'il peut théoriquement offrir une réparation, ce qui s'avère ne pas être le cas selon les observations de la CEDH, cette réparation ne suffit pas en elle-même pour qualifier ce recours d'effectif, compte tenu de la jurisprudence de la Cour selon laquelle les remèdes préventifs et compensatoires doivent coexister de manière complémentaire.

604 L'ensemble des affaires précitées examinées par la Cour concernent des évènements antérieurs à l'adoption du YUKK en 2013 qui a apporté de nouvelles dispositions relatives à la rétention administrative des migrants et déterminé son cadre juridique. Ces dispositions ne semblent pas résoudre le problème de l'absence de voies de recours contre les conditions de rétention administrative, tant elles restent silencieuses en la matière[1104]. Quand bien même la jurisprudence de la CEDH n'est pas en mesure d'illustrer la situation après l'adoption du YUKK, celle de la Cour constitutionnelle turque fait la lumière sur ladite situation grâce à la modification constitutionnelle du 7 mai 2010 introduisant la possibilité de la saisine individuelle de la Cour constitutionnelle à partir du 23 septembre 2012[1105].

[1103]Pour la définition et portée législative du recours en plein contentieux, voir *supra* 1078.

[1104]Comme le relève Merve Akbulut, *« l'adoption du YUKK n'a pas affecté, en tant que tel, la situation pré-existante en ce qui concerne le contrôle des conditions de rétention administrative »*. Voir Merve AKBULUT, « Remedies Against Material Conditions at Removal Centers », *Public and Private International Law Bulletin*, vol. 39, n° 1, 2019, p. 18.

[1105]Voir Article transitoire 1, paragraphe 8, 6216 sayılı Anayasa Mahkemesinin Kuruluşu ve Yargılama Usulleri Hakkında Kanun [Loi n° 6216 sur l'établissement et les procédures juridictionnelles de la Cour constitutionnelle], *op. cit.* Voir égal. *infra* 730.

B. Une absence constatée par la Cour constitutionnelle turque

605 La Cour constitutionnelle turque a reçu, après l'entrée en vigueur de la saisine individuelle, de multiples requêtes se plaignant de l'absence de recours contre les conditions de rétention. Elle a adopté une position assez ambiguë au départ, pour s'aligner sur la jurisprudence de la CEDH plus tard.

606 En effet, dans l'affaire *Rıda Boudraa*, déposée le 27 décembre 2013, le requérant précisait qu'il avait été privé de sa liberté dans le centre de la Police des étrangers de Yalova pendant 68 jours et dans des mauvaises conditions et soulevait des griefs, entre autres, tirés des articles 17 (inviolabilité de la personne humaine et son intégrité physique et spirituelle) [1106] et 40 (protection des droits et libertés fondamentaux) [1107] de la Constitution garantissant ainsi les droits protégés par les articles 3 et 13 de la Convention européenne des droits de l'Homme[1108]. La Cour constitutionnelle a refusé, pourtant,

---

[1106]Article 17, Constitution de la République de Turquie, *JO de Turquie*, 9 nov. 1982, n° 17863 (Mükerrer). L'intitulé original de l'article est comme suit : *« Kişinin dokunulmazlığı, maddi ve manevi varlığı »*. Cet article correspondant notamment à l'article 3 de la CESDH portant sur l'interdiction de la torture, dispose que *« toute personne a le droit à la vie et le droit de protéger et de développer son entité physique et spirituelle. L'intégrité corporelle de la personne ne peut être touchée hormis les obligations médicales et les cas prévus par la loi et elle ne peut être soumise à des expériences scientifiques et médicales sans son consentement. Nul ne peut être torturé ; ni faire l'objet de peines ou traitements incompatibles avec la dignité humaine »*. Le passage original est comme suit : *« Herkes, yaşama, maddi ve manevi varlığını koruma ve geliştirme hakkına sahiptir. Tıbbi zorunluluklar ve kanunda yazılı haller dışında, kişinin vücut bütünlüğüne dokunulamaz; rızası olmadan bilimsel ve tıbbi deneylere tabi tutulamaz. Kimseye işkence ve eziyet yapılamaz; kimse insan haysiyetiyle bağdaşmayan bir cezaya veya muameleye tabi tutulamaz »*.

[1107]Article 40, *op. cit.* L'intitulé original de l'article est comme suit : *« Temel hak ve hürriyetlerin korunması »*. À l'instar de l'article 13 de la CESDH portant sur le droit à un recours effectif, cet article dispose que *« toute personne dont les droits et libertés reconnus par la Constitution ont été violés a le droit de demander qu'il lui soit accordé la possibilité de saisir l'autorité compétente dans les meilleurs délais »*. Le passage original est comme suit : *« Anayasa ile tanınmış hak ve hürriyetleri ihlal edilen herkes, yetkili makama geciktirilmeden başvurma imkanının sağlanmasını isteme hakkına sahiptir »*.

[1108]La Cour le précise elle-même dans ses arrêts, comme le suivant : *« L'article 40 de la Constitution garantit le droit de toute personne dont les droits et libertés garantis par la Constitution ont été violés, de demander qu'il lui soit accordé la possibilité de saisir l'autorité compétente dans les meilleurs délais (droit à un recours effectif) »*. Cour constitutionnelle turque, Nevriye Kuruç, Aff. 2021/58970, Arrêt du 5 juill. 2022, par. 61. Le passage original est comme suit : *« Anayasa'nın 40. maddesinde, Anayasa'da güvence altına alınmış hak ve özgürlükleri ihlal edilen herkesin yetkili makama geciktirilmeden başvurma imkânının sağlanmasını isteme hakkı (etkili başvuru hakkı) güvence altına alınmıştır »*.

d'examiner les griefs tirés de l'article 40, en relevant que *« quand bien même le requérant alléguait les violations des articles [entre autres] 17 et 40 de la Constitution, elle n'était pas liée par les droits invoqués par lui »*. Elle s'est ainsi abstenue de se prononcer sur les prétentions du requérant qui dénonçait l'absence de voies de recours contre les mauvaises conditions de rétention. Cet argument de la Cour est explicitement incompatible avec la jurisprudence de la CEDH. Certes, cette dernière effectue, souvent, son examen sous l'angle d'un article autre que celui mis en avant par le requérant, mais elle tranche tous les griefs évoqués en substance par lui et exerce cette méthode de re-désignation d'article de manière à favoriser le requérant. En effet, selon sa jurisprudence constante, il suffit pour celui-ci d'exprimer ses griefs « au moins en substance » pour que ces derniers soient examinés[1109]. Or, la Cour constitutionnelle a ignoré dans l'affaire précitée un grief qui était pourtant invoqué en substance.

607 Le premier arrêt constatant l'absence de voies de recours contre les conditions de rétention administrative concerne l'affaire *K.A.*[1110], rendu par la Cour constitutionnelle le 11 novembre 2015, laquelle avait été saisie le 11 août 2014[1111] et rendu par celle-ci. Le requérant, un ressortissant syrien faisant l'objet d'une décision d'éloignement et placé dans le centre de rétention de Kumkapı, se plaignait, en s'appuyant sur les articles 17 et 40 de la Constitution, des conditions de rétention incompatibles avec la dignité humaine et de l'absence de voies de recours contre cela[1112]. Le gouvernement retenait que *« le requérant avait demandé deux fois au tribunal pénal de paix de mettre fin à sa rétention*

[1109]Voir, en ce sens, CEDH, *Castells c/ Espagne*, Aff. 11798/85, Arrêt du 23 avr. 1992, par. 32 ; *Id*., *Ahmet Sadik c/ Grèce*, Aff. 18877/91, Arrêt du 15 nov. 1996, par. 33 ; *Id*., *Fressoz et Roire c/ France [Grande chambre]*, Aff. 29183/95, Arrêt du 21 janv. 1999, par. 38 ; *Id*., *Vučković et autres c/ Serbie [Grande chambre]*, Aff. 17153/11 *et al*., Arrêt du 25 mars 2014, par. 72 ; *Id*., *Gäfgen c/ Allemagne*, Aff. 22978/05, Arrêt du 1er juin 2010, par. 144. Pour éclairer davantage la position de la Cour, il convient de souligner que dans ces affaires, la Cour a examiné les objections faites par les gouvernements visant à demander à la Cour de déclarer irrecevables les griefs concernés pour non-épuisement des voies de recours internes au motif que lesdits griefs n'ont pas été évoqués expressément devant les juridictions nationales. La Cour a jugé qu'il suffisait d'invoquer les griefs en substance devant les tribunaux internes pour que les voies de recours internes puissent être considérées comme épuisées.

[1110]Cour constitutionnelle turque, *K.A.*, Aff. 2014/13044, Arrêt du 11 nov. 2015, par. 1.

[1111]*Ibid*., par. 2.

[1112]*Ibid*., par. 62.

et formé un recours pour l'annulation de la décision d'éloignement devant le tribunal administratif [...] mais il n'avait pas saisi l'autorité concernée en ce qui concerne les mauvaises conditions de rétention »[1113]. La Cour a indiqué que, certes, selon l'article 57 du YUKK, la nécessité d'une rétention devait être examinée régulièrement par le préfet tous les mois et que cet article dotait la personne en rétention administrative de la possibilité de saisir le juge pénal de paix contre la décision du placement en rétention[1114]. La Cour a jugé toutefois que cette voie de recours *« n'était pas susceptible de contrôler et améliorer les conditions de rétention, ni de mettre fin à cette dernière en cas de constat de violation de l'article 17 de la Constitution »*[1115]. Elle a, de surcroît, fait part de ses observations selon lesquelles *« le requérant a exprimé ses allégations relatives aux conditions de rétentions lorsqu'il a saisi à la fois le tribunal pénal de paix et le tribunal administratif mais qu'aucun examen n'a été effectué par ces instances juridictionnelles sur les griefs en question »*[1116]. Citant également l'arrêt rendu par la CEDH dans l'affaire *Yarashonen c/ Turquie*[1117] pour soutenir sa position, la Cour constitutionnelle a

---

[1113]*Ibid*., par. 63. Le passage original est comme suit : *« somut olayda başvurucunun, tutulduğu geri gönderme merkezindeki idari gözetimin sona erdirilmesi için [...] iki kez sulh ceza mahkemesine başvuru yaptığı, sınır dışı işleminin iptali için de idare mahkemesinde dava açtığı, başvurucunun sunduğu dilekçe içeriğinden, [...] kötü yaşam koşullarının değiştirilmesi için ilgili idari merciye başvuru yapmadığının anlaşıldığı ifade edilmiştir »* (Traduit par nos soins).

[1114]*Ibid*., par. 76.

[1115]*Ibid*., par. 77. Le passage original est comme suit : *« tutulma koşullarının Anayasa'nın 17. maddesinin üçüncü fıkrasına uygunluğu açısından denetleme ve herhangi bir aykırılık tespiti durumunda koşulların düzeltilmesi veya tutulmanın sonlandırmasına imkân sağlayacak, [...], bu koşulların kontrolünü, gözden geçirilmesini içeren özel nitelikte bir idari veya yargısal başvuru mekanizmasının öngörülmediği görülmektedir »* (Traduit par nos soins).

[1116]*Ibid.* Le passage original est comme suit : *« [...] sulh ceza hâkimliklerine başvuru yolunun, idari gözetim kararının hukukiliğinin incelenmesine yönelik bir yol olduğu, somut olayda başvurucunun anılan hâkimliklere yaptığı başvurularda da sadece bu yönde bir değerlendirme yapıldığı, başvurucunun tutulma koşullarının kötülüğü açısından başvuru dilekçesinde ileri sürdüğü iddialar yönünden bir değerlendirme yapılmadığı görülmektedir »* (Traduit par nos soins).

[1117]*Ibid*., par. 80.

finalement conclu que *« le requérant ne pouvait pas se prévaloir d'une voie de recours administrative ou juridictionnelle qui soit effective tant en théorie qu'en pratique »*[1118].

608 Il est intéressant de noter que si l'arrêt *K.A.* rendu par la Cour constitutionnelle était le premier arrêt à condamner le gouvernement pour l'absence de voies de recours contre les conditions de rétention, les faits qui y étaient examinés s'étaient déroulés après l'adoption du YUKK alors que d'autres recours formulant le même grief étaient toujours pendants devant la Cour. Cette dernière a rendu, ainsi, dans un ordre chronologiquement inversé, son premier arrêt examinant une situation antérieure à l'adoption du YUKK le 20 janvier 2016 dans l'affaire *F.A. et M.A.*[1119]. Avançant que les requérants avaient été placés en rétention du 24 novembre 2011 au 10 décembre 2012, soit pendant 382 jours, sans fondement juridique et dans des mauvaises conditions et qu'il n'existait pas une voie de recours effective, les requérants invoquaient, entre autres, les articles 17 et 40 de la Constitution[1120]. Ils alléguaient que les recours des étrangers contre leur placement en rétention dans des conditions contraires à la dignité humaine demeuraient non concluants et que, d'ailleurs, le recours qu'ils avaient formé dans ce sens devant le tribunal administratif avait été rejeté[1121]. Le ministère a indiqué, dans sa réponse, que les requérants n'avaient pas mis en avant les conditions de rétention dans leur requête déposée au tribunal administratif[1122]. Il a ajouté qu'ils pouvaient saisir les autorités administratives en vertu de l'article 125 de la Constitution [1123] pour demander l'amélioration des conditions de rétention[1124]. La Cour a retenu que *« le ministère n'a pas présenté une autre voie de recours concrète permettant de réparer les conditions défavorables de rétention et d'attribuer une indemnisation en raison des violations subies*

[1118]*Ibid*., par. 81. Le passage original est comme suit : *« [...] gözetim altında tutulu bulunan başvurucu açısından teoride ve pratikte etkili idari ve yargısal bir başvuru yolunun bulunmadığı kanaatine ulaşılmıştır »* (Traduit par nos soins).

[1119]Cour constitutionnelle turque, *F.A. et M.A.,* Aff. 2013/655, Arrêt du 20 janv. 2016, par. 1.

[1120]*Ibid.*

[1121]*Ibid*., par. 51.

[1122]*Ibid*., par. 52.

[1123]Voir *supra* 1077.

[1124]Cour constitutionnelle turque, *F.A. et M.A., op. cit.,* par. 62.

que celle évoquée dans ladite disposition constitutionnelle » et qu' *« il n'a soumis aucune explication ni exemple de jugement démontrant une pratique juridictionnelle selon laquelle cette disposition générale de la Constitution constitue une voie de recours capable d'offrir une solution et une réelle chance de succès pour assurer la protection des droits énoncés à l'article 17 de la Constitution »*[1125]. Elle a ainsi conclu à l'existence d'une violation du droit à un recours effectif garanti dans l'article 40 de la Constitution[1126].

609 Après ces deux arrêts établissant qu'il n'existe pas de recours effectif contre les mauvaises conditions de rétention administrative aussi bien avant qu'après l'entrée en vigueur du YUKK, la Cour constitutionnelle a réitéré ses conclusions dans de multiples arrêts rendus postérieurement. Dans les affaires *A.V. et autres*[1127], *T.T*[1128] et *I.S. et autres*[1129], elle a précisé qu'il n'y avait pas, dans chacune des affaires examinées, d'éléments particuliers nécessitant de s'écarter de ses conclusions dans les affaires précédentes.

610 Or, la Cour semble de nouveau privilégier, postérieurement aux arrêts précités, sa position initialement contradictoire voulant négliger ou refuser les allégations tenant à l'absence de recours contre les mauvaises conditions de rétention.

[1125]*Ibid.* Le passage original est comme suit : *« [...] Anayasa'nın bahsi geçen hükmü dışında, Bakanlıkça başvuruculaın tutuldukları dönemde [...] elverişsiz yaşam koşullarını önleme ve doğan zararları tazmin etmek üzere belirlenmiş somut bir idari veya yargısal hak arama yoluna atıfta bulunulmadığı gibi atıf yapılan Anayasa'nın 125. maddesindeki genel kuralın, Anayasa'nın 17. maddesinin üçüncü fıkrası ile güvence altına alınan hukuksal değerlerin korunması noktasında, çözüm üretme kabiliyetini haiz ve makul bir başarı şansı sunan bir hak arama yolu sağladığına dair yargısal pratiği ortaya koyan bir açıklama veya somut herhangi bir karar da sunulmamıştır »* (Traduit par nos soins).

[1126]*Ibid*., par. 68.

[1127]Cour constitutionnelle turque, *A.V. et autres,* Aff. 2013/1649, Arrêt du 20 janv. 2016, par. 61 et 62.

[1128]*Id*., *T.T.,* Aff. 2013/8810, Arrêt du 18 févr. 2016, par. 51 à 53.

[1129]*Id.*, *I.S. et autres,* Aff. 2014/15824, Arrêt du 22 sept. 2016, par. 94 à 96.

C. Un revirement jurisprudentiel remis en cause de la Cour constitutionnelle turque

611 Dans un arrêt rendu le 30 novembre 2017, la Cour constitutionnelle a changé sa jurisprudence sur l'absence de recours contre les mauvaises conditions de rétention administrative. Le requérant, *B.T.*, arrêté par la police turque le 23 juin 2014 lorsqu'il tentait de quitter le pays avec un faux passeport grec à l'aéroport Sabiha Gökçen à Istanbul[1130], se plaignait, entre autres, des mauvaises conditions dans le centre policier de l'aéroport et dans le centre de rétention de Kumkapı dans lequel il a été transféré par la suite, ainsi que de l'absence de recours contre cela.

612 Dans cette affaire, la Cour a affirmé, d'abord, les principes généraux selon lesquels *« un recours contre des traitements incompatibles avec la dignité humaine n'est effectif, compte tenu de la nature absolue de l'interdiction de ce type de traitements, que lorsqu'il a un caractère préventif susceptible de mettre fin à la violation et punitif dans certains cas et lorsqu'il offre, en complément, une indemnisation raisonnable »*[1131] et *« la seule possibilité d'indemnisation pourrait, partiellement et implicitement, justifier des traitements de ce type infligés aux victimes et réduirait, de manière inacceptable, la responsabilité de l'État d'assurer des conditions de rétention à la hauteur des standards de protection garantis par la Constitution* »[1132]. Elle a ensuite apporté, à la différence de ses jurisprudences précédentes, une exception à ces principes, soulignant que ce caractère préventif n'est plus une condition dans des situations où la personne est remise en liberté. Elle a justifié cette opinion en soutenant qu' *« il est évident que, pour une personne relâchée, la*

[1130] *Id*., *B.T.,* Aff. 2014/15769, Arrêt du 30 nov. 2017, par. 11.

[1131] *Ibid*., par. 48. Le passage original est comme suit : *« [...] insan haysiyetiyle bağdaşmayan muamele yasağının mutlak nitelikli olmasından ötürü bu yasak açısından sağlanması gereken başvuru yolunun etkili olduğundan söz edilebilmesi için bunun ihlali önleyici ve bazı durumlarda cezalandırıcı olabilmesi, ayrıca gerektiğinde tamamlayıcı bir unsur olarak makul bir tazmin imkânı sunabilmesi gerekmektedir* » (Traduit par nos soins).

[1132] *Ibid.* Le passage original est comme suit : *« [...] bu tür ihlaller açısından sadece tazmin yollarının öngörülmüş olması, bu tür muamelelere maruz kalan kişilere yapılanları (kısmen/zımnen) meşrulaştırmış ve devletin tutma koşullarını Anayasa'nın güvence altına aldığı standartlara yükseltme yükümlülüğünü kabul edilemez bir şekilde azaltmış olacaktır »* (Traduit par nos soins).

situation de « rétention » ayant pris fin, la violation engendrée par cette rétention est terminée »[1133]. Elle a ainsi retenu que *« la personne ayant quitté le centre de rétention et retrouvé sa liberté n'a plus d'intérêt juridique à demander, de manière prospective, l'amélioration des conditions de rétention et [que], ainsi, les recours préventifs visant à restaurer ces conditions pour le futur perdent leur sens pour ces personnes et les mécanismes compensatoires deviennent suffisants »*[1134]. Elle a enfin conclu que *« pour les personnes en liberté, le système d'indemnisation est donc la seule voie de recours effectif contre les conditions de rétention qu'elles ont subies jusqu'à la date de leur libération »*[1135].

613 Si la Cour présente cette exception comme s'il s'agissait d'une nouvelle situation par rapport aux autres affaires examinées, ce n'est en réalité pas le cas. Son approche est non seulement en contradiction avec ses arrêts précédents mais aussi avec ceux de la CEDH. Dans son arrêt précédent *K.A.* rendu le 11 novembre 2015, la Cour constitutionnelle avait effectivement constaté, comme dans d'autres arrêts, la violation du droit à un recours effectif alors que la rétention administrative du requérant avait pris fin le 6 janvier 2015[1136]. Quant à la CEDH, lorsqu'elle avait établi la nécessité de la coexistence des remèdes préventifs et compensatoires en ce qui concerne les griefs liés à des traitements

---

[1133]*Ibid*., p. 49. Le passage original est comme suit : *« [...] kişinin ihlal iddialarına konu yerden ayrılmış olması durumunda "tutma" hâli de sona ereceğinden tutmadan kaynaklanan ihlalin devam ettiğinden söz edilemez »* (Traduit par nos soins).

[1134]*Ibid*., p. 49. Le passage original est comme suit : *« [...] gözetim merkezinden ayrılarak hürriyetine kavuşan kişinin tutma koşullarının geleceğe yönelik olarak düzeltilmesini istemesinde hukuki yararı kalmayacaktır. Bu itibarla gözetim merkezinden salıverilen yabancılar yönünden artık mevcut ihlali önleyici ya da tutma koşullarının geleceğe yönelik olarak düzeltilmesini temin edici hukuk yollarına başvurulması anlamını yitirmekte, bu durumda uğranılan zararları tazmin edici mekanizmaların varlığı yeterli hâle gelmektedir* » (Traduit par nos soins).

[1135]*Ibid.* Le passage original est comme suit : *« Dolayısıyla gözetim merkezlerinden salıverilenlerin ayrıldıkları tarihe kadar maruz kaldıkları tutma koşullarına ilişkin şikâyetleri bakımından etkili hukuk mekanizmasının tazminat yolu olduğu söylenebilir ».*

[1136]Cour constitutionnelle turque, *K.A.*, *op. cit.*, par. 28. De même, dans les autres affaires qu'elle a examinées, le fait que le requérant soit en liberté a été, aux yeux de la Cour, sans conséquence pour l'examen des voies de recours préventifs. Dans l'arrêt *F.A. et M.A.* rendu le 20 janvier 2016, le requérant avait effectivement été remis en liberté le 10 décembre 2012 (Cour constitutionnelle turque, *F.A. et M.A., op. cit.*, par. 19). Voir égal., dans le même sens ; *Id*., *A.V. et autres, op. cit.* ; *Id*., *T.T., op. cit.* ; et *Id.*, *I.S. et autres, op. cit.*

inhumains ou dégradants[1137], elle ne l'avait pas conditionnée à ce que la personne soit toujours privée de sa liberté. En effet, à l'instar de ses arrêts postérieurs, lorsqu'elle rendait son arrêt *Yarashonen c/ Turquie*[1138] le 24 juin 2014, le requérant était remis en liberté depuis le 29 avril 2011, soit depuis plus de trois ans[1139]. L'introduction de cette exception par la Cour constitutionnelle dans son arrêt *B.T.*, qui marque incontestablement un revirement jurisprudentiel, est d'autant plus confuse que, tout en modifiant ses conclusions sur des faits similaires, elle reprend les mêmes principes généraux que ceux qui sous-tendaient lesdits arrêts.

614 Après avoir contesté la nécessité de la coexistence des voies de recours préventif et indemnitaire pour les personnes se plaignant des mauvaises conditions de rétention mais ayant été remises en liberté et jugé suffisante la disponibilité d'une voie de recours indemnitaire, la Cour s'est cette fois écartée de sa jurisprudence précédente en ce qui concerne l'effectivité de cette dernière voie de recours. À l'instar de la CEDH, elle refusait, auparavant, les prétentions du gouvernement selon lesquelles les requérants pouvaient former un recours de plein contentieux devant le tribunal administratif pour demander une indemnisation du fait des violations subies durant la rétention administrative. Ces refus s'appuyaient sur l'absence de pratique juridictionnelle et de preuves apportées par le gouvernement démontrant en quoi cette voie de recours était effective[1140]. Or, en

---

[1137]CEDH, *Torreggiani et autres c/ Italie*, *op. cit.*, par. 50.

[1138]Id., *Yarashonen c/ Turquie*, *op. cit.*

[1139]*Ibid*., par. 13. Dans les autres affaires dans lesquelles la Cour a conclu à la violation de l'article 13, les requérants étaient également en liberté au moment où les arrêts ont été rendus. Dans les affaires *Aliev c/ Turquie* et *Musaev c/ Turquie,* la Cour a rendu ses arrêts le 21 octobre 2014 alors que les requérants avaient été relâchés respectivement le 19 octobre 2010 (CEDH, *Aliev c/ Turquie*, *op. cit.*, par. 19) et le 29 avril 2011 (*Id*., *Musaev c/ Turquie*, *op. cit.*, par. 11) du centre de rétention de Kumkapı. Elle est arrivée à la même conclusion dans l'affaire *T. et A. c/ Turquie*, tranchée le même jour, tandis que le requérant avait été renvoyé au Royaume-Uni le 13 novembre 2010 (*Id*., *T. et A. c/ Turquie*, *op. cit.*, par. 22). Voir égal., dans le même sens, les arrêts *S.A. c/ Turquie* (*Id*., *op. cit.*, par. 15), *Alimov c/ Turquie* (*Id*., *op. cit.*), *Amerkhanov c/ Turquie* (*Id*., *op. cit.*) et *Batyrkhairov c/ Turquie*, (*Id*., *op. cit.*).

[1140]Voir, en ce sens, Cour constitutionnelle turque, *F.A. et M.A., op. cit.,* par. 62. Voir égal. *supra* 1116. Quant à la CEDH, elle notait que le gouvernement turc n'avait pas présenté une seule décision judiciaire ou administrative montrant qu'un migrant en rétention a pu faire valoir ses droits en utilisant les voies de recours suggérées, c'est-à-dire un exemple où le recours à un tribunal ou à une autorité administrative a abouti à

reniant ces approches, elle soutient désormais, dans sa nouvelle position, que *« la seule absence d'information sur le fonctionnement d'une voie de recours existant en théorie ne devrait pas être interprétée comme signifiant un recours non effectif. L'élément essentiel à prendre en compte n'est pas de savoir s'il existe un jugement démontrant qu'une indemnité a déjà été octroyée, mais plutôt de savoir s'il existe un jugement qui conclut qu'une indemnisation ne peut pas être accordée. La non effectivité d'un recours pourtant disponible théoriquement pour l'indemnisation ne peut être déduite que de jugements du tribunal selon lesquels ledit recours ne vise pas l'indemnisation des violations subies en rétention administrative »*[1141]. Elle a ainsi déclaré ces griefs irrecevables, relevant que le recours en plein contentieux constituait une voie effective pour indemnisation[1142].

615 Ce revirement jurisprudentiel a été contesté par le juge Serruh Kaleli siégeant à la Cour. Dans son opinion dissidente, critiquant les arguments de la Juridiction selon lesquels il n'y a plus d'intérêt pour la personne ayant retrouvé sa liberté à demander l'amélioration des conditions de rétention, il a retenu que *« ces arguments équivalent, en effet, à dire que l'État ne doit plus s'acquitter, pour le futur, de cette responsabilité dont il a la charge lorsque la personne est remise liberté »* et que cette approche *« implique de LÉGITIMER le traitement de ce type »*[1143] (souligné par le juge). Il a ajouté que la conclusion de la Cour *« ouvre la voie, de manière juridiquement inacceptable, à ce que l'État, au lieu de remplir l'obligation qu'il a d'améliorer les conditions de rétention conformément aux standards*

---

l'octroi d'une compensation pour la détresse subie en raison des conditions matérielles défavorables. Voir, en ce sens, CEDH, *Yarashonen c/ Turquie*, *op. cit.*, par. 63.

[1141]Cour constitutionnelle turque, B.T., *op. cit.*, par. 52. Le passage original est comme suit : *« Öte yandan teorik düzeyde mevcudiyeti tespit edilen bir başvuru yolunun sırf -bilgi eksikliği nedeniyle- fiiliyatta hiç işletilmemiş olması bu yolun etkisiz olduğu biçiminde yorumlanmamalıdır. Bu durumda asıl dikkate alınması gereken şey, tazminat ödendiğini gösteren karardan ziyade tazminat ödenemeyeceğini ifade eden kararın var olup olmadığıdır. Teorik düzeyde tazminat için elverişli bir başvuru yolunun fiilen etkisiz olduğu sonucuna ancak mahkemelerin ilgili yolun tutulma koşulları nedeniyle oluşan zararların giderilmesini kapsamadığı temeline dayalı olarak reddetmeleri hâlinde varılabilir »* (Traduit par nos soins).

[1142]*Ibid*., par. 58.

[1143]Opinion dissidente du juge Serruh KALELİ in Cour constitutionnelle turque, B.T., *op. cit.*, par. 55. Le passage original est comme suit : *« Başvurucunun özgürlüğünden yoksun bırakıldığı ortamdan ayrılmış bulunması halinde, adeta devlete yüklenmiş geleceğe dair bu ödevin yerine getirilmesine gerek kalmadığı [...] şeklinde anlaşılacak gerekçedeki sözcükler, bu tür muamelelere maruz kalan kişilere yapılanları, zımnen MEŞRULAŞTIRMAK [...] »* (Traduit par nos soins).

constitutionnels et d'assurer avant tout la protection du droit primaire de la personne retenue dans des conditions incompatibles avec la dignité humaine, offre une indemnité pécuniaire à cette dernière en échange de la violation dont elle aura prouvé avoir fait l'objet »[1144]. Soulignant ainsi l'importance d'une voie préventive de recours même lorsque la personne n'est plus en rétention administrative, il a, par ailleurs, précisé que *« l'action préventive crée un espace dont chacun dans la société peut bénéficier, tandis que la réparation des dommages causés par la violation a une portée individuelle »*[1145]. Il s'est également éloigné de la conclusion de la Cour ayant qualifié la voie indemnitaire d'effective, relevant que *« ce recours ne peut pas être considéré comme effectif en l'absence d'aucun jugement démontrant son effectivité »*[1146].

616 Malgré la jurisprudence établie de la CEDH, la Cour constitutionnelle, s'éloignant désormais de celle-ci, n'a pas servi la protection des droits fondamentaux en Turquie, d'autant plus qu'elle consacre elle-même une voie interne non effective qu'il n'y a plus lieu d'épuiser préalablement à l'exercice d'un recours à former devant la Cour de Strasbourg. L'objectif de l'introduction dans le système juridique turc de la saisine individuelle de la Cour constitutionnelle était, du point de vue juridique, de garantir les droits fondamentaux devant les instances juridictionnelles nationales vu le caractère subsidiaire de la CEDH[1147] et, du point de vue pratique, de réduire la charge de travail de

---

[1144]*Ibid.* Le passage original est comme suit : *« [...] ve devletin, tutma koşullarını da Anayasa'nın güvence altına aldığı standartlara yükseltme yükümlülüğünü, önemsenmez bir statü ile buluşturmak ve haysiyetle bağdaşmayan koşulda tutulana, öncelikli hakkının korunmasının temini yerine, ispatı halinde uğradığı zararın karşılığını parasal giderimle karşılamak gibi hukuken kabulü mümkün olmayan bir yola zemin açmaktadır »* (Traduit par nos soins).

[1145]*Ibid.*, par. 59. Le passage original est comme suit : *« İhlali önleyici eylem toplumdaki herkesin istifade edeceği bir alanı kuşatır, ancak ihlal nedeniyle uğranılan zarar giderimi, bireysel bir etki alanına sahiptir »* (Traduit par nos soins).

[1146]*Ibid.* Le passage original est comme suit : *« [...] etkililiği hukuk sistemimizde var olmadıkça, kendini kanıtlamadıkça bu giderim için, denenmemiş bugüne kadar hiçbir kanıtlayıcı sonuç alınmamış mahkeme yolu tavsiyesi nitelikli karar sonucuna iştirak edilmemiştir »* (Traduit par nos soins).

[1147]Soulignant qu'il incombe en premier lieu aux autorités nationales d'assurer la protection des droits de l'Homme, la Cour précise, dans sa jurisprudence constante, que *« le mécanisme de sauvegarde instauré par la Convention revêt un caractère subsidiaire par rapport aux systèmes nationaux de garantie des droits de l'homme »* (Voir, en ce sens, *inter alia*, CEDH, *Handyside c/ Royaume-Uni*, Aff. 5493/72, Arrêt du 7 déc. 1976, p. 48).

cette dernière en créant une voie juridictionnelle susceptible d'effectuer son rôle au niveau interne. La Cour constitutionnelle altère largement son efficacité en ce qui concerne les griefs tirés de l'absence de voie de recours contre les mauvaises conditions de rétention. En effet, cette Cour reste une voie de recours interne et après une décision d'irrecevabilité sur ces griefs, les requérants vont, à juste titre, saisir la CEDH et même ceux qui n'avaient pas auparavant saisi la Cour constitutionnelle auront intérêt à s'adresser directement à la Cour européenne, l'épuisement du premier recours n'étant plus concluante.

617 Substantiellement, au lieu de suivre la jurisprudence établie de la CEDH, la Cour constitutionnelle a ignoré un problème juridique majeur concernant l'exercice de la protection d'un droit aussi fondamental que l'interdiction de la torture et des traitements inhumains ou dégradants. Comme disait le juge Serruh Kaleli, ce revirement de jurisprudence pourrait effectivement légitimer les mauvais traitements durant la rétention administrative. En effet, en pratique, les personnes en rétention administrative ne l'étant que pendant un délai approximatif d'un an ou moins[1148] pour ensuite être expulsées vers leurs pays ou libérées du fait d'une réponse favorable à leur demande d'asile ou pour une autre raison, la plupart des personnes qui saisissent la Cour constitutionnelle sont donc remises en liberté, les procédures contentieuses étant généralement plus longues que la durée de la rétention. C'est-à-dire qu'une personne qui a saisi la Cour constitutionnelle d'un grief tiré de l'article 13 de la Convention pour se plaindre de l'absence de voie de recours préventive contre les mauvaises conditions de la rétention et qui a été libérée avant que la Cour constitutionnelle examine son affaire ne pourra pas obtenir une indemnisation pour redresser la violation de cet article. Cela signifie que les personnes se trouvant en rétention administrative devront attendre jusqu'à la fin de leur privation de liberté pour demander au juge administratif une indemnisation pour leurs souffrances passées, sans pouvoir rien faire durant la rétention faute de voie de recours préventive disponible.

[1148]À titre d'exemple, la durée de rétention était de près de deux mois dans l'affaire *B.T.* (Cour constitutionnelle turque, *B.T., op. cit.,* par. 17), de près d'un an dans l'affaire *F.A. et M.A.,* soit du 24/11/2011 au 10/12/2012 (Cour constitutionnelle turque, *F.A. et M.A.*, *op. cit.,* par. 13 et 19), et de près de 5 mois, soit du 12 mai 2010 au 13 octobre 2010 dans l'affaire *S.A. c/ Turquie* (CEDH, *S.A. c/ Turquie*, *op. cit.,* par. 10 et 15).

618 L’accès à l’asile se révélant ainsi incompatible avec les normes européennes, les statuts de protection sur lesquels il débouche ne sont pas moins incompatibles.

Titre II. La portée de la protection accordée en droit d'asile turc

619 La protection accordée par la Turquie renvoie d'abord à l'obtention de différents statuts possibles : réfugié, réfugiés conditionnel, bénéficiaire de la protection subsidiaire ou temporaire. Ces différentes options ayant déjà été exposées plus en amont dans ce travail[1149], il ne s'agit pas ici de revenir sur les fondements de chacune d'elles mais de s'intéresser à leur contenu. En effet, l'obtention de l'un ou l'autre de ces sésames ne dit pas tout, loin de là, de la portée de la protection ainsi reconnue

620 L'une des idées principales et conductrices de l'adoption de la Convention relative au statut des réfugiés et celle de tous les autres instruments juridiques du droit international et européen applicables en matière d'asile est de garantir aux personnes aussi précaires et vulnérables que les réfugiés un certain nombre de droits et libertés leur permettant de construire et mener une vie digne. Cette volonté se perçoit dans le préambule de cette convention[1150], en ces termes : *« considérant que l'Organisation des Nations Unies a, à plusieurs reprises, manifesté la profonde sollicitude qu'elle éprouve pour les réfugiés et qu'elle s'est préoccupée d'assurer à ceux-ci l'exercice le plus large possible des droits de l'homme et des libertés fondamentales »*. S'inscrivant dans la même perspective, la directive qualification de l'Union européenne se veut un texte qui *« respecte les droits fondamentaux, ainsi que les principes reconnus notamment par la charte des droits fondamentaux de l'Union européenne. En particulier, la [...] directive vise à garantir le plein respect de la dignité humaine et du droit d'asile des demandeurs d'asile et des membres de leur famille qui les accompagnent [...] »*[1151]. Ainsi, afin de garantir la dignité des réfugiés, ces textes garantissent des droits et libertés destinés à permettre à ces personnes la reconstruction et la poursuite d'une vie nouvelle dans la dignité.

[1149]Voir, l'Introduction, B.

[1150]Préambule, considérant 2, Convention relative au statut des réfugiés, *op. cit.*

[1151]Article 26, par. 1, Directive 2011/95/UE ..., *op. cit.*

621 Les caractéristiques du droit d'asile turc et de certaines pratiques administratives du pays empêchent pour leur part les personnes ayant obtenu un statut de protection de construire une vie digne (Chapitre I), et de bénéficier d'une stabilité dans la protection accordée (Chapitre II).

Chapitre I. L'impossible construction d'une vie digne

622 La capacité financière et la liberté sont deux éléments essentiels d'une vie digne. Celle-ci ne pourrait être assurée à un réfugié sans que celui-ci dispose d'un droit au travail lui permettant d'acquérir une autonomie financière pour se créer des conditions de vie adéquates comprenant en particulier un logement décent, de la nourriture et des vêtements. Cette dignité ne peut être entière que si le réfugié bénéficie d'une liberté de circulation qui lui permette de s'installer là où va sa préférence. Autrement dit, ces deux éléments permettent à la personne de construire sa vie où et comme il veut. Comme prescrit dans la Déclaration universelle des droits de l'Homme, *« toute personne a droit au travail »* et *« quiconque travaille a droit à une rémunération équitable et satisfaisante lui assurant ainsi qu'à sa famille une existence conforme à la dignité humaine »*[1152]. Ce texte fondamental dans l'évolution et la progression des droits et libertés révèle ainsi le lien important entre le droit au travail et la dignité humaine. Il évoque aussi l'importance de la mobilité nationale et internationale des personnes, en disposant que *« toute personne a le droit de circuler librement et de choisir sa résidence à l'intérieur d'un État »*[1153]. Ces droits et libertés sont ainsi prescrits dans les textes internationaux. Le Pacte relatif aux droits économiques reconnaît, en son article 6, *« le droit au travail, qui comprend le droit qu'a toute personne d'obtenir la possibilité de gagner sa vie par un travail librement*

[1152]Article 23, Déclaration universelle des droits de l'Homme, *op. cit.*

[1153]Article 13, *op. cit.*

choisi ou accepté »[1154]. De même, le Pacte relatif aux droits civils et politiques protège cette liberté en son article 12 selon lequel *« quiconque se trouve légalement sur le territoire d'un État a le droit d'y circuler librement et d'y choisir librement sa résidence » et « toute personne est libre de quitter n'importe quel pays, y compris le sien »*[1155].

623 Ces droits sont également protégés plus spécifiquement pour les réfugiés dans les instruments internationaux et européens, tels que la Convention de Genève de 1951 et les directives de l'Union européenne. À la lumière de ces instruments, il convient ainsi d'examiner la situation en Turquie qui ne reconnaît guère la latitude de construire une vie digne aux personnes ayant obtenu un statut de protection internationale, notamment les réfugiés conditionnels, les bénéficiaires de la protection subsidiaire et ceux de la protection temporaire ; eu égard à la faible capacité de ces derniers d'accéder au marché du travail (Section I), ainsi qu'à leur mobilité largement restreinte (Section II).

Section I. Le travail

624 La directive qualification dispose, en son article 26, paragraphe 1, que *« les États membres autorisent les bénéficiaires d'une protection internationale à exercer une activité salariée ou non salariée, sous réserve des règles généralement applicables dans le secteur d'activité concerné et dans les services publics, immédiatement après que la protection a été octroyée »*[1156]. Elle oblige ainsi les États à reconnaître à ces personnes un accès immédiat au marché de travail et leur ouvrir les mêmes possibilités de formation et d'intégration professionnelle que celles offertes à leurs ressortissants. En effet, elle précise, au paragraphe 2 dudit article, que *« les États membres veillent à ce que des activités telles*

[1154]Article 6, PIDESC, Assemblée générale des Nations Unies, Résolution 2200A (XXI), adopté le 16 déc. 1966, entré en vigueur le 3 janv. 1976.

[1155]Article 12, PIDCP, *op. cit.*

[1156]Article 26, par. 1, Directive 2011/95/UE ..., *op. cit.*

que des possibilités de formation liée à l'emploi pour les adultes [...] soient offertes aux bénéficiaires d'une protection internationale dans des conditions équivalentes à celles applicables à leurs ressortissants »[1157]. Or, le droit turc non seulement ne permet pas aux réfugiés conditionnels et bénéficiaires de la protection temporaire d'accéder au marché du travail dans les mêmes conditions que les ressortissants turcs, mais il les place en outre dans une situation plus désavantageuse encore que celle des étrangers en général. Force est ainsi d'observer que l'accès au travail de ces personnes est rendu extrêmement difficile en Turquie (I), ce qui produit de graves conséquences secondaires (II).

§I. Les difficultés d'accès au travail

625 L'accès des réfugiés conditionnels et les bénéficiaires de la protection temporaire en Turquie est conditionné à l'obtention d'une autorisation (A) qui est rarement délivrée (B).

A. Le droit au travail : un droit soumis à autorisation

626 Élément essentiel à l'indépendance économique de la personne et à son obtention d'un niveau de vie décent, le droit au travail n'est reconnu qu'à un nombre négligeable de personnes en droit d'asile turc. Parmi les titulaires d'un statut de protection, seuls les réfugiés et les bénéficiaires de la protection subsidiaire acquièrent automatiquement une autorisation de travail en même temps que la reconnaissance de leur statut. En revanche, les autres groupes, à savoir les réfugiés conditionnels et les bénéficiaires de la protection temporaire, ne peuvent exercer une activité économique que lorsqu'une autorisation spécifique en ce sens leur est octroyée individuellement par l'État. Cela signifie que ces personnes n'ont pas un droit de travailler, mais seulement un droit à demander

[1157]Article 26, par. 2, *op. cit.*

l'autorisation de travailler, autorisation qui a été accordée aux bénéficiaires de la protection temporaire assez tardivement.

627 Comme le YUKK le précise, en vertu de l'article 89, paragraphe 4, les bénéficiaires du statut de réfugié et de la protection subsidiaire *« peuvent exercer une activité salariée ou indépendante à partir de l'obtention de leur statut [...] » ; « la pièce d'identité étant délivrée vaut l'autorisation de travail »*[1158]. Quant aux réfugiés conditionnels, la loi les place dans la même situation que les demandeurs d'asile et dispose que *« le demandeur d'asile et le réfugié conditionnel peuvent demander l'autorisation de travail 6 mois après le dépôt de leur demande d'asile »*[1159]. C'est-à-dire qu'un réfugié conditionnel ne bénéficie pas d'un droit d'accès direct au marché de travail après l'obtention de son statut de protection contrairement à ce que prévoit la directive qualification en droit de l'UE, mais qu'il doit demander une autorisation au Ministère du travail et de la sécurité sociale pour exercer ce type d'activités[1160]. Force est ainsi de constater que l'octroi du statut de réfugié conditionnel n'apporte rien en termes d'accès au travail, les réfugiés conditionnels étant placés dans la même situation que les demandeurs d'asile sur ce point. C'est-à-dire que si ce dernier statut est accordé à la personne avant qu'une durée de 6 mois se soit écoulée après le dépôt de sa demande d'asile, aussi improbable qu'il soit, il ne pourra pas présenter une demande d'obtention d'une autorisation de travail avant la fin de cette période.

628 Quant à la protection temporaire, l'autorisation de travail n'était pas reconnue du tout à ses bénéficiaires pendant des années. Depuis la première arrivée massive des Syriens en Turquie le 29 avril 2011 jusqu'à l'adoption du règlement relatif à l'autorisation de travail

---

[1158]Article 89, paragraphe 4, alinéa b, YUKK, *op. cit.* Le passage original est comme suit : *« Mülteci veya ikincil koruma statüsü sahibi, statü almasından itibaren bağımlı veya bağımsız olarak çalışabilir. […] Mülteci veya ikincil koruma statüsü sahibi kişiye verilecek kimlik belgesi, çalışma izni yerine de geçer ».*

[1159]Article 89, paragraphe 4, alinéa a, *op. cit.* Le passage original est comme suit : *« Başvuru sahibi veya şartlı mülteci, uluslararası koruma başvurusu tarihinden altı ay sonra çalışma izni almak için başvurabilir ».*

[1160]Le YUKK précise, à ce sujet, que *« les principes et procédures concernant le travail des [...] bénéficiaires de la protection internationale sont déterminés par le Ministère du travail et de la sécurité sociale sur l'avis du Ministère [de l'intérieur] »* (Traduit par nos soins). Le passage original est comme suit : *« Başvuru sahibi veya uluslararası koruma statüsü sahibi kişilerin çalışmasına ilişkin usul ve esaslar, Bakanlığın görüşü alınarak Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığı tarafından belirlenir ».* (Article 89, paragraphe 4, alinéa ç, *op. cit.*).

des étrangers bénéficiaires de la protection temporaire en date du 15 janvier 2016, ces personnes étaient privées de la possibilité d'accéder au marché du travail en ce qu'elles n'avaient pas le droit de solliciter une autorisation de travail. Il est vrai que ces personnes ne pouvaient pas s'attendre à ce qu'une autorisation de travail leur soit accordée dès leur arrivée ; mais même après l'obtention de leur statut, elles ont été confrontées à des difficultés résultant de l'ambiguïté de ce dernier et été victimes les premières années des lacunes du droit d'asile turc. Le YUKK se bornait, s'agissant des droits et obligations et donc notamment de la question du travail, de renvoyer à l'adoption d'un règlement[1161]. Ce dernier intitulé « règlement relatif à la protection temporaire » a été adopté le 13 octobre 2014 mais ne reconnaissait pas non plus un droit à demander une autorisation de travail et disposait, à l'article 29, que *« les modalités d'accès des bénéficiaires de la protection temporaire au marché du travail [étaient] déterminées par le Président de la république sur l'avis du Ministre [...] »*[1162]. Enfin, dans la lignée de cette dernière disposition, le « règlement relatif à l'autorisation de travail des étrangers bénéficiaires de la protection temporaire » a été adopté le 11 janvier 2016 et est entré en vigueur quatre jours après[1163]. Il dispose finalement, en son article 5, que *« les bénéficiaires de la protection temporaire peuvent, six mois après l'enregistrement de leur statut, soumettre au ministère une demande d'autorisation de travail »*[1164].

629 Contrairement à ce qui est prévu pour les étrangers en général, l'attribution des autorisations de travail aux réfugiés conditionnels et bénéficiaires de la protection temporaire par le Ministère du travail et de la sécurité sociale est soumise à l'obtention

---

[1161]Article 91, YUKK, *op. cit.*

[1162]Article 29, paragraphe 1, Geçici Koruma Yönetmeliği [Règlement relatif à la protection temporaire], *op. cit.* Le texte original est comme suit : *« Geçici korunanların çalışmalarına ilişkin usul ve esaslar, Bakanlığın görüşü alınarak Aile, Çalışma ve Sosyal Hizmetler Bakanlığının teklifi üzerine Cumhurbaşkanınca belirlenir ».* Il convient de noter qu'avant la modification constitutionnelle du 16 avril 2017, cette disposition donnait ce pouvoir discrétionnaire au Conseil des ministres au lieu du Président de la République.

[1163]Geçici Koruma Sağlanan Yabancıların Çalışma izinlerine Dair Yönetmelik [Règlement relatif à l'autorisation de travail des étrangers bénéficiaires de la protection temporaire], *JO de Turquie,* n° 29594, 15 janv. 2016.

[1164]Article 5, paragraphe 1, *op. cit.* Le texte original est comme suit : *« Geçici koruma sağlanan yabancılar, geçici koruma kayıt tarihinden altı ay sonra çalışma izni almak için Bakanlığa başvuruda bulunabilir ».*

d'un avis favorable du Ministère de l'intérieur. L'article 17, paragraphe 2, de la loi relative aux forces de travail internationales dispose que *« dans la délivrance d'une autorisation de travail aux étrangers mentionnés au paragraphe précédent, [à savoir les réfugiés conditionnels et les bénéficiaires de la protection temporaires], l'avis favorable du Ministère de l'intérieur est exigé »*[1165]. Cela constitue une démarche supplémentaire pour ces personnes par rapport aux étrangers en général et nécessite des délais plus longs d'examen de leur demande d'autorisation de travail. Par ailleurs, l'exigence de l'avis favorable du Ministère de l'intérieur ouvre davantage la voie à l'arbitraire. La loi ne prescrit aucun critère pour encadrer la délivrance par le ministère d'un tel avis. En tout état de cause, les critères relatifs à la nature du travail et les spécificités du marché du travail peuvent être évalués par le Ministère du travail et de la sécurité sociale comme prévu par la loi. Or, l'exigence supplémentaire de l'avis favorable du Ministère de l'intérieur laisse penser à la prise en compte par celui-ci d'informations ou éléments autres à sa disposition, tels l'origine du candidat, son appartenance religieuse, ou encore les raisons pour lesquelles il a fui son pays. Ainsi, cette double exigence crée non seulement une démarche supplémentaire épuisante, mais expose également la personne à l'arbitraire de critères discriminatoires inavoués.

630 Pour résumer, les réfugiés conditionnels et les bénéficiaires de la protection temporaire n'obtiennent pas un droit de travail immédiat au même titre que les ressortissants turcs, et au mépris de la directive qualification de l'UE, mais ils obtiennent seulement un droit à demander l'attribution d'un tel droit, octroi qui est soumis à des conditions encore plus compliquées que celles applicables à tous les étrangers.

631 Le droit de solliciter une autorisation ne préjuge pas de son obtention aux termes d'un processus entouré de nombreuses difficultés.

[1165]Article 17, paragraphe 2, 6735 sayılı Uluslararası İşgücü Kanunu [Loi n° 6735 relative aux forces de travail internationales], *JO de Turquie*, n° 29800, 13 août 2016. Le texte original est comme suit : *« Birinci fıkra kapsamında çalışma izni veya çalışma izni muafiyetine başvuru hakkı tanınan yabancılara çalışma izni veya çalışma izni muafiyeti verilmesinde İçişleri Bakanlığının olumlu görüşü aranır »*.

B. Le droit au travail : un droit difficilement octroyé

632 L'attribution d'un droit de travailler est soumise à des critères souvent difficiles à remplir aussi bien pour les réfugiés conditionnels que pour les bénéficiaires de la protection temporaire (1), mais ces critères sont encore plus compliqués pour le second (2).

1. Les critères restrictifs à l'attribution d'un droit au travail pour les réfugiés conditionnels et bénéficiaires de la protection temporaire

633 L'accès des réfugiés conditionnels et des bénéficiaires de la protection temporaire est soumis à certaines conditions communes. Cet accès est, avant tout, limité géographiquement par la législation sur l'asile (a) et par le Ministère du travail et de la sécurité sociale dans le cadre d'une ample marge d'appréciation que ladite législation lui reconnaît (b).

a. Le critère géographique légal

634 Les réfugiés conditionnels et bénéficiaires de la protection temporaire en Turquie ne sont pas libres de choisir leur lieu de résidence. L'État peut les assigner à une ville déterminée appelée « ville satellite »[1166] et, dès lors, ce n'est que dans cette ville qu'ils peuvent demander une autorisation de travail pour exercer une activité rémunérée.

[1166]Le règlement relatif à l'application du YUKK définit ce terme comme *« la ville dans laquelle la Direction générale [de la gestion des migrations] impose aux étrangers demandant une protection internationale l'obligation de séjourner »*. (Article 3, paragraphe 1, alinéa hh, Yabancılar Ve Uluslararası Koruma Kanununun Uygulanmasına İlişkin Yönetmelik [Règlement relatif à l'application de la loi relative aux étrangers et à la protection internationale], *op. cit.*). Le texte original est comme suit : *« Uydu il: Uluslararası koruma talebinde bulunan yabancılara, Genel Müdürlük tarafından belirlenen ve ikamet etme zorunluluğu getirilen ili [...] ifade eder »*. Voir également, sur l'origine de ce terme, Özlem KAHYA NİZAM et Songül SALLAN GÜL, « Settlement Policies for Refugees in Turkey and Satellite Cities: Lives In The Grip of Security », *Suleyman*

635 Le YUKK dispose, en son article 82, paragraphe 1, que *« la Direction générale [de la gestion des migrations] peut, pour l'ordre ou la sécurité publics, imposer au réfugié conditionnel [...] de séjourner dans une ville déterminée »*[1167]. La plupart de ces personnes font l'objet d'une pareille obligation dans la pratique[1168]. La liste des villes satellites, au nombre de 62, ne contient pas les métropoles telles que Istanbul, Ankara et Izmir[1169] et les personnes qui y sont assignées sont ainsi souvent confrontées à une pénurie d'emplois[1170]. En conséquence, ces personnes acceptent, soit de travailler illégalement dans leur ville satellite contre une rémunération faible et sans aucune protection juridique afin de pouvoir concurrencer les ressortissants turcs ; soit, si notamment elles n'arrivent pas à trouver un pareil emploi, de travailler dans une autre ville que celle où elles sont assignées, ce qui engendre d'autres problèmes. Dans les deux cas, elles sont exposées à une exploitation professionnelle. Refugees International, association dont l'objet est la défense des droits de l'Homme et la protection des personnes déplacées, exposait, dans son rapport publié en 2017, que la plupart des personnes habitaient et travaillaient à Istanbul et faisaient des trajets réguliers vers leur ville satellite pour déposer

---

Demirel University The Journal of Faculty of Economics and Administrative Sciences, vol. 22, n° spécial sur la migration, 2017.

[1167]Article 82, paragraphe 1, YUKK, *op. cit.* Le passage original est comme suit : *« Şartlı mülteci ve ikincil koruma statüsü sahibi kişiye, Genel Müdürlükçe, kamu düzeni veya kamu güvenliği nedeniyle belirli bir ilde ikamet etme, belirlenen süre ve usullerle bildirimde bulunma yükümlülüğü getirilebilir ».*

[1168]Voir, sur ce sujet, Cansu YENER KESKİN, « Conditional Refugees from the Perspective of the Freedom of Residence and Movement and the Right to Work », *Marmara Üniversitesi Hukuk Fakültesi Hukuk Araştırmaları Dergisi [Revue de recherches juridiques de la faculté de droit de l'Université Marmara]*, vol. 25, n° 1, juin 2019, p. 409.

[1169]La liste des villes satellites n'est plus communiquées par la Direction générale de la gestion des migrations. Le Conseil européen sur les réfugiés et les exilés (ECRE) communiquait dans son rapport la liste de 2018 alors annoncée par la Direction générale (Voir ECRE, *Country Report: Turkey - 2019 Update*, *op. cit.*, p. 62). Cette liste est également rendue accessible par l'association Refugee Rights Turkey, *Avukatlar İçin Mülteci Hukuku El Kitabı [Manuel de droit d'asile pour les avocats]*, Istanbul, 2017, disponible sur : https://www.mhd.org.tr/images/yayinlar/MHM-MHEK-V2017-08.pdf, consulté le 7 mars 2023, p. 409.

[1170]Il est souvent avancé, dans la doctrine, que les villes satellites sont déterminées en tenant compte exclusivement de la sécurité publique et que l'accès effectif de ces personnes à un emploi est complètement négligé. (Voir, en ce sens, Deniz SERT et Uğur YILDIZ, « To be or not to be : The Case of Refugees in the Satellite Cities of Turkey », *International Human Security Conference Series, Istanbul Conference on Human Security : New Challenges, New Perspectives*, 27-28 oct. 2011, p. 186).

une signature de présence, ce qui leur causait une perte importante de temps et d'argent[1171]. Elle indiquait que le nombre de non-Syriens à Istanbul dans cette situation était de l'ordre de 3 000 personnes[1172].

636 Quant aux bénéficiaires de la protection temporaire, si le concept de ville satellite ne leur est pas applicable, ils demeurent pourtant limités dans leur choix de résidence tout comme les réfugiés conditionnels. À la différence de ces derniers qui se voient attribuer une ville de séjour après l'examen de leur demande de protection internationale auprès de la Direction générale de la gestion des migrations à Ankara, les aspirants à la protection temporaire déposent leur demande à la Direction préfectorale de la gestion des migrations (IGIM)[1173] de la ville qu'ils choisissent. Dès lors, une fois l'enregistrement effectué, le bénéficiaire de la protection temporaire ne peut résider que dans la ville en question. La latitude de choisir sa ville d'enregistrement étant exposée à différents obstacles dans la pratique notamment la cessation de l'enregistrement de nouvelles demandes par telle ou telle préfecture[1174], les bénéficiaires de la protection temporaire se trouvent donc dispersés sur le territoire turc de manière inéquitable en termes d'opportunités d'accès à l'emploi. Il convient également de noter que la Direction générale de la gestion des migrations conserve le droit d'imposer à ces personnes une ville de résidence, comme le prévoit l'article 33 du règlement relatif à la protection temporaire qui dispose que *« les étrangers visés par ce règlement ont l'obligation de séjourner dans la ville déterminée par la Direction générale »*[1175]. Force est de constater que, contrairement aux réfugiés conditionnels, une part des Syriens sont autorisés par l'État à séjourner dans certaines grandes villes comme Istanbul. Or, cette part demeure

---

[1171]Izza LEGHTAS et Daniel SULLIVAN, *« Except God, We Have No One »: Lack of Durable Solutions for Non-Syrian Refugees in Turkey, op. cit.*, p. 12.

[1172]*Ibid.*

[1173]İl Göç İdaresi Müdürlüğü

[1174]Pour les difficultés soulignées, voir *supra* Partie II, Titre I, Chapitre I, Section I, §I, A.

[1175]Article 33, paragraphe 2, alinéa a, Geçici Koruma Yönetmeliği [Règlement relatif à la protection temporaire], *op. cit.* Le texte original est comme suit : *« Bu Yönetmelik kapsamındaki yabancılar; a) Genel Müdürlük tarafından belirlenen ilde, geçici barınma merkezinde veya belirli bir yerde ikamet etmekle [...] yükümlüdür »*.

tout de même faible en termes de pourcentage par rapport à la population desdites villes et le phénomène de résidence illégale et de recherche d'emploi dans des villes interdites est valable aussi pour ces personnes. Selon les chiffres officiels du 27 janvier 2022, sur 3 744 139 de Syriens enregistrés dans le cadre de la protection temporaire, les presque deux tiers habitent, dans l'ordre décroissant, à Istanbul, Gaziantep, Hatay, Şanlıurfa, Adana et Mersin[1176] avec respectivement un pourcentage approximatif de 3, 22, 26, 20, 11 et 13 par rapport à la population de ces villes. Ce taux monte à 73 % dans la ville de Kilis, contre 0,04 % à Artvin et à Iğdır, 0,06 % à Bayburt et à Tunceli et 0,07 % à Erzincan et à Kars[1177], ce qui démontre ainsi un certain déséquilibre dans la répartition de ces personnes sur le territoire. Ce déséquilibre géographique est assorti, bien entendu, de celui d'accéder à l'emploi et génère le besoin inévitable de vouloir s'installer ailleurs.

637 En plus de ce critère géographique qui rend extrêmement difficile l'accès à l'emploi, un certain nombre de critères supplémentaires requis par le Ministère créent des obstacles insurmontables.

b. Les critères généraux applicables à l'ensemble des étrangers

638 L'accès des étrangers au marché du travail en Turquie est réglementé par la loi relative aux forces de travail internationales qui confie au ministère la désignation des critères opposables aux étrangers souhaitant exercer une activité salariée dans le pays. Applicables également aux bénéficiaires de la protection internationale ou temporaire, ces critères constituent ainsi une série d'éléments restrictifs à l'accès de ces derniers au travail.

639 La loi relative aux forces de travail internationales dispose, en son article 7, paragraphe 1, que *« le Ministère du travail et de la sécurité sociale détermine les critères à utiliser dans*

[1176]Plus spécifiquement, les 536 708 à Istanbul, 461 217 à Gaziantep, 433 602 à Hatay, 428 566 à Şanlıurfa, 256 088 à Adana et 240 486 à Mersin. Voir GIGM, *Geçici Koruma [Protection temporaire]*, *op. cit.*

[1177]*Ibid.*

l'examen des demandes d'autorisation de travail à la lumière des décisions du Comité consultatif sur la politique des forces de travail internationales » [1178]. Les critères déterminés, au nombre d'une dizaine, tels qu'ils sont communiqués par le Ministère sont assez restrictifs.

640 Il convient de noter qu'aucun des critères cités ne s'appliquent aux étrangers dont l'enfant ou le parent est de nationalité turque, à ceux qui sont mariés à un ressortissant turc pendant au moins 3 ans, aux ressortissants de la République turque de Chypre du nord, à ceux qui ont obtenu une autorisation de séjour du fait de leur lien de parenté avec des Turcs, ou qui l'ont obtenu pour des raisons humanitaires ou comme victimes de trafics d'êtres humains ou encore aux apatrides ayant obtenu une autorisation de séjour[1179]. Force est ainsi d'observer que n'entrent pas dans les exceptions les réfugiés conditionnels ou les bénéficiaires de la protection temporaire qui restent soumis aux critères applicables aux étrangers en général.

641 Selon ces critères, pour recruter un étranger, l'entreprise doit avoir embauché au moins 5 ressortissants turcs et, si plusieurs étrangers doivent être recrutés, l'entreprise doit compter au moins 5 travailleurs turcs pour chaque étranger embauché[1180]. Par ailleurs, l'entreprise recruteuse doit avoir un capital payé d'au moins de 100 000 de livres turques (près de 5 000 d'euros)[1181] ou son chiffre d'affaires brut doit atteindre au moins 800 000 de livres turques (près de 40 000 d'euros)[1182] ou encore le montant d'exportation de

---

[1178]Article 7, paragraphe 6, 6735 sayılı Uluslararası İşgücü Kanunu [Loi n° 6735 relative aux forces de travail internationales], *op. cit.* Le texte original est comme suit : *« Bakanlık, Uluslararası İşgücü Politikası Danışma Kurulu kararları doğrultusunda çalışma izni başvurusunun değerlendirilmesinde ve çalışma izni puanlama sisteminin oluşturulmasında kullanılacak kriterleri belirler »*.

[1179]Ministère du travail et de la sécurité sociale - Direction générale des forces de travail internationales, *Çalışma İzni Değerlendirme Kriterleri [Critères de détermination de l'autorisation de travail],* disponible sur : https://www.csgb.gov.tr/uigm/calisma-izni/calisma-izni-degerlendirme-kriterleri/, consulté le 13 févr. 2022.

[1180]Ministère du travail et de la sécurité sociale - Direction générale des forces de travail internationales, *Çalışma İzni Değerlendirme Kriterleri [Critères de détermination de l'autorisation de travail]*, *op. cit.* Il faut préciser que ce critère ne s'applique pas aux recrutements dans les représentations en Turquie des compagnies aériennes étrangères, dans le secteur d'éducation, dans les services domestiques ou dans les associations ou fondations.

[1181]Selon les taux de change du 8 mars 2023.

[1182]Selon les taux de change du 8 mars 2023.

l'année précédente doit être au moins de 250 000 de dollars américains[1183]. Cela signifie que la plupart des petites entreprises locales qui n'emploient que quelques personnes ou dont la volume de transaction ne dépasse pas un certain seuil ne pourront pas offrir de travail aux réfugiés conditionnels ou bénéficiaires de la protection temporaire.

642 Par ailleurs, le ministère détermine également le montant minimal du salaire à verser aux étrangers selon les différents métiers. Cette échelle des salaires minimums ne s'impose pas pour l'emploi des nationaux de telle sorte qu'une autorisation ne sera pas accordée lorsque l'employeur propose un salaire pour l'étranger identique à celui qu'il verse à son employé turc mais qui est inférieur à l'échelle fixé pour les étrangers par le ministère. En effet, à titre d'exemple, le salaire des cadres supérieurs et des pilotes est fixé à 6,5 fois le salaire minimum, celui des ingénieurs et des architectes à 4 fois le salaire minimum, celui des enseignants à 3 fois le salaire minimum et dans tous les autres métiers sauf les services domestiques la rémunération est fixée à au moins 1,5 fois le salaire minimum[1184]. Ce critère tenant au montant du salaire peut être très désavantageux pour les réfugiés conditionnels et les bénéficiaires de la protection temporaire, en ce sens que chaque fois que l'employeur peut embaucher une personne de nationalité turque avec un salaire inférieur à celui fixé par le Ministère, il doit avoir de fortes raisons justifiant le recrutement de l'étranger au lieu d'un citoyen turc, ce qui reste improbable eu égard aux difficultés d'intégration professionnelle qu'ont ces personnes comparées aux Turcs, telles que les obstacles linguistiques ou la reconnaissance des diplômes obtenu à l'étranger.

643 Il existe également des restrictions sectorielles pour les étrangers, c'est-à-dire que certaines professions sont réservées aux ressortissants turcs. Si certaines restrictions sont toujours en vigueur, d'autres ont été levées mais assez tardivement. Ainsi, les professions de médecin et d'infirmière faisaient partie des métiers interdits aux étrangers en vertu de la loi relative au mode d'exercice de la médecine et des sciences médicales - loi n° 1219

[1183]Ministère du travail et de la sécurité sociale - Direction générale des forces de travail internationales, *Çalışma İzni Değerlendirme Kriterleri [Critères de détermination de l'autorisation de travail]*, *op. cit.* Il convient de noter que ce critère financier ne s'applique pas aux recrutements par les associations ou fondations.

[1184]Ministère du travail et de la sécurité sociale - Direction générale des forces de travail internationales, *Çalışma İzni Değerlendirme Kriterleri [Critères de détermination de l'autorisation de travail]*, *op. cit.*

- qui disposait, en son article premier, que *« pour soigner un patient sur le territoire de la République de Turquie de quelque manière que ce soit, il [était] obligatoire [...] d'être Turc »*[1185]. De même, la loi relative à la profession d'infirmière - loi n° 6283 - disposait que *« seules les personnes ayant la nationalité turque [pouvaient] exercer la profession d'infirmière »*[1186]. Or, le décret-loi n° 663 adopté en 2011 a apporté une modification aux lois n° 1219 et 6283 afin d'enlever ces conditions de nationalité[1187]. Ainsi, le processus d'équivalence des diplômes de médecin obtenus à l'étranger qui était auparavant prévu pour les *« médecins turcs diplômés de facultés de médecine des pays étrangers »* vise désormais, en vertu de cette modification, tous les médecins.

644 Par ailleurs, certaines restrictions sectorielles restent en vigueur. Ainsi, l'article 30 de la loi n° 1219 dispose que *« pour porter le titre de dentiste et exercer la médecine dentaire dans la République de Turquie, il faut être Turc et diplômé d'une faculté de médecine dentaire en Turquie »*[1188]. Il en va de même pour les pharmaciens[1189], les vétérinaires[1190], les

---

[1185]Article 1e, 1219 sayılı Tababet ve Şuabatı San'atlarının Tarzı İcrasına Dair Kanun [Loi n° 1219 relative au mode d'exercice de la médecin et des sciences médicales] (ancienne version), *JO de Turquie*, n° 863, 14 avril 1928. Le texte original est comme suit : *« Türkiye Cumhuriyeti dahilinde tababet icra ve her hangi surette olursa olsun hasta tedavi edebilmek için Türkiye Darülfünunu Tıp Fakültesinden diploma sahibi olmak ve Türk bulunmak şarttır »*.

[1186]Article 3, Hemşirelik Kanunu [Loi relative à la profession d'infirmière] (ancienne version), *JO de Turquie*, n° 8647, 2 mars 1954.

[1187]Article 58, alinéas 8 et 9, 663 sayılı Kanun Hükmünde Kararname [Décret-loi n° 663], *JO de Turquie*, n° 29103 (Mükerrer), 2 nov. 2011.

[1188]Article 30, paragraphe 1, 1219 sayılı Tababet ve Şuabatı San'atlarının Tarzı İcrasına Dair Kanun [Loi n° 1219 relative au mode d'exercice de la médecin et des sciences médicales], *op. cit.* Le texte original est comme suit : *« Türkiye Cumhuriyeti dahilinde dişçilik sanatını icra ve diş tabibi unvanını taşıyabilmek için Türk olmak ve Türkiye Darülfünunu Dişçi Mektebinden diploma almak lazımdır »*.

[1189]Article 2, paragraphe 1, 6197 sayılı Eczacılar ve Eczaneler Hakkında Kanun [Loi n° 6197 relative aux pharmaciens et pharmacies], *JO de Turquie*, n° 8591, 24 déc. 1953. L'article cité dispose que *« pour exercer en tant que pharmacien en Turquie, les conditions suivantes doivent être remplies : A) Être de nationalité turque ; [...] »*. Le texte original est comme suit : *« Türkiye Cumhuriyeti hudutları içinde eczacılık yapabilmek için aşağıdaki vasıfları haiz olmak şarttır: A) Türk vatandaşı olmak; [...] »*.

[1190]Article 2, 6343 sayılı Veteriner Hekimliği Mesleğinin İcrasına, Türk Veteriner Hekimleri Birliği ile Odalarının Teşekkül Tarzına ve Göreceği İşlere Dair Kanun [Loi n° 6343 relative à l'exercice de la profession vétérinaire, au mode de la création des chambres de vétérinaires et aux fonctions à exercer], *JO de Turquie*, n°

avocats[1191], les notaires[1192], les guides touristique[1193] et les métiers de sécurité privée[1194]. Dans le même sens, la loi relative au cabotage maritime interdit également aux étrangers un grand nombre de métiers qui sont *« l'exportation de poisson, huîtres, moules, éponges, perles, coraux, nacre, etc. »* et *« la plongée, le pilotage, la capitainerie, l'ingénierie, la secrétariat, l'équipage, etc. »*[1195]. Cette longue liste de professions que les étrangers ne peuvent exercer en Turquie est surprenante notamment compte tenu de l'absence de lien direct entre les intérêts nationaux du pays et les professions citées. Il n'existe pas de raison apparente justifiant l'exclusion de ces personnes notamment de certaines professions de santé.

645 De ce qui précède, il est flagrant que ces difficultés constituent un obstacle majeur à l'accès au travail des réfugiés conditionnels et bénéficiaires de la protection temporaire. Ce dernier groupe est, de surcroît, confronté à des difficultés supplémentaires.

8661, 18 mars 1954. Il dispose que *« tout vétérinaire de nationalité turque [...] peut exercer son métier en application de cette loi »*. Le texte original est comme suit : *« Türkiye Cumhuriyeti vatandaşı olan ve sahip oldukları diplomalarını Ziraat Vekaletine tescil ettirmiş bulunan her (Veteriner hekim) meslekini bu kanun hükümleri dahilinde serbestçe icra edebilir »*.

[1191]Article 3, 1136 sayılı Avukatlık Kanunu [Loi n° 1136 relative à la profession d'avocat], *JO de Turquie*, n° 13168, 7 avr. 1969. Il dispose que *« pour être admis à la profession d'avocat, il faut a) être de nationalité turque [...] »*. Le texte original est comme suit : *« Avukatlık mesleğine kabul edilebilmek için : a) Türkiye Cumhuriyeti vatandaşı olmak [...] »*.

[1192]Article 7, 1512 sayılı Noterlik Kanunu [Loi n° 1512 relative au notariat], *JO de Turquie*, n° 14090, 5 févr. 1972.

[1193]Article 3, 6326 sayılı Turist Rehberliği Meslek Kanunu [Loi n° 6326 relative à la profession de guide de tourisme], *JO de Turquie*, n° 28331, 22 juin 2012.

[1194]Article 10, paragraphe 1, 5188 sayılı Özel Güvenlik Hizmetlerine Dair Kanun [Loi n° relative aux services de sécurité privée], *JO de Turquie*, n° 25504, 26 juin 2004.

[1195]Article 3, 815 sayılı Türkiye Sahillerinde Nakliyatı Bahriye (Kabotaj) ve Limanlarla Kara Suları Dahilinde İcrayı Sanat ve Ticaret Hakkında Kanun [Loi n° 815 relative au cabotage dans les côtes turques et à l'exercice et au commerce dans les eaux territoriales], *JO de Turquie*, n° 359, 29 avr. 1926.

2. L'octroi de l'autorisation de travail aux bénéficiaires de la protection temporaire soumis à des critères supplémentaires

646 Il convient de noter que les bénéficiaires de la protection temporaire sont dans une situation plus désavantageuse non seulement par rapport aux ressortissants turcs, mais aussi aux étrangers en général et aux réfugiés conditionnels. En effet, la loi relative aux forces de travail internationales, lorsqu'elle détermine les différentes autorisations de travail que les étrangers peuvent demander, vise notamment ce qu'on appelle « la carte turquoise » qui donne un droit de travail à durée illimitée à son bénéficiaire et un droit au séjour à l'époux ou l'épouse de celui-ci ainsi qu'à ses enfants[1196]. Elle dispose, en son article 11, que cette carte turquoise est octroyée eu égard *« au niveau d'éducation de la personne, à son expérience professionnelle, à sa contribution à la science et la technologie ainsi qu'aux effets de ses actions ou investissements à l'économie et l'emploi du pays »*[1197]. Néanmoins, dans le paragraphe 5 du même article, elle exclut de son champ d'application les Syriens potentiellement éligibles en disposant que *« cet article ne s'applique pas aux étrangers bénéficiant de la protection temporaire »*[1198]. C'est ainsi que les travailleurs ou investisseurs qualifiés parmi les Syriens ne peuvent pas profiter de cette possibilité avantageuse[1199].

647 Selon le règlement relatif à l'autorisation de travail des étrangers bénéficiaires de la protection temporaire, les critères à prendre en compte dans l'évaluation des demandes

---

[1196]Article 3, paragraphe 1, alinéa ğ, 6735 sayılı Uluslararası İşgücü Kanunu [Loi n° 6735 relative aux forces de travail internationales], *op. cit.*

[1197]Article 11, paragraphe 1, *op. cit.* Le texte original est comme suit : *« Uluslararası işgücü politikası doğrultusunda; eğitim düzeyi, mesleki deneyimi, bilim ve teknolojiye katkısı, Türkiye'deki faaliyetinin veya yatırımının ülke ekonomisine ve istihdama etkisi ile Uluslararası İşgücü Politikası Danışma Kurulu önerileri ve Bakanlıkça belirlenen usul ve esaslara göre başvurusu uygun görülen yabancılara Turkuaz Kart verilir ».*

[1198]Article 11, paragraphe 5, *op. cit.*

[1199]Certains auteurs avancent que c'est la raison pour laquelle la plupart des Syriens qualifiés ont quitté la Turquie pour se réfugier au Canada ou aux États-Unis au lieu de travailler illégalement et à des rémunérations très faibles. Voir, en ce sens, Oğuzhan ASLANTÜRK et Yusuf Erdem TUNÇ, « Work Permit of Foreigners in Turkey and the Case of Syrians », *Ombudsman Akademik*, Année 5, Numéro 9, juill. - déc. 2018, p. 154.

d'autorisation de travail sont déterminés par le Ministère du travail et de la sécurité sociale[1200]. Par ailleurs, le règlement prévoit l'exigence d'une double autorisation pour certains secteurs, à savoir la santé et l'éducation. Dès lors, les personnes exerçant une profession dans ces domaines devront demander la pré-autorisation, respectivement du Ministère de la santé et du Ministère de l'éducation nationale ou, s'il s'agit d'un emploi dans une université, du Conseil national de l'enseignement supérieur (*Yükseköğretim Kurulu*), avant de présenter leur demande au Ministère du travail et de la sécurité sociale. Il convient de souligner que travailler dans l'élevage ou l'agriculture saisonnière n'est pas soumis à l'obtention d'une autorisation préalable du ministère, mais de la préfecture du lieu de résidence des intéressés[1201]. Celles-ci peuvent néanmoins apporter des quotas au nombre du recrutement des bénéficiaires de la protection temporaire[1202]. Le règlement prévoit que des quotas différents peuvent également être appliqués par le ministère selon le secteur et le lieu de l'activité. Dans tous les cas, dans une même entreprise, le nombre de bénéficiaires de la protection temporaire ne peut pas dépasser 10 % du nombre de ressortissants turcs[1203] et si le nombre total d'employés est inférieur à 10, une seule personne peut être recrutée[1204]. Force est de constater, sur ce point, que les bénéficiaires de la protection temporaire sont plus fragiles que les réfugiés conditionnels pour lesquels ce seuil se situe à 1 étranger contre 5 ressortissants turcs. Il est toutefois possible de déroger à ces quotas lorsque l'employeur démontre qu'il n'a pas pu trouver un employé turc aux qualifications requises pendant 4 semaines avant de faire la demande de recrutement de l'étranger[1205].

648 Eu égard aux restrictions géographiques auxquelles sont soumis les bénéficiaires de la protection temporaire en vertu de l'article 24 du règlement relatif à la protection

---

[1200]Article 6, paragraphe 1, du Geçici Koruma Sağlanan Yabancıların Çalışma izinlerine Dair Yönetmelik [Règlement relatif à l'autorisation de travail des étrangers bénéficiaires de la protection temporaire], *op. cit.*, 15 janv. 2016.

[1201]Article 5, paragraphe 4, *op. cit.*

[1202]Article 5, paragraphe 5, *op. cit.*

[1203]Article 8, paragraphe 1, *op. cit.*

[1204]Article 8, paragraphe 2, *op. cit.*

[1205]Article 8, paragraphe 3, *op. cit.*

temporaire[1206], une autre restriction importante à l'exercice d'une activité rémunérée est que les autorisations de travail sont également géographiquement limitées et le bénéficiaire de la protection temporaire ne peut demander cette autorisation que pour travailler dans le lieu de résidence où il est assigné. Dès lors, dans des villes où il existe une pénurie d'emplois, il est encore plus compliqué pour la personne de faire les démarches.

649 Les chiffres officiels attestent de toutes ces difficultés. Selon les statistiques du Ministère du travail et de la sécurité sociale, au total 62 369 d'autorisations de travail ont été délivrées aux Syriens en 2020 dont toutes à durée déterminée, c'est-à-dire qu'aucune autorisation de travail illimitée dans le temps n'a été accordée, ni une autorisation de travail indépendant[1207]. De surcroît, ce nombre général couvrant tous les Syriens qu'ils soient ou non bénéficiaires de la protection temporaire, le nombre des autorisations octroyées à ces derniers demeurent ainsi plus faibles. Le nombre total des autorisations de travail accordées aux Syriens qui atteint 63 789 en 2019[1208], n'était que de 118 en 2011 et au total 76 521 permis leur ont été accordés de 2011 à 2018[1209]. Il est important de noter que selon la loi relative aux forces de travail internationales, une autorisation de travail à durée déterminée est accordée pour travailler dans un secteur et entreprise particulier et est valable pour maximum un an s'il s'agit d'une première demande[1210]. Or,

---

[1206]Article 24, paragraphe 1, Geçici Koruma Yönetmeliği [Règlement relatif à la protection temporaire], *op. cit.*

[1207]Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığı [Ministère du travail et de la sécurité sociale], *Work Permits of Foreigners - 2020*, disponible sur : https://www.csgb.gov.tr/media/87487/yabanciizin2020.pdf, consulté le 12 févr. 2022, p. 11.

[1208]*Id*., *Work Permits of Foreigners - 2019*, disponible sur : https://www.csgb.gov.tr/media/87487/ yabancii-zin2020.pdf, consulté le 8 mars 2023, p. 12.

[1209]Plus spécifiquement ; 34 573 en 2018, 20 966 en 2017, 13 290 en 2016, 4 019 en 2015, 2 541 en 2014, 794 en 2013, 220 en 2012 et 118 en 2011. (Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığı [Ministère du travail et de la sécurité sociale], *Yabancıların Çalışma İzinleri [Les autorisations de travail des étrangers]*, disponible sur : https://www.csgb.gov.tr/ istatistikler/calisma-hayati-istatistikleri/resmi-istatistik-programi/yabancilarin-ca-lisma-izinleri/, consulté le 8 mars 2023).

[1210]Article 10, paragraphe 1, 6735 sayılı Uluslararası İşgücü Kanunu [Loi n° 6735 relative aux forces de travail internationales], *op. cit.* Le texte original est comme suit *: « Başvurunun olumlu değerlendirilmesi hâlinde yabancıya, iş veya hizmet sözleşmesinin süresini aşmamak koşuluyla, gerçek veya tüzel kişiye ya da kamu*

selon le guide sur l'autorisation de travail des bénéficiaires de la protection temporaire établi par le Ministère du travail et de la sécurité sociale, *« toute autorisation de travail délivrée à un étranger bénéficiaire de la protection temporaire ne peut dépasser une durée de validité d'un an maximum à chaque fois »*[1211]. Cela signifie qu'une part importante des chiffres indiqués se chevauche d'une année à l'autre et on peut même imaginer qu'elles sont souvent répétitives compte tenu des changements, au fils du temps, de secteurs ou d'entreprises dans lesquels la personne choisit de s'investir, ce qui exigerait qu'elle fasse une nouvelle demande de travail. Malgré tout, le nombre d'autorisations de travail délivrées demeure extrêmement bas par rapport au nombre de Syriens bénéficiant de la protection temporaire. Selon les données de la Direction générale de la gestion des migrations, il existait 3 741 251 personnes en 2021 sous la protection temporaire, dont 1 970 182 âgées de plus de 19 ans[1212], contre près de 140 000 autorisations de travail délivrées depuis 2011[1213], tout chevauchement de personnes dans les autorisations mis à part. Cela équivaut, dans les meilleurs des cas, approximativement à 7 % du nombre total des personnes actives et suffit en soi de révéler les difficultés d'accéder pour les bénéficiaires de la protection temporaire au marché du travail.

650 Ces obstacles auxquelles sont confrontés les réfugiés conditionnels et les bénéficiaires de la protection temporaire n'ont pas seulement pour conséquence le fait que ces personnes sont privées d'un emploi légal mais également de nombreux dommages collatéraux.

---

kurum veya kuruluşuna ait belirli bir işyerinde veya bunların aynı işkolundaki işyerlerinde belirli bir işte çalışmak şartıyla ilk başvuruda en çok bir yıl geçerli çalışma izni verilir ».

[1211]Ministère du travail et de la sécurité sociale, *Guide d'exécution sur l'autorisation de travail des bénéficiaires de la protection temporaire*, disponible sur : https://www.csgb.gov.tr/media/47594/ gecici-koruma-saglanan-yabancilarin-calisma-izinlerine-dair-uygulama-rehberi.pdf, consulté le 8 mars 2023, section 4.

[1212]GIGM, *Geçici Koruma [Protection temporaire], op. cit.*

[1213]Nombre calculé selon les chiffres indiqués précédemment.

§II. Les conséquences des difficultés d'accès au travail

651 Travailler dans le pays d'accueil est une condition de l'autonomie des réfugiés qui n'ont pas forcément de réserves financières personnelles, ou dont cette réserve peut venir à s'épuiser du fait de la pérennisation de la situation ayant justifié leur exil. Cette autonomie permet accessoirement de décharger corrélativement les obligations d'aide financière du pays d'accueil. Les difficultés d'accès à l'emploi les conduisent naturellement à accepter d'être embauchés de manière illégale, ce qui ouvre la voie à l'exploitation des réfugiés (A) et à l'embauche parmi ces derniers des enfants (B).

A. L'exploitation des travailleurs

652 Les difficultés que rencontrent les réfugiés conditionnels et les bénéficiaires de la protection temporaire dans l'accès à l'emploi produisent des conséquences importantes sur leur vie. Certains d'entre eux ne répondent pas aux critères pour obtenir une autorisation de travail, d'autres renoncent à demander une nouvelle autorisation après chaque changement de travail ou échéance de l'autorisation accordée pour de trop courtes durées. Les difficultés pour obtenir cette autorisation obligent ces personnes, déjà presque privées d'allocations sociales[1214], à recourir aux secteurs informels qui rendent leur situation encore plus fragile[1215].

653 S'il est difficile de connaître le nombre exact de ceux qui travaillent sans autorisation, des estimations fiables révèlent la part considérable du travail irrégulier des réfugiés conditionnels et des bénéficiaires de la protection temporaire. L'organisation

[1214]Voir, en ce sens, Partie II, Titre I, Chapitre II, Section I du travail présent.

[1215]Pour les études menées sur le terrain relatives au lien de causalité entre les difficultés d'avoir une autorisation de travail et le recours aux secteurs informels, voir Sema BUZ, *The Problems faced by the asylum seekers in Turkey in the process of waiting period to go to a third country,* Mémoire de master, Université Hacettepe - Institut des sciences sociales, 2002, disponible sur : https://tez.yok.gov.tr/UlusalTezMerkezi/tezDetay.jsp?id=RoIz47EamDI_JHf-ux0nzg&no= YskPM7nFKgFch9fnCmyZEA, consulté le 9 mars 2023.

internationale du travail précisait en 2017 que 40 % de la population syrienne en Turquie était à l'âge actif et estimait que 97 % d'entre eux travaillaient illégalement[1216]. Ultime moyen de subsistance pour ces individus, le travail irrégulier est souvent synonyme d'exploitation et est, dès lors, assorti de nombre difficultés[1217].

654 Selon un travail de recherche mené dans la ville de Çankırı sur les migrants en provenance majoritairement d'Irak, d'Iran et d'Afghanistan, près de la moitié de ces personnes percevaient une rémunération inférieure au salaire minimum ; 23,1% d'entre elles obtenaient leur paiement tardivement ; et 15,4% travaillaient plus que les autres[1218]. Une étude sur le terrain réalisée dans les villes d'Adana et Mersin focalisant sur les Syriens démontre que ces derniers touchent souvent la moitié du salaire de leurs collègues turcs et que cette situation est due principalement à l'absence de toute autorisation de travail[1219]. Elle rapporte de nombreux cas révélant la vulnérabilité juridique des Syriens par rapport aux employeurs, notamment des situations où les patrons refusent de leur verser leur rémunération des semaines voire des mois après leur recrutement[1220]. Selon un autre travail de recherche examinant la situation des réfugiés conditionnels, mené dans la ville d'Afyonkarahisar, les difficultés d'obtention d'une autorisation de travail favorisent l'exploitation de ces personnes par leurs employeurs dans des métiers durs pendant de longues heures contre une rémunération très faible[1221]. De surcroît, la

---

[1216]OIT, *Syrians in The Turkish Labour Market*, 2017, disponible sur : https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---europe/---ro-geneva/---ilo-ankara/documents/genericdocument/wcms_738618.pdf, consulté le 8 mars 2023.

[1217]Sur le recours au travail illégal et l'exploitation en Turquie des demandeurs d'asile et des réfugiés [conditionnels], voir Erkan SAVAR et Umut KEDİKLİ, « Facilities Provided Refugees and Asylum Seekers in Turkey and Their Adaptation Problems: Cankiri Province Sample », *op. cit.*, p. 1136.

[1218]Erkan SAVAR et Umut KEDİKLİ, *op. cit.*, p. 1137.

[1219]İhsan ÇETİN, « Labor Force Participation of Syrian Refugees and Integration: Case of Adana and Mersin Cities », *Gaziantep University Journal of Social Sciences*, oct. 2016, p. 1009.

[1220]*Ibid*., p. 1011. Sur ce sujet, voir égal. Ercüment AKDENİZ, *Mülteci İşçiler [Refugiés travailleurs]*, Édition Evrensel Basım Yayın; 1e édition, 1e janv. 2014. Dans cet ouvrage, l'auteur rapporte des dizaines de cas de cette nature.

[1221]Aysel NASİROVA, *Şartlı Mültecilerin Yerel Halka Yönelik Görüşleri: Afyonkarahisar Örneği [Les opinions des réfugiés conditionnels sur la communauté locale : le cas d'Afyonkarahisar],* Mémoire de master, Université Hacettepe - Institut des sciences sociales, Ankara, 2014, p. 30.

majorité des personnes interrogées par l'auteur dénonçait qu'elles ne pouvaient pas recevoir leurs rémunérations[1222]. Un réfugié conditionnel iranien à Istanbul, en attente de sa réinstallation par le HCR, révélait que la plus grande difficulté qu'il rencontrait était l'absence d'autorisation de travail[1223]. Selon lui, il y avait du travail mais pas d'autorisation de travail, il y avait du travail illégal mais pas de rémunération[1224].

655 Un article traitant particulièrement la situation des réfugiés conditionnels iraniens dans la ville de Denizli confirme le phénomène du travail irrégulier et la faible rémunération[1225]. Il révèle que le temps de travail est souvent entre 10 et 13 heures par jour mais qu'il atteint parfois 18 heures. Il précise que la rémunération varie de 25 à 50 livres turques par jour[1226], soit de 5 à 10 euros[1227]. Ces montants restent en dessous du salaire minimum fixé pour 2018 à 67,5 livres turques par jour[1228]. La situation n'est pas différente dans la ville de Düzce. L'auteur cite la situation de 8 Irakiens qui ont travaillé pendant deux mois dans un atelier de textile mais qui n'ont pas pu toucher leur rémunération de 1 500 livres turques, environ 300 euros[1229]. Un Afghan de 18 ans témoignait qu'il avait travaillé pendant une semaine dans un restaurant en tant que plongeur mais qu'il n'avait pas reçu sa rémunération[1230].

[1222] *Ibid.*

[1223] Mürvet Ece BÜYÜKÇALIK, *Mülteci Hukuku'nun Gelişimi ve Türkiye'de Mültecilerin Sosyal Hakları [L'évolution du droit d'asile et les droits sociaux des réfugiés],* Mémoire de master, Université Anadolu - Institut des sciences sociales, Eskişehir, août 2014, p. 193.

[1224] *Ibid.* L'auteur soutient que cette situation crée une sorte d'esclavage moderne.

[1225] Aslıcan KALFA-TOPATEŞ, Hakan TOPATEŞ et Nursel DURMAZ, « Being an 'Obliged Person' in Freedom Seeking: Iranian Refugees in Denizli's Labour Market », *Çalışma ve Toplum [Travail et communauté]*, n° 4, 2018, p. 2030.

[1226] *Ibid.*

[1227] Selon les taux de change en date de publication de l'article.

[1228] Commission chargée de fixer les salaires minimums du Ministère de travail et de la sécurité sociale, Décision n° 2017/1 du 29 déc. 2017, *JO de Turquie*, n° 30286, 30 déc. 2017.

[1229] Emel ÇOŞKUN et Çetin YILMAZ, « Asylum Seekers' Social Integration Problems and Access to Social Services: A Case of Düzce Satellite City », *op. cit.*, p.286.

[1230] *Ibid.*

656 L'organisation Refugees International rapporte également que la grande majorité des demandeurs ou bénéficiaires de l'asile travaillant irrégulièrement sont payés en dessous du salaire minimum et qu'ils ne peuvent pas faire des réclamations concernant leurs salaires ou les conditions de travail du fait de l'irrégularité de leurs activités[1231]. Une femme afghane de 47 ans et mère de 5 enfants dénonçait que bien qu'elle travaille 6 jours par semaine de 8h à 19h, elle ne touchait pas le salaire d'un Turc[1232]. Un homme afghan se plaignait également de sa précarité juridique émanant de son travail irrégulier, et de son incapacité à poursuivre en justice son employeur qui ne lui avait pas payé son salaire[1233].

657 L'organisation internationale du travail indique également que les Syriens travaillent de longues heures contre des salaires faibles, d'autant que 75% d'entre eux dépassent la durée hebdomadaire légale de 45 heures pour percevoir une rémunération inférieure au salaire minimum ; et que les femmes syriennes touchent 25% du salaire minimum[1234].

658 L'association Mülteci-Der alertait également, dans son rapport de 2015, sur des situations dévoilant les problèmes d'exploitation[1235]. Il rapportait les cas d'Iraniens, Irakiens, Afghans, Syriens et Palestiniens à Adana, Çorum, Gaziantep, Manisa et Erzurum, qui indiquaient qu'il leur était interdit de travailler[1236] ; qu'ils ne recevaient pas parfois leur rémunération[1237] ; qu'ils continuaient de travailler même en cas d'incapacité de travail

---

[1231]Izza LEGHTAS et Daniel SULLIVAN, *« Except God, We Have No One »: Lack of Durable Solutions for Non-Syrian Refugees in Turkey, op. cit.*, p. 13.

[1232]*Ibid*., p. 12.

[1233]*Ibid*., p. 13. Voir égal., pour d'autres témoignages dans le même sens, Izza LEGHTAS et Ann HOLLINGSWORTH, « 'I Am Only Looking For My Rights' - Legal Employment Still Inaccessible For Refugees In Turkey », *Refugees International*, Field Report, déc. 2017, p. 8.

[1234]Organisation internationale du travail, *ILO publishes infographics on the labour market situation of Syrian workers in Turkey,* disponible sur : https://www.ilo.org/ankara/publications/WCMS_738618/l ang—en/index.htm, consulté le : 14 févr. 2022.

[1235]Mülteci-Der, Türkiye'de Mültecilerin Kabul Koşulları, Hak ve Hizmetlere Erişimleri - Uydu Kentler İzleme ve Raporlama Projesi Raporu [Les conditions d'accueil des réfugiés en Turquie et leur accès aux droits et services - Rapport du projet de contrôle et de compte rendu des villes satellites], *op. cit.*, p. 40.

[1236]*Ibid*., p. 39.

[1237]*Ibid*., p. 40.

par peur de se faire renvoyer[1238]. Ces personnes se plaignaient également du fait que les employeurs réduisaient leur rémunération qui était déjà faibles lorsqu'ils constataient une hausse du nombre de demande d'autorisation de travail[1239].

659 Accepter de travailler dans le secteur informel n'est souvent pas la solution en soi pour surmonter les difficultés quotidiennes. Contraintes de résider dans la ville où elles sont assignées, ces personnes doivent aussi s'obliger à faire des trajets réguliers entre leur ville de résidence et celle de leur travail lorsque se présente une pénurie d'emplois dans celle première. Ce phénomène est ainsi nuisible à l'unité familiale à moins que toute la famille décide de résider illégalement dans la ville de travail au détriment de l'accès aux services sociaux tels la santé et l'éducation. Un Afghan de 34 ans interrogé par Refugees International témoignait qu'il avait essayé, en vain, d'avoir une autorisation de travail et de trouver un emploi dans la ville de Bolu où il était assigné, et qu'il avait fini par déménager à Istanbul pour y travailler dans une usine de textile. Il ajoutait qu'il allait à Bolu toutes les deux semaines pour sa signature de présence et qu'il voyageait la nuit pour reprendre le travail le lendemain[1240]. L'Iranien Jalal de 28 ans dévoilait également qu'il travaillait illégalement à Istanbul bien qu'il soit assigné à la ville de Yalova[1241] .

660 Les difficultés d'accès au travail régulier débouchent ainsi sur l'exploitation des demandeurs et bénéficiaires de la protection internationale ou temporaire. Cela crée, par ricochet, une pauvreté considérable chez ces personnes, qui conduit au développement du travail des enfants.

[1238] *Ibid*., p. 40.

[1239] *Ibid*., p. 42.

[1240] Izza LEGHTAS et Daniel SULLIVAN, *« Except God, We Have No One »: Lack of Durable Solutions for Non-Syrian Refugees in Turkey, op. cit.*, p. 13.

[1241] *Ibid*.

B. La main d'œuvre enfantine

661 Les difficultés financières rencontrées par les demandeurs ou bénéficiaires de l'asile contraignent ces derniers à envoyer leurs enfants sur le marché du travail, à tel point que beaucoup de familles dépendent du revenu de leurs enfants[1242]. Selon le rapport d'une conférence organisée en coopération avec l'Unicef en 2016, 28 % des familles syriennes ont indiqué qu'elles ne pouvaient pas envoyer leurs enfants à l'école du fait de leur contribution importante au revenu du foyer[1243]. Selon un travail de recherche mené dans la ville de Kilis, parmi les enfants travailleurs, 24 % justifient cette situation parce qu'il n'y a personne d'autre à travailler dans leur famille, 38 % pour pourvoir aux besoins de leur famille mais aussi à leurs propres besoins, et 79 % pour soutenir leur famille[1244]. Force est ainsi de remarquer que les enfants se voient inévitablement chargés d'un lourd poids financier. Leur rôle devient encore plus important et leur fardeau plus élevé encore dans les familles où le père n'est plus en vie. Une étude de terrain révèle la situation d'un dénommé Abbas, Syrien âgé de 14 ans, qui avait pris avec son grand frère de 16 ans la responsabilité de subvenir aux besoins de leur famille depuis ses 11 ans car leur père était décédé durant la guerre en Syrie[1245].

[1242]Ahmet İÇDUYGU et Eleni DİKER, « Labor Market Integration of Syrian Refugees in Turkey: From Refugees to Settlers », *The Journal of Migration Studies*, vol. 3, n° 1, janv.-juin 2017, p. 25. Les auteurs notent que le travail des enfants est entraîné par la pauvreté ; que les faibles salaires sur le marché informel laissent de nombreuses familles syriennes dépendre des revenus de leurs enfants ; et que le fait de faire travailler leurs petits est devenu le moyen le plus courant de lutter contre les difficultés financières des familles syriennes vivant en Turquie.

[1243]Support to Life, İstanbul Bilgi University Center for Migration Research et UNICEF, *« Child Labour in Turkey: Situation of Syrian Refugees and the Search for Solutions » Conference Report*, mars 2016, disponible sur : https://www.bilgi.edu.tr/en/event/7575/child-labor-in-turkey-situation-of-syrian-refugees -and-the-search-for-solutions/, consulté le 8 mars 2023.

[1244]Muazzez HARUNOĞULLARI, « Child labor among Syrian refugees and problems in Kilis », *Göç Dergisi [Revue de la migration]*, p. 45.

[1245]Sezgi AKBAŞ et Çağla ÜNLÜTÜRK ULUTAŞ, « Invisible Workers of the Global Factory City: Syrian Migrants in Denizli Labour Market », *Çalışma ve Toplum [Travail et communauté],* 2018, n° 1, p. 187. Pour des situations similaires dans la ville de Şanlıurfa, voir Songül SALLAN GÜL, Emine TÜRKMEN et Özlem KAHYA NİZAM, « Most Defenseless State of Labor in Turkey: Being Syrian Refugee Child Worker the Case of Şanlıurfa », *Çalışma ve Toplum [Travail et communauté]*, n° 2, 2019, p. 930.

662 Les enfants travailleurs sont employés illégalement dans presque tous les secteurs professionnels[1246] et sont utilisés comme « une main d'œuvre bon marché »[1247]. Un rapport de recherche révélait la situation d'un Syrien de 7 ans qui travaillait dans l'industrie de textile 12 heures par jour et 6 jours par semaine pour gagner seulement 50 livres turques par semaine, environ 15 euros, contre 72 heures de travail[1248]. Selon le rapport de l'association Refugees International, un Irakien de 12 ans qui habitait avec ses parents et 5 autre personnes à Istanbul témoignait qu'il travaillait dans un salon de coiffure 12 heures par jour et 6 jours par semaine sans rémunération et qu'il n'était rémunéré que des pourboires des clients[1249]. Selon l'étude effectuée à Kilis, le revenu journalier des enfants travailleurs varie de 10 à 25 livres turques, soit de 3 à 7 euros[1250]. En outre, 64 % de ces mineurs touchent entre 0 et 250 livres turques (près de 75 euros) par mois, 29 % entre 250 et 500 livres turques (75 et 150 euros), et 7 % entre 500 et 750 livres turques (150 et 225 euros)[1251].

663 Le phénomène de la main d'œuvre enfantine est la conséquence directe des difficultés d'accès au travail des titulaires et demandeurs de la protection internationale ou temporaire. Ces difficultés ont, en outre, des conséquences indirectes par le biais de ce même phénomène sur les enfants travailleurs. Loin d'être une solution financière pérenne pour les familles, le travail des enfants est, avant tout, un problème sociétal majeur. Ces mineurs sont exclus de la vie scolaire et perdent toute chance de se développer pour préparer un futur à long terme. Privés de toute sorte d'éducation ou de qualifications

---

[1246]Sezgi AKBAŞ et Çağla ÜNLÜTÜRK ULUTAŞ, *op. cit.,* p. 174.

[1247]Oytun ORHAN et Sabiha SENYÜCEL GÜNDOĞAR, *Suriyeli Sığınmacıların Türkiye'ye Etkileri [Effets sur la Turquie des demandeurs d'asile syriens],* Orsam et Tesev, Rapport n° 195, janv. 2015, p. 17.

[1248]Centre des Ressources sur les Entreprises et les Droits de l'Homme, *Turkey: Syrian refugee child labour commonplace in garment factories, agriculture & on streets, despite easier access to work permits & formal employment for adults*, disponible sur : https://www.business-humanrights.org/fr/derni%C3%A8res-actualit%C3%A9s/turkey-syrian-refugee-child-labour-commonplace-in-garment-factories-agriculture-on-streets-despite-easier-access-to-work-permits-formal-employment-for-adults/, consulté le 8 mars 2023.

[1249]Izza LEGHTAS et Daniel SULLIVAN, *« Except God, We Have No One »: Lack of Durable Solutions for Non-Syrian Refugees in Turkey, op. cit.*, p. 12.

[1250]Muazzez HARUNOĞULLARI, « Child labor among Syrian refugees and problems in Kilis », *op. cit.*, p. 47.

[1251]*Ibid.*

attestées, ils se trouvent ainsi condamnés à vivre dans un « cycle de pauvreté » dans des métiers durs et peu rémunérés tout au long de leur vie[1252]. En outre, ils passent à côté d'un environnement sain et enfantin[1253]. L'Unicef annonçait, dans son rapport de janvier 2017, que *« les enfants continuaient de payer le prix le plus élevé et de supporter la charge la plus lourde - [que] leur éducation, leurs espoirs et leurs rêves, voire leur vie, étaient tous en danger »*[1254]. Ces personnes, déjà le groupe le plus vulnérable dans les circonstances normales du processus de migration et d'asile, deviennent, à cet égard, le groupe le plus exploité et abusé dans le pays d'accueil qu'est la Turquie[1255].

664 Les difficultés financières débouchant sur la main d'œuvre enfantine acquièrent, dans certains cas non marginaux, une dimension absolument intolérable. De nombreuses études de terrains dévoilent des situations où des fillettes syriennes ont été conduites au secteur de la prostitution juvénile[1256]. İrfan Kaygısız rapporte qu'à cela s'ajoute le mariage forcé ou le mariage contre argent. Il note que certaines familles qui ne voient aucun futur pour leur fillette ne trouvent souvent d'autre solution que de les marier, contre leur gré, avec des Turcs pour leur assurer un futur relativement meilleur ; d'autres les marient contre argent[1257]. Le même auteur rapporte également que la mendicité chez les enfants

---

[1252]Sezgi AKBAŞ et Çağla ÜNLÜTÜRK ULUTAŞ, « Invisible Workers of the Global Factory City: Syrian Migrants in Denizli Labour Market », *op. cit.*, p. 174. Les auteurs notent que cette situation provoque un cycle de pauvreté et laisse les enfants travailleurs syriens non scolarisés sans autre choix que de se retrouver coincés dans des emplois précaires et risqués à moyen et long terme car ils manquent de formation professionnelle et de compétences.

[1253]Songül SALLAN GÜL, Emine TÜRKMEN et Özlem KAHYA NİZAM, « Most Defenseless State of Labor in Turkey: Being Syrian Refugee Child Worker the Case of Şanlıurfa », *op. cit.*, p. 924. Les auteurs relèvent que le travail des enfants équivaut à l'exclusion de ces derniers du monde d'éducation.

[1254]UNICEF, *Preventing a 'Lost Generation' in Turkey*, janv. 2017, disponible sur : https://www.unicef. org/turkiye/media/1506/file/TURreport_factsheetjanuary2017.pdf.pdf, consulté le 8 mars 2023.

[1255]Voir, sur ce point, Songül SALLAN GÜL, *ibid*.

[1256]Sezgi AKBAŞ et Çağla ÜNLÜTÜRK ULUTAŞ, *op. cit.,* p. 176. Les auteurs indiquent que durant leur enquête sur le terrain, ils ont récolté des déclarations affirmatives sur le sujet. Voir également, sur la prostitution juvénile chez les Syriens, İrfan KAYGISIZ, « Suriyeli Mültecilerin Türkiye İşgücü Piyasasına Etkileri [Effets des réfugiés syriens sur le marché du travail turc] », *Dünyadan [Du monde]*, Édition Friedrich-Ebert-Stiftung, p. 12.

[1257]İrfan KAYGISIZ, *op. cit.*

est une pratique tellement répandue qu'il est possible d'en rencontrer dans presque tous les coins dans des grandes villes[1258].

665 Au regard de ce qui précède, il convient de relever que le travail des enfants est une conséquence qui a des répercussions importantes sur la vie actuelle de ces enfants, mais aussi sur leur vie future. En d'autres termes, le phénomène de la main d'œuvre enfantine chez les demandeurs ou titulaires de la protection temporaire ou internationale est à la fois une conséquence des difficultés financières, mais aussi une cause de celles-ci. Du fait des obstacles faits à l'accès de ces personnes au marché du travail, les enfants se trouvent obligés de travailler dans de pénibles conditions souvent insupportables pour subvenir à leurs besoins ainsi que ceux de leur famille, ce qui les empêche d'acquérir des qualifications professionnelles pour construire, dans leur avenir, une vie digne sans exploitation.

666 Les difficultés rencontrées par les titulaires d'un statut de protection en Turquie sont assorties de celles de circulation, lesquelles compliquent davantage la construction d'une vie digne.

Section II. La mobilité des personnes

667 La mobilité est une liberté fondamentale notamment pour un réfugié dans la construction d'une vie digne. C'est d'ailleurs cette mobilité qui lui permet d'échapper à la persécution en quittant son pays. Suivant les termes employés par Monique Chemillier-Gendreau, *« le droit de circuler d'un État à un autre [...] est le droit « de rattrapage » des droits de l'homme, celui qui permet le salut par le départ lorsque tous les autres droits sont violés »*[1259]. S'il est vrai que cette expression concerne exclusivement la circulation internationale et que le réfugié est une personne qui a déjà pu trouver une

[1258] *Ibid.*

[1259] Monique CHEMILLIER-GENDREAU, « La virtualité de la libre circulation », *Plein droit,* n° 36-37, déc. 1997.

protection en bénéficiant d'une telle mobilité, il n'en reste pas moins que la liberté de circulation nationale comme internationale demeure une liberté essentielle même après l'obtention d'un statut de protection.

668 Le droit international et européen de l'asile met ainsi en place des principes quant à la liberté de mobilité nationale (§I) et internationale (§II) des réfugiés. Il convient ainsi d'examiner l'exercice de ces libertés notamment par les bénéficiaires de différentes catégories de protection en Turquie.

§I. La mobilité nationale

669 La libre circulation à l'intérieur du pays est un droit accordé aux réfugiés aussi bien en droit international qu'européen. Selon l'article 26 de la Convention de Genève, *« tout Etat Contractant accordera aux réfugiés se trouvant régulièrement sur son territoire le droit d'y choisir leur lieu de résidence et d'y circuler librement sous les réserves instituées par la réglementation applicable aux étrangers en général dans les mêmes circonstances »*[1260]. Dans l'Union européenne, en vertu de l'article 33 de la directive qualification, *« les États membres permettent aux bénéficiaires d'une protection internationale de circuler librement à l'intérieur de leur territoire, dans les mêmes conditions et avec les mêmes restrictions que celles qui sont prévues pour les ressortissants d'autres pays tiers résidant légalement sur leur territoire »*[1261]. Force est ainsi de constater que la Convention de Genève comme la législation de l'Union européenne dote les réfugiés *à minima* de la même liberté de circulation à l'intérieur du pays que celle bénéficiant aux étrangers résidant légalement dans ce pays. Autrement dit, les titulaires d'un statut de protection internationale peuvent choisir leur lieu de résidence et voyager sur le territoire de l'État d'accueil dans la limite des restrictions générales prévues pour les étrangers dans le pays.

[1260]Article 26, Convention relative au statut des réfugiés, *op. cit.*

[1261]Article 33, Directive 2011/95/UE ..., *op. cit.*

670 Pourtant, les réfugiés conditionnels et les titulaires de la protection subsidiaire ou temporaire bénéficient d'une liberté restreinte pour choisir leur lieu de résidence (A) et circuler à l'intérieur du pays (B).

A. La liberté de choisir son lieu de résidence

671 La liberté d'établissement n'est pas un sujet explicitement abordé par la directive qualification de l'Union européenne. Celle-ci exige des États membres, en son article 24 intitulé *« titre de séjour »*, de reconnaître aux réfugiés un titre de séjour valable pour une certaine durée minimale, sans toutefois traiter de la question concernant le choix du lieu de résidence des réfugiés. Néanmoins, l'article 2 de la directive définit le *« titre de séjour »* comme *« tout permis ou autorisation délivrée par les autorités d'un État membre et sous la forme prévue par le droit de cet État, permettant à un ressortissant d'un pays tiers ou à un apatride de résider sur son territoire »*[1262]. Il découle ainsi de cette disposition que le titre de séjour donne à son titulaire le droit de séjourner sur tout le territoire de l'État ayant délivré ce document. Cette interprétation concorde également avec l'article 20 de la directive selon lequel le *« chapitre [relatif au contenu de la protection internationale] est sans préjudice des droits inscrits dans la convention de Genève »*[1263]. Dès lors, eu égard à l'article 26 précité de la Convention de Genève qui oblige les États membres à reconnaître aux réfugiés *« le droit d'y choisir leur lieu de résidence et d'y circuler librement sous les réserves instituées par la réglementation applicable aux étrangers en général dans les mêmes circonstances »*[1264], il y a lieu de déduire que les libres résidence et circulation des réfugiés sont une exigence du droit de l'Union européenne dans la limite des restrictions applicables aux étrangers en général en vertu des droits nationaux.

[1262]Article 2, Directive 2011/95/UE ..., *op. cit.*

[1263]Article 20, Directive 2011/95/UE ..., *op. cit.*

[1264]Article 26, Convention relative au statut des réfugiés, *op. cit.*

672 Le droit turc ne donne pas aux titulaires de protection internationale ou temporaire la liberté de choisir leur lieu de résidence, malgré l'absence d'une pareille restriction envers les autres étrangers. En effet, concernant les six catégories de titres de séjours que prévoit le YUKK[1265], ce dernier n'apporte aucune restriction à la libre résidence des personnes sur le territoire national. Pourtant, en son article 82, paragraphe 1, il dispose que *« la Direction générale [de la gestion des migrations] peut, pour l'ordre ou la sécurité publique, imposer au réfugié conditionnel et aux bénéficiaires de la protection subsidiaire, de résider dans une ville déterminée [...] »*[1266]. Il en va ainsi sans dire que l'État dispose d'une grande marge d'appréciation pour restreindre le lieu de résidence des titulaires d'un statut de protection tout comme celui des demandeurs d'asile[1267]. Neşe Baran Çelik, professeure de droit international public, soutient, à ce sujet, que le nouveau régime d'asile instauré par le YUKK vient reconnaître aux réfugiés la liberté de choisir leur lieu de résidence dans le pays mais que cette liberté n'a pas été accordée aux réfugiés conditionnels et bénéficiaires de la protection subsidiaire[1268].

673 De fait, en pratique, cette disposition semble être appliquée de manière à imposer à ces personnes l'obligation de demander l'autorisation de l'administration pour se loger dans la ville de leur choix ou y déménager. La Direction générale de la gestion des migrations confirme ce fonctionnement sur son site internet en ces termes : *« lorsque les titulaires de protection internationale souhaitent résider dans une autre ville que celle dans laquelle*

[1265]Article 30, paragraphe 1, YUKK, *op. cit.* Les titres prévus sont les suivants : a) Autorisation de séjour courte durée, b) Autorisation de séjour familial, c) Autorisation de séjour d'éducation, ç) Autorisation de séjour de longue durée, d) Autorisation de séjour humanitaire, e) Autorisation de séjour pour victimes de trafic humain *[a) Kısa dönem ikamet izni, b) Aile ikamet izni, c) Öğrenci ikamet izni, ç) Uzun dönem ikamet izni, İnsani ikamet izni, d) İnsan ticareti mağduru ikamet izni]*.

[1266]Article 82, paragraphe 1, YUKK, *op. cit.* Le passage original est comme suit : *« Şartlı mülteci ve ikincil koruma statüsü sahibi kişiye, Genel Müdürlükçe, kamu düzeni veya kamu güvenliği nedeniyle belirli bir ilde ikamet etme, [...] yükümlülüğü getirilebilir »*.

[1267]Le rapport de ECRE indique aussi que les bénéficiaires de la protection internationale sont soumis au même système de dispersion dit « ville satellite » que celui appliqué aux demandeurs d'asile. Voir ECRE, *Country Report: Turkey - 2020 Update*, janv. 2021, disponible sur : https://asylumineurope. org/wp-content/uploads/2021/05/AIDA-TR_2020update.pdf, consulté le 3 juill. 2020, p. 132.

[1268]Neşe Baran ÇELİK, « The Rights and Obligations of the Foreigners who are Applicants or Beneficiaries of International Protection in Turkish Law », *op. cit.*, p. 97.

ils sont enregistrés, ils doivent soumettre leur demande à la Direction préfectorale de la gestion des migrations de la ville où ils sont enregistrés. Il appartient à celle-ci de décider »[1269] .

674 Quant aux bénéficiaires de la protection temporaire, l'article 33 intitulé « obligations générales » du règlement relatif à la protection temporaire dispose que *« les étrangers relevant du présent règlement sont obligés de résider dans la ville, le centre d'hébergement, ou l'endroit déterminés par la Direction générale [de la gestion des migrations] »*[1270].

675 La Commission européenne résumait cette situation dans son rapport de 2018 sur la Turquie en ces termes : *« il existe actuellement 62 « villes satellites » en Turquie où les demandeurs d'asile et les réfugiés conditionnels reconnus sont tenus de résider, bien que les réfugiés syriens soient dispensés de cette exigence. [Ces derniers] peuvent s'inscrire dans l'une des 81 villes de Turquie, mais doivent ensuite résider dans cette ville. [...] Selon une circulaire ministérielle publiée en novembre 2017, la Direction préfectorale de la gestion des migrations peut annuler le statut de protection temporaire accordé aux Syriens s'ils quittent leur ville de résidence sans autorisation à trois reprises successives sans en informer ladite direction et en l'absence de justification valable ».*[1271] Elle critiquait, dans son rapport de 2016, l'accès aux services dans les villes où ces personnes étaient assignées, en ces termes : *« les réfugiés vivant en dehors des camps sont toujours confrontés à des conditions de vie difficiles et à des difficultés considérables pour accéder aux services essentiels. Quelque 80 villes satellites à travers la Turquie font partie du système national d'accueil des réfugiés non syriens. Leurs capacités d'accueil pour assurer des conditions de vie décentes et l'accès aux services de base diffèrent d'une ville à l'autre mais sont*

[1269]GIGM, *Sıkça Sorulan Sorular - Uluslararası Koruma [Foire aux questions - La protection internationale]*, Question et réponse n° 1, disponible sur : https://www.goc.gov.tr/uluslararasi-koruma-sss, consulté le 8 août 2023.

[1270]Article 33, paragraphe 2, alinéa 1, Geçici Koruma Yönetmeliği [Règlement relatif à la protection temporaire], *op. cit.* Le passage original est comme suit : *« [Bu Yönetmelik kapsamındaki yabancılar]; a) Genel Müdürlük tarafından belirlenen ilde, geçici barınma merkezinde veya belirli bir yerde ikamet etmekle, [yükümlüdür] ».*

[1271]Commission européenne, *Turkey 2018 Report*, *op. cit.*, p. 47.

généralement limitées. Cela a mis à rude épreuve les capacités et les ressources locales dans de nombreux endroits »[1272].

676 La privation de la liberté de choisir son lieu de résidence, incompatible comme cela a été démontré avec la directive qualification de l'Union européenne, est une pratique source d'angoisse et de détresse qui contraint les personnes à mener leur vie dans une ville déterminée peu intéressante notamment en termes d'opportunités économiques. Cela est d'autant plus insupportable pour ces personnes que chaque individu a des attentes, préférences ou contraintes particulières pour la vie qu'il souhaite construire, tels que les conditions climatiques de la ville, les activités culturelles, sportives ou de loisirs disponibles. Si le droit de l'Union européenne laisse aux États membres une marge d'appréciation pour prévoir la même restriction de liberté pour les demandeurs d'asile, cela prend fin avec l'octroi d'un statut de protection et reste ainsi temporaire. Or, le droit turc prévoit cette restriction pour les titulaires d'un statut de protection sauf les réfugiés. On pourrait avancer que les réfugiés conditionnels qui ont vocation à être réinstallés dans un pays tiers et les bénéficiaires de la protection temporaire, comme il sied à la formulation de cette dernière, sont présents sur le territoire turc de manière provisoire et qu'une telle restriction ne devrait pas être considérée comme excessive. Néanmoins, il convient de noter qu'une part négligeable des réfugiés conditionnels se voient effectivement dirigés vers un pays tiers pour leur réinstallation. Quant à la protection temporaire du droit turc, elle n'est guère un statut provisoire à deux titres : d'une part, elle ne permet pas à ses titulaires de prétendre à un autre statut de protection permanent ; d'autre part, le conflit syrien perdurant dans le temps, il conduit *de facto* à un exil durable. Comme le soutiennent Deniz Sert et Uğur Yıldız, *« les caractéristiques de la ville satellite vers laquelle les réfugiés sont envoyés en Turquie sont celles d'un espace urbanisé qui forme en fait un semi-camp »*[1273]. Taner Kılıç, avocat au Barreau d'Izmir, explique que *« les « villes satellites » sont des endroits où les personnes sont contraintes*

[1272]Commission européenne, *Turkey 2015 Report*, *op. cit.*, p. 71.

[1273]Deniz SERT et Uğur YILDIZ, « Autonomy Despite Restrictions: Asylum Seekers in Isparta, Istanbul, and Yalova », *Université Marmara Revue de science politique*, p. 140. (Traduit de l'anglais par nos soins).

de résider et qu'elles ressemblent souvent, en termes de conditions de vie, à une prison ouverte »[1274].

677 Comme la restriction à la liberté de choisir son lieu de résidence, les titulaires d'un statut de protection sont également soumis à des restrictions en termes de circulation à l'intérieur du pays.

B. La circulation à l'intérieur du pays

678 Le droit turc a développé une obligation pour la majorité des réfugiés de se déclarer afin précisément de contrôler leurs mouvements et leurs présences sur le territoire national. S'il est vrai que le droit international et européen permet des restrictions à la liberté de circulation interne dès lors qu'elles s'imposeraient pour tous les étrangers, cela n'est pas le cas en Turquie. Réglementant les modalités de séjour et circulation des étrangers, y compris les bénéficiaires de la protection internationale et temporaire, le YUKK restreint la seule circulation de la plupart des bénéficiaires de la protection internationale et temporaire.

679 L'exercice de la liberté de circulation par les titulaires d'une protection internationale et de la protection temporaire en Turquie se trouve largement laissé à l'appréciation de l'administration. L'article 82 du YUKK prévoit que *« la Direction générale [de la gestion des migrations] peut, pour l'ordre ou la sécurité publique, imposer au réfugié conditionnel et au bénéficiaire de la protection subsidiaire, [...] de faire des déclarations dans des délais déterminés et selon les modalités précises »* [1275]. De même, le règlement relatif à l'application du YUKK dispose, en son article 100, paragraphe 4, que *« conjointement à*

[1274]Taner KILIÇ, *Türkiye'de mültecilerin uyum meselesi [La question d'intégration des réfugiés en Turquie],* 18 août 2014, disponible sur https://multeci.net/2014/08/tuerkiyede-muelteciler in-uyum-meselesi/, consulté le 8 mars 2023.

[1275]Article 82, paragraphe 1, YUKK, *op. cit.* Le passage original est comme suit : *« Şartlı mülteci ve ikincil koruma statüsü sahibi kişiye, Genel Müdürlükçe, kamu düzeni veya kamu güvenliği nedeniyle [...] belirlenen süre ve usullerle bildirimde bulunma yükümlülüğü getirilebilir ».*

l'obligation de résider dans une ville déterminée, une obligation de déclaration peut également être imposée aux [...] réfugiés conditionnels et bénéficiaires de la protection subsidiaire »[1276]. En ce qui concerne les bénéficiaires de la protection temporaire, l'article 33 du règlement relatif à la protection temporaire intitulé *« obligations générales »* dispose, au paragraphe 2, que *« les étrangers relevant de ce règlement sont tenus de faire des déclarations selon les délais et modalités déterminés par les préfets »*[1277]. Il convient de chercher à établir la portée de cette obligation de déclaration ainsi que son impact sur la circulation des personnes sur le territoire turc.

680 Contrairement à ce qui est soutenu par certains[1278], l'obligation de déclaration ne saurait être comprise comme faisant référence à la simple déclaration de changement d'adresse ou d'état civil, ce qui est déjà une obligation pour tous et n'aurait pas nécessité une telle disposition visant l'ordre et la sécurité publique. La portée de cette obligation et sa mise en œuvre peuvent être appréhendées plus clairement à travers certaines pratiques administratives et décisions de justice concernant les demandeurs d'asile. S'il est vrai que les articles cités ne semblent viser que les réfugiés conditionnels et les bénéficiaires de la protection subsidiaire et temporaire, il faut néanmoins noter que le règlement relatif à l'application du YUKK dispose, en son article 110, paragraphe 4, que *« les demandeurs d'asile, les réfugiés conditionnels et les bénéficiaires de la protection subsidiaire peuvent se voir imposer l'obligation de faire des déclarations dans des délais déterminés et selon les*

[1276]Article 100, paragraphe 4, Yabancılar ve Uluslararası Koruma Kanununun Uygulanmasına İlişkin Yönetmelik [Règlement relatif à l'application de la loi relative aux étrangers et à la protection internationale], *op. cit.* Le texte original est comme suit : *« 636 Başvuru sahibi, şartlı mülteci ve ikincil koruma statüsü sahiplerine kamu düzeni ve kamu güvenliği nedeniyle belirli bir ilde ikamet etmenin yanı sıra, belirlenen süre ve usullerle bildirimde bulunma yükümlülüğü de getirilebilir »*.

[1277]Article 33, paragraphe 2, alinéa b, Geçici Koruma Yönetmeliği [Règlement relatif à la protection temporaire], *op. cit.* Le passage original est comme suit : *« Bu Yönetmelik kapsamındaki yabancılar; [...] b) Valilikler tarafından belirlenen şekil ve sürelerde bildirimde bulunmakla, [...] yükümlüdür »*.

[1278]Voir Neşe BARAN ÇELİK, « The Rights and Obligations of the Foreigners who are Applicants or Beneficiaries of International Protection in Turkish Law », *op. cit.*, p. 135. L'auteur soutient que cette obligation de déclaration a été encadrée dans l'article 90 du YUKK qui impose l'obligation de déclarer sa situation d'emploi, ses revenus et ses changements d'adresse et d'état civil. Or, il faut préciser que cet article indique clairement qu' *« il prévoit des obligations supplémentaires par rapport à celles qui ont déjà été déterminées »*.

modalités précises »[1279]. Force est ainsi de constater que la signification du terme « obligation de déclaration » acquiert la même portée juridique pour les demandeurs d'asile et pour les réfugiés conditionnels et bénéficiaires de la protection subsidiaire ou temporaire. Ce point est d'autant plus important à souligner que cette mesure est plus fréquemment imposée aux demandeurs d'asile qu'aux titulaires de statut de protection internationale, raison pour laquelle elle est plus fréquemment mise en cause devant le juge par les demandeurs d'asile. L'obligation de déclaration se traduit généralement par une assignation à résidence pour les demandeurs d'asile, empêchant ainsi ces derniers de circuler librement sur le territoire. En effet, ce terme est employé à l'article 77, paragraphe 1, alinéa ç du YUKK qui dispose que la demande d'asile est considérée comme implicitement retirée lorsque le demandeur ne satisfait pas à son obligation de déclaration à trois reprises consécutives[1280]. Il existe nombre de décisions rendues par le Conseil d'État turc confirmant les décisions administratives prises sur le fondement de la disposition citée, au motif que le demandeur n'avait pas respecté l'assignation à résidence. Dans une décision du 7 janvier 2019, le Conseil d'État, examinant une affaire relative à un Irakien, a confirmé la décision de la préfecture de Kahramanmaraş qui avait considéré la demande d'asile de la personne comme implicitement retirée en vertu de l'article 77, paragraphe 1, alinéa ç du YUKK, car le demandeur s'était déplacé dans une ville inconnue et raté sans justification ses assignations à résidence[1281]. Dans une autre affaire similaire, un Irakien contestait la décision de la préfecture de Yozgat qui avait considéré sa demande d'asile comme implicitement retirée au motif qu'il ne s'était pas

---

[1279]Article 110, paragraphe 4, Yabancılar ve Uluslararası Koruma Kanununun Uygulanmasına İlişkin Yönetmelik [Règlement relatif à l'application de la loi relative aux étrangers et à la protection internationale], *op. cit.* Le texte original est comme suit : *« Başvuru sahibi, şartlı mülteci ve ikincil koruma statüsü sahiplerine kamu düzeni ve kamu güvenliği nedeniyle belirli bir ilde ikamet etmenin yanısıra, belirlenen süre ve usullerle bildirimde bulunma yükümlülüğü de getirilebilir. »*.

[1280]Article 77, paragraphe 1, alinéa b, YUKK, *op. cit.*

[1281]Conseil d'État turc, Arrêt du 7 janv. 2019, n° E. 2016/128 et K. 2019/54. L'original du passage concerné de la décision est comme suit : *« [...] ikamet ilini mazeretsiz olarak terk ettiği hususu sabit olan ve imza bildiriminde bulunmadığı dosya içerisinde yer alan imza cetvelleri ile ortaya konulan davacı hakkında 6458 Sayılı Kanun'un 77 . maddesinin 1. fıkrasının (ç) bendine uygun olarak tesis edilen uluslararası koruma başvurusunun geri çekilmiş sayılmasına ilişkin işlemde hukuka aykırılık bulunmadığından [...] »*. Voir égal. Conseil d'État turc, Arrêt du 7 janv. 2019, n° E. 2016/1785 et K. 2019/57.

présenté pour donner sa signature pendant quatre semaines[1282]. Le Conseil d'État a confirmé la décision administrative, relevant que la personne avait effectivement enfreint son obligation de déclaration[1283].

681 La portée juridique de cette obligation de déclaration, telle qu'elle est établie dans la jurisprudence du Conseil d'État, laissent ainsi penser qu'à l'instar des demandeurs d'asile, les bénéficiaires de la protection internationale peuvent également se voir imposer cette obligation les empêchant de résider dans la ville de leur choix ou de circuler librement sur le territoire national. En est une illustration une annonce publique faite par la Direction préfectorale de la gestion des migrations de la ville de Denizli le 1er novembre 2020. Cette annonce, relative *« aux obligations de déclaration des demandeurs et titulaires de protection internationale »*, déclarait qu' *« en vertu de l'article 82 [du YUKK], il était décidé d'appliquer une obligation de déclaration « une fois par mois » pour les demandeurs et titulaires de protection internationale qui ont plus de 18 ans »*[1284]. Comme il peut être remarqué dans cette annonce, l'obligation de déclaration qui est imposée notamment aux réfugiés conditionnels et bénéficiaires de la protection subsidiaire, correspond bien à un contrôle régulier de présence effectué tous les mois.

682 Cette obligation de déclaration qui se caractérise par le fait de se présenter au commissariat de police à intervalle régulier forme ainsi un mécanisme de contrôle[1285]. Il va sans dire que ce contrôle restreint largement la circulation des titulaires d'un statut de protection à l'intérieur du pays. L'association Refugees International a révélé ce

---

[1282]Conseil d'État turc, Arrêt du 22 juin 2017, n° E. 2017/273 et K. 2017/620.

[1283]*Ibid.*

[1284]Direction préfectorale de la gestion des migrations de la ville de Denizli, Annonce relative aux obligations de déclaration des demandeurs et titulaires de protection internationale [Uluslararası Koruma Başvuru Sahibi Ve Uluslararası Koruma Statü Sahibi Yabancıların Bildirim Yükümlülükleri Hakkında Duyuru], 1e nov. 2020, disponible sur : https://denizli.goc.gov.tr/kurumlar/denizli.goc /duyuru/2020/kasim/bild-yuk/Turkce-Bildirim-Yukumlulukleri-27102020.pdf, consulté le 8 mars 2023. Le passage original est comme suit : « [...] Kanunun 82 inci maddesinde *« [...] bildirimde bulunma yükümlülüğü getirebilir. » hükmüne istinaden ilimizde uluslararası koruma başvuru sahibi ve uluslararası koruma statü sahibi olarak ikamet etmekte olan 18 yaşını dolduran yabancılar için Valilik Makamı Oluru ile bildirim yükümlülüğünün 'Ayda bir' olarak uygulanmasına karar verilmiştir ».*

[1285]Özlem KAHYA NİZAM et Songül SALLAN GÜL, « Settlement Policies for Refugees in Turkey and Satellite Cities: Lives in the Grip of Security », *op. cit.*, p. 1394.

phénomène dans son rapport de 2017. Elle a noté que les réfugiés conditionnels ne pouvaient quitter leur ville de résidence qu'avec une autorisation de circulation dont la délivrance était soumise à la discrétion administrative des directions préfectorales de la gestion des migration[1286]. Selon les informations recueillies pendant la visite effectuée dans le pays, elle précisait que la plupart des demandeurs d'asile et des titulaires de la protection internationale avaient témoigné qu'ils signaient au commissariat toutes les deux semaines et qu'ils ne pouvaient obtenir une autorisation de circulation que pour un entretien avec le HCR ou pour des raisons médicales[1287].

683 On pourrait penser que ces personnes circulent librement dès lors qu'elles respectent les dates de signature prescrites dans leur obligation de déclaration. Mais tel n'est pas le cas. La circulation des bénéficiaires de la protection internationale et temporaire n'est pas seulement contrôlée par le biais de la déclaration de présence car elles doivent aussi posséder ce qui est appelé une « autorisation de circulation *[yol izin belgesi]* » pour pouvoir se déplacer en dehors de leur ville de résidence. Si le fondement juridique de cette pratique administrative et la date où celle-ci a commencé à s'appliquer sont incertains, des éléments secondaires permettent de constater son existence tels que des documents émanant de la Direction générale de la gestion des migrations. Cette dernière a fait une annonce *« relative à l'obtention en ligne des autorisations de circulation par les étrangers »*, le 26 décembre 2019, dans laquelle elle précisait que *« les bénéficiaires de la protection internationale ou temporaire pouvaient demander, à partir du 25/12/2019, une autorisation de circulation en ligne sans se déplacer aux directions préfectorales de la gestion des migrations »*[1288]. Cette déclaration révèle ainsi que les titulaires d'un statut de protection en Turquie sont soumis à une autorisation préalable pour pouvoir se déplacer d'une ville à une autre. Une autorisation n'étant pas toujours accordée, la déclaration ajoutait que *« les demandeurs seraient informés par message sur l'avis favorable ou*

[1286]Izza LEGHTAS et Daniel SULLIVAN, *« Except God, We Have No One »: Lack of Durable Solutions for Non-Syrian Refugees in Turkey*, *op. cit.*, p. 6.

[1287]*Ibid.*

[1288]GIGM, *Yabancıların E-Devlet Üzerinden Yol İzin Belgelerini Alabilmeleri Hakkında [Sur l'obtention en ligne des autorisations de circulation par les étrangers],* disponible sur : https://www.goc.gov. tr/yabancilarin-e-devlet-uzerinden-yol-izin-belgelerini-alabilmeleri-hakkinda, consulté le 8 mars 2023.

défavorable de la direction préfectorale de la gestion des migrations » et que *« ceux qui ont obtenu un avis favorable pouvaient voyager dans les villes autorisées avec une copie obtenue en ligne de l'autorisation de circulation »*[1289]. Certaines préfectures ont annoncé cette obligation sur leur site internet. La préfecture de Bursa et celle de Rize publiaient un texte intitulé *« documents permettant aux étrangers de se déplacer entre les villes »*, qui précisait clairement que *« le voyage des personnes dont la demande de protection internationale a été accueillie [...] est soumise à une autorisation de circulation »*[1290]. De même, quant à la protection temporaire, le texte indiquait que *« les Syriens souhaitant se rendre dans une autre ville devaient obtenir une autorisation de circulation »*[1291].

684 La circulation des titulaires d'un statut de protection internationale ou temporaire fait d'ailleurs l'objet de contrôles fréquents exercés par les forces de l'ordre[1292]. Le Ministère des transports et des infrastructures ordonnait, le 8 février 2022, aux compagnies de transport de contrôler par un système en ligne l'autorisation de circulation obtenue par les étrangers et de ne pas fournir de service à ceux qui n'ont pas un document ou autorisation valable pour voyager[1293]. Quelques exemples tirés des décisions de justice témoignent clairement que la sortie de la ville où ces personnes sont assignées est soumise à une autorisation préalable et que, sans cette dernière, elle est fermement

---

[1289] *Ibid.*

[1290] Bursa Valiliği [Préfecture de Bursa,] *Documents permettant aux étrangers de se déplacer entre les villes*, disponible sur : http://bursa.gov.tr/kurumlar/bursa.gov.tr/Duyuru/2022/Duzensiz-Goc.pdf, consulté le 8 mars 2023. Voir égal. Rize Valiliği [Préfecture de Rize], *Documents permettant aux étrangers de se déplacer entre les villes*, disponible sur : http://www.rize.gov.tr/kurumlar/ rize.gov.tr/rize.gov.tr/GE-NELGE%20VE%20Y%C3%96NERGELER/2022_3_ek.pdf, consulté le 8 mars 2023. Le passage original est comme suit : *« Ülkemizde uluslararası koruma başvurusu uygun bulunan yabancılara Valilikler (İl Göç İdaresi Müdürlükleri) tarafından Uluslararası Koruma Statü Sahibi Kimlik Belgesi düzenlenir. Bu kapsamdaki yabancıların seyahatlerine kendilerine düzenlenen yol izin belgesi ile izin verilir »*.

[1291] *Ibid.* Le passage original est comme suit : *« Kayıtlı olduğu ilden başka bir ile gitmek isteyen Suriye uyruklu yabancılar kayıtlı oldukları ilden yol izin belgesi almak zorundadırlar »*.

[1292] Voir, pour des témoignages des Syriens en ce sens, Feyzi BABAN, IL Suzan CAN et Kim RYGIEL, « Playing Border Politics with Urban Syrian Refugees - Legal Ambiguities, Insecurities, and Humanitarian Assistance in Turkey », *Mouvements - Journal for Critical Migration and Border Regime Studies*, vol. 3, n° 2, 2017, p. 92.

[1293] Pour la lettre, voir Türkiye Seyahat Acentaları Birliği [Association turque des agences de voyage], *Yol İzin Belgesi [Autorisation de circulation],* disponible sur : https://www.tursab.org.tr/duyurular/ yabancilar-icin-yol-izin-belgeleri-hakkinda-duyuru, consulté le 8 mars 2023.

interdite et, notamment pour les bénéficiaires de la protection temporaire, contrôlée par des mesures contraignantes.

685 En effet, l'article 102, paragraphe 2, du YUKK dispose qu' *« une amende est infligée à ceux qui aident les étrangers [...] qui n'ont pas un permis de séjour ou une autorisation de circulation valide, à voyager à l'intérieur du pays à pied ou par le biais d'une monture ou d'un véhicule ; et à ceux qui leur fournissent un hébergement ou qui leur louent un bien immobilier dont ils sont propriétaires [...] »*[1294]. Paradoxalement, du point de vue du sens des mots, le document dit « de séjour » délivré aux bénéficiaires de la protection temporaire ne reconnaît pas un droit au séjour. Ainsi, l'article 25 du règlement relatif à la protection temporaire dispose que *« la carte d'identité de la protection temporaire permet de séjourner en Turquie. Néanmoins, ce document n'équivaut pas à un permis de séjour [...] réglementé par la loi [...] »*[1295]. Autrement dit, la carte de protection temporaire ne donne pas à ses titulaires le bénéfice des droits découlant de la possession d'un titre de séjour. La Cour de cassation turque s'est prononcée dans une affaire concernant une amende imposée à un conducteur d'un bus opérant des trajets interurbains pour avoir accueilli à bord un Syrien bénéficiaire de la protection temporaire. La Haute Cour a noté que *« même s'il était établi que la carte d'identité de la protection temporaire [...] ne figurait pas parmi les documents énumérés à l'article 102, paragraphe 2, du YUKK ; il était possible pour le conducteur du bus, contrevenant, de se tromper et donc de confondre la carte d'identité de la protection temporaire avec un permis de séjours »*[1296]. S'il est vrai que la

---

[1294]Article 102, paragraphe 2, YUKK, *op. cit.* Le passage original est comme suit : *« Geçerli seyahat belgesi, Türkiye Cumhuriyeti yetkili makamlarından verilmiş yabancı kimlik kartı, ikamet izni veya geçerli yol izin belgesi olmayan yabancı şahısların ülkeye girmesine, ülkeden çıkarılmasına, ülke içinde herhangi bir araç veya binek hayvan vasıtasıyla veya yaya olarak seyahat etmesine, barınmasına, konaklamasına imkân sağlayan kişiler ile mülkiyetindeki gayrimenkulü kiralayanlara, kanunlarda ayrıca suç olarak tanımlanmayan eylemler nedeniyle tespit edilen her bir yabancı sayısınca bin Türk Lirası idari para cezası verilir ».*

[1295]Article 25, paragraphe 1, Geçici Koruma Yönetmeliği [Règlement relatif à la protection temporaire], *op. cit.* Le passage original est comme suit : *« Geçici koruma kimlik belgesi, Türkiye'de kalış hakkı sağlar. Ancak bu belge Kanunda düzenlenen ikamet izni veya ikamet izni yerine geçen belgelere eşdeğer sayılmaz [...] ».*

[1296]Cour de cassation turque, Décision du 18 juin 2019, n° E. 2018/7231 et K. 2019/9651. L'original du passage concerné de la décision est comme suit : *« […] Yabancı uyruklu şahıs ... adına Nevşehir Göç İdaresi İl Müdürlüğü tarafından düzenlenmiş [...] geçici koruma kimlik belgesinin bulunduğu ancak bu belgenin 6458 sayılı Kanun'un 102/2. maddesinde tahdidi olarak sayılan belgelerden olmadığı sabit ise de; muterizin*

Cour de cassation a confirmé dans cette affaire la décision du juge pénal qui avait annulé la sanction infligée au conducteur du bus, elle a tout de même admis que cet acte constituait une infraction et que le conducteur en l'espèce était un contrevenant. Elle a également relevé, explicitement, que le document d'identité délivré aux bénéficiaires de la protection temporaire ne pouvait pas être considéré comme un permis de séjour permettant à son détenteur de voyager librement sur le territoire national d'une ville à l'autre.

686 Confrontés à de nombreux obstacles apportés à leur mobilité nationale, les réfugiés conditionnels et les bénéficiaires de la protection subsidiaire ou temporaire font également face à des difficultés majeures quant à leur circulation internationale.

§II. La mobilité internationale

687 L'obtention du statut de réfugié dote le titulaire de ce statut, en vertu de la législation de l'Union européenne et de la Convention de Genève sur le statut des réfugiés, du droit à un titre de voyage lui permettant de se rendre à l'étranger.

688 La directive qualification dispose, en son article 25, que *« les États membres délivrent aux bénéficiaires du statut de réfugié des titres de voyage établis selon l'annexe à la convention de Genève et destinés à permettre à ceux-ci de voyager hors de leur territoire, à moins que des raisons impérieuses de sécurité nationale ou d'ordre public ne s'y opposent »*[1297]. Le droit de l'Union européenne fait ainsi allusion aux dispositions concernées de la Convention de Genève qui encadrent la portée juridique de cette liberté de circulation

---

başvurusunda yabancı uyruklu şahsın kimlik kartını kontrol ettiğini ve sonrasında aracına aldığını beyan ettiği, [...], yabancı kimlik numarasını haiz geçici koruma kimlik belgesinin 6458 sayılı Kanun'un 102/2 maddesinde sayılan Türkiye Cumhuriyeti yetkili makamlarından verilmiş yabancı kimlik kartı ile karıştırılabilmesi ve anılan belgeler arasında otobüs şoförü olan kabahatli bakımından hataya düşmesinin mümkün olduğu görülmekle, Denizli 1. Sulh Ceza Hakimliğinin 01/03/2018 tarihli ve 2018/420 Değişik İş sayılı kararının sonucu itibarı ile doğru olduğu anlaşıldığından [...] ».

[1297]Article 25, paragraphe 1, Directive 2011/95/UE ..., *op. cit.*

internationale. Élargissant le champ d'application de la disposition de la Convention, il ne limite pas cette liberté aux seuls réfugiés. Ainsi, la directive qualification reconnaît-elle ce droit également aux bénéficiaires de la protection subsidiaire dans les termes suivants : *« les États membres délivrent aux bénéficiaires du statut conféré par la protection subsidiaire se trouvant dans l'impossibilité d'obtenir un passeport national des documents qui leur permettent de voyager hors de leur territoire, à moins que des raisons impérieuses de sécurité nationale ou d'ordre public ne s'y opposent* »[1298].

689 Puisque la directive qualification se fonde sur la Convention de Genève et son annexe quant au document de voyage délivré aux réfugiés, il convient d'examiner ces derniers instruments afin de saisir la portée juridique de ce titre de voyage en droit de l'Union européenne.

690 La Convention de Genève qui reconnaît clairement le droit à un titre de voyage dispose, en son article 28, que *« les Etats Contractants délivreront aux réfugiés résidant régulièrement sur leur territoire, des titres de voyage destinés à leur permettre de voyager hors de ce territoire à moins que des raisons impérieuses de sécurité nationale ou d'ordre public ne s'y opposent ; les dispositions de l'Annexe à cette Convention s'appliqueront à ces documents* »[1299]. Cette annexe à laquelle font référence les dispositions de la Convention de Genève et celles de la directive qualification met en place des principes concernant le titre de voyage accordé aux réfugiés. Elle dispose que *« la durée de validité du titre sera d'une année ou de deux années »*[1300] et que *« les États contractants examineront avec bienveillance la possibilité de renouveler ou de prolonger la validité des titres de voyage ou d'en délivrer de nouveau à des réfugiés [...]* »[1301]. Elle ajoute que *« sous réserve de cas spéciaux ou exceptionnels, le titre sera délivré pour le plus grand nombre possible de pays »*[1302].

[1298]Article 25, paragraphe 2, *op. cit.*

[1299]Article 28, paragraphe 1, Convention relative au statut des réfugiés, *op. cit.*

[1300]Annexe, paragraphe 5, *op. cit.*

[1301]Annexe, paragraphe 6, alinéa 3, *op. cit.*

[1302]Annexe, paragraphe 4, *op. cit.*

691 Force est de déduire de ces dispositions que les États s'engagent à délivrer aux réfugiés qui le demandent, un titre de voyage d'une validité d'au moins un an renouvelable qui leur permettrait de voyager vers autant de pays que possible ; et que ce titre ne peut être refusé que pour une raison « impérieuse » de sécurité nationale ou d'ordre public. Cela signifie que le refus de la demande de titre de voyage doit être une exception et que même s'il existe une raison de sécurité nationale ou d'ordre public, cela doit atteindre un seuil de gravité qui contraindrait l'État à opposer un tel refus.

692 En droit turc, le droit à un titre de voyage, tel qu'il est établi par les dispositions de la Convention de Genève et son annexe, n'est reconnu qu'aux réfugiés. Le YUKK dispose, en son article 84, que *« le titre de voyage prescrit dans la Convention [de Genève] est délivré aux réfugiés par les préfectures »*[1303]. Le règlement relatif à l'application du YUKK précise que *« la forme, la validité et le contenu du titre de voyage délivré aux réfugiés est déterminé par le ministère selon la Convention »*[1304].

693 Or, ce droit d'obtenir un titre de voyage n'est reconnu à aucune autre personne bénéficiaire d'un autre statut de protection, à savoir les réfugiés conditionnels, les bénéficiaires de la protection subsidiaire et de la protection temporaire. L'article 84 du YUKK dispose, au deuxième paragraphe, que *« les demandes de titre de voyage des réfugiés conditionnels et des bénéficiaires de la protection subsidiaires sont examinées au regard de l'article 18 de la loi nº 5682 [relative aux passeports] »*[1305]. Cela signifie que le YUKK exclut ces deux groupes de personnes du champ d'application des dispositions de la Convention de Genève et de son annexe en ce qui concerne le titre de voyage. La situation des bénéficiaires de la protection temporaire n'est pas différente. Le règlement

---

[1303]Article 84, paragraphe 1, YUKK, *op. cit.* Le passage original est comme suit : *« Mültecilere, valiliklerce Sözleşmede belirtilen seyahat belgesi düzenlenir »*.

[1304]Article 104, paragraphe 1, Yabancılar ve Uluslararası Koruma Kanununun Uygulanmasına İlişkin Yönetmelik [Règlement relatif à l'application de la loi relative aux étrangers et à la protection internationale], *op. cit.* Le texte original est comme suit : *« Sözleşme kapsamındaki mültecilere verilmek üzere düzenlenecek seyahat belgesinin şekli, süresi ve içeriği Sözleşmeye uygun olarak Bakanlık tarafından belirlenir ve Genel Müdürlük veya yetki verilmesi halinde valilik tarafından düzenlenir »*.

[1305]Article 84, paragraphe 2, *op. cit.* Le passage original est comme suit : *« Şartlı mülteci ve ikincil koruma statüsü sahiplerinin seyahat belgesi talepleri 5682 sayılı Kanunun 18 inci maddesi çerçevesinde değerlendirilir »*.

relatif à la protection temporaire dispose, en son article 43, que *« la demande de titre de voyage des personnes relevant du présent règlement est examinée par la Direction générale [de la gestion des migrations] au regard de l'article 18 de la loi n° 5682 [relative aux passeports], à moins que ces personnes aient un document de voyage valide ou puissent l'obtenir »*[1306].

694 Il convient, dès lors, d'examiner ce que prévoit la disposition de la loi relative aux passeports pour les titulaires d'un statut de protection autre que celui de réfugié. Il est important de noter, d'emblée, que la délivrance d'un document de voyage à ces personnes est laissée à une plus grande discrétion de l'État[1307]. C'est d'autant plus vrai que l'article 84 du YUKK prévoit qu'un titre de voyage « est délivré » aux réfugiés, alors que la demande visant l'obtention de ce document introduite par les titulaires d'autres statuts « est examinée » par l'administration. Il n'existe donc pas un droit à un titre de voyage pour ces derniers groupes.

695 Quant à la portée juridique du document de voyage délivré en vertu de l'article 18 de la loi relative aux passeports, elle est loin de satisfaire aux consignes mis en avant par l'annexe de la Convention de Genève pour le titre de voyage délivré aux réfugiés. L'article 18 réglemente la délivrance aux apatrides ou aux personnes considérées comme tels de ce qui est appelé le « passeport portant le cachet 'propres aux étrangers' » (*yabancılara mahsus damgalı pasaport*)[1308]. Il prévoit deux types de documents. Le premier est celui à utilisation unique pour une entrée ou une sortie du pays. L'article cité dispose que *« lorsque le passeport est délivré pour une entrée, il arrive à échéance une fois que son*

[1306]Article 43, paragraphe 1, Geçici Koruma Yönetmeliği [Règlement relatif à la protection temporaire], *op. cit.* Le passage original est comme suit : *« Geçerli seyahat belgesi olmayan ya da seyahat belgesi temin edemeyen bu Yönetmelik kapsamındaki yabancıların bu hususlaki talepleri, 15/7/1950 tarihli ve 5682 sayılı Pasaport Kanunu çerçevesinde Genel Müdürlük tarafından değerlendirilir ».* Il convient de noter que ce document n'a pas la même nature que le passeport des Etats européens dans le sens où il est ici délivré à des étrangers.

[1307]Neşe Baran Çelik soutient que la délivrance des passeports portant le cachet propre aux étranger se fait à la discrétion du Ministère de l'intérieur. (Neşe Baran ÇELİK, « The Rights and Obligations of the Foreigners who are Applicants or Beneficiaries of International Protection in Turkish Law », *op. cit.*, p. 102)

[1308]Article 18, paragraphe 1, 5682 sayılı Pasaport Kanunu [Loi n° 5682 relative aux passeports], *JO de Turquie*, n° 7564, 24 juill. 1950.

titulaire est sur le territoire ; et lorsqu'il est délivré pour une sortie, sa validité prend fin dès l'arrivée de la personne dans le pays annoté dessus ». Il ajoute que *« son titulaire doit quitter le pays dans lequel il se trouve dans un délai d'un mois à partir de sa délivrance, faute de quoi le passeport doit être renouvelé »*[1309]. Le second type de passeport est prévu pour une entrée et une sortie avec une validité d'au moins trois mois[1310].

696 La loi relative aux passeports est antérieure au nouveau régime du droit d'asile turc porté par le YUKK et le règlement relatif à la protection temporaire. Ainsi, son article 18, relatif au passeport portant le cachet « propre aux étrangers », n'était pas prévu au départ pour les personnes relevant du droit d'asile mais pour les apatrides. Bien que le YUKK ait élargi son champ d'application de manière à couvrir des titulaires d'un statut de protection, le texte de cette disposition n'a pas été modifié et il vise principalement les apatrides sans apporter une différence pour les titulaires d'un statut de protection. Ces dernières personnes ne peuvent ainsi pas avoir accès au passeport comme les citoyens ou réfugiés ; et le document qui peut leur être délivré ne saurait répondre à leur besoin. Cette situation se déduit de la formulation de l'article cité. Les trois types de passeports que ce dernier prévoit - à savoir une entrée, une sortie, ou un aller-retour - ne semblent permettre que des passages ponctuels. Cela suscite la réflexion sur l'objectif du choix de ne pas délivrer un titre de voyage comme celui disponible pour les « réfugiés » ou un passeport général pour les citoyens, mais des autorisations de passages ponctuels. La seule explication plausible est la volonté de contrôler les passages de ces personnes et de ne les autoriser que dans des situations exceptionnelles.

[1309]Article 18, paragraphe 2, alinéa A, *op. cit.* Le passage original est comme suit : *« Giriş için verildiği takdirde Türkiye'ye girişin vukuu; Türkiye'den çıkış için verildiği takdirde de üzerindeki şerhte tasrih edilen memlekete vusul üzerine muteberliği nihayet bulacak olan bu pasaportların sahipleri tarafından itası tarihinden itibaren bir ay içinde bulunduğu memleketi terketmek suretiyle kullanılması şarttır. Aksi takdirde yenilenmesi gerekir ».*

[1310]Article 18, paragraphe 2, alinéa B, *op. cit.* Le passage original est comme suit : *« Bir gidiş ve geliş için verilen pasaportlar üç aydan az olmamak kaydıyla İçişleri Bakanlığının takdirine göre belirlenecek süreyle geçerli olmak üzere tanzim edilir ».*

697 En effet, comme soutenu par certains chercheurs, le Ministère de l'intérieur ne délivre ces passeports que lorsqu'il existe une raison impérative[1311]. C'est d'ailleurs le cas pour les deux premiers types de document qui autorisent une entrée ou une sortie unique. Il est clair que ces passeports, plutôt que de viser à faciliter la circulation internationale de la personne, semblent répondre à un impératif tel le transfert d'un apatride d'un pays à un autre. Quelle pourrait-être l'autre raison de délivrer une autorisation unique de sortie sans accorder à la personne le droit de rentrer, et *vice versa* ? Quant à l'autorisation aller-retour, il s'avère qu'elle est prévue pour certaines personnes malgré la formulation généraliste de l'article. Bülent Çiçekli soutient que le passeport permettant d'effectuer une sortie et une entrée vise notamment les citoyens de la partie turque de Chypre qui n'ont pas d'autres nationalités[1312].

698 À cet égard, force est de remarquer que le droit turc reconnaît aux réfugiés conditionnels et aux bénéficiaires de la protection subsidiaire ou temporaire des possibilités minimales en termes de mobilité internationale, possibilités qui deviennent rarement effectives. Des rapports et des recherches de terrain sur la Turquie ont établi qu'un tel document de voyage est accordé de façon exceptionnelle aux titulaires de protection internationale ou temporaire, voire jamais. ECRE indiquait, dans son rapport de 2020, qu' *« aucun passeport portant le cachet « propre aux étrangers » délivré à des réfugiés conditionnels ou bénéficiaires de la protection subsidiaire n'avait été vu à ce jour* »[1313].

699 Une autre recherche menée sur les bénéficiaires de la protection temporaire précisait que ces derniers n'avaient aucune possibilité de se voir délivrer un passeport, ce qui motivaient et conduisaient la plupart d'entre eux à convoiter l'obtention de la nationalité turque[1314]. Ainsi, l'étude rapporte que les 53,8 % des Syriens bénéficiaires de la protection

---

[1311]Ahmet Cemal RUHİ, « Pasaport ve Pasaport Çeşitleri [Les passeports et leurs types] », *EÜHFD*, vol. XI, 2007, n° 1-2, p. 350.

[1312]Bülent ÇİÇEKLİ, *Yabancılar ve Polis [Les étranger et la police]*, Ankara, Seçkin Yayıncılık, 2003, p. 37.

[1313]ECRE, *Country Report: Turkey - 2020 Update*, *op. cit.*, p. 133. Le passage original est comme suit : *« No reports of 'passports with a foreign-nationals-only stamp' issued to conditional refugees or subsidiary protection holders currently in Turkey have been seen to date ».* (Traduit par nos soins de l'anglais).

[1314]Mim Sertaç TÜMTAŞ, « From Social Segregation to Debates of Citizenship: Syria Urban Refugees », *Revue Akdeniz IIBF*, 2018, n° 37, p. 45.

temporaire souhaitaient obtenir la nationalité turque pour *« bénéficier des droits des citoyens, à commencer par le droit au passeport »*[1315]. Elle faisait état du cas d'un homme de 38 ans, père de 4 enfant, pour lequel la naturalisation était synonyme de meilleures conditions de travail et de liberté de mouvement[1316]. Une autre personne, âgée de 19 ans, résidant en Turquie depuis 5 ans, témoignait de son aspiration à devenir turque pour pouvoir obtenir un passeport et voyager en Europe[1317]. Si certaines personnes interrogées comme ces dernières assimilent la délivrance d'un passeport à l'opportunité de voyager en Europe, il convient de noter, néanmoins, qu'il ne s'agit ici que d'un simple passeport indépendamment de toute exigence de visa et d'entrée que les États tiers pourraient imposer, y compris ceux de l'Union européenne. À cet égard, l'obtention d'un passeport est la première étape à franchir pour seulement pouvoir demander un visa auprès des autorités compétentes des pays que la personne souhaite visiter. Cette première étape qui ne dépend que de l'État turc n'est donc pas susceptible de faire naître une quelconque obligation à l'égard des États tiers en termes de délivrance d'une autorisation d'entrée telle le visa. Alors pourquoi priver, sans justification apparente et valable, les réfugiés conditionnels et les bénéficiaires de la protection subsidiaire ou temporaire d'un passeport standard similaire à ceux délivrés aux citoyens. D'autant plus que le passeport n'est refusé à un citoyen que lorsqu'une interdiction de sortie du territoire est ordonnée par une décision de justice comme une mesure judiciaire, ou lorsque le Ministère de l'intérieur a établi l'existence d'un lien entre une organisation terroriste et la personne et que la sortie du territoire de cette dernière menace la sécurité générale[1318]. Les difficultés rencontrées par les réfugiés conditionnels et les bénéficiaires de la protection subsidiaire ou temporaire pour obtenir des autorités turques un document de voyage et la faible possibilité de circulation que ce dernier offre semblent s'inscrire dans un choix politique visant à contrôler les mouvements de ces personnes et restreindre leur circulation autant que faire se peut. Ce mécanisme est manifestement en

---

[1315]Mim Sertaç TÜMTAŞ, *op. cit.*, p. 42.

[1316]*Ibid.*

[1317]*Ibid.*

[1318]Article 22, paragraphe 1, 5682 sayılı Pasaport Kanunu [Loi n° 5682 relative aux passeports], *op. cit.*

contradiction avec la Convention de Genève et son annexe, ainsi qu'avec le droit de l'Union européenne.

700 Les caractéristiques des statuts de protection en droit d'asile turc qui sont défavorables à la construction d'une vie digne par les titulaires du statut, le sont tout autant sous l'angle de la création de perspectives de futur dans le pays.

Chapitre II. L'imprévisibilité d'une vie digne

701 Pour les réfugiés ne pouvant pas rentrer dans leur pays ou bénéficier d'une réinstallation, l'intégration locale est le seul processus qui conduit à une solution durable pour eux[1319]. Selon Jeff Crisp, *« il s'agit d'un processus légal, par lequel les réfugiés se voient accorder un éventail progressivement plus large de droits et d'avantages par l'État d'accueil. Le processus par lequel les réfugiés acquièrent et accumulent des droits peut conduire à l'acquisition de droits de résidence permanente et, finalement, à l'acquisition de la citoyenneté dans le pays d'asile »*[1320]. Ainsi, les réfugiés sont légitimes à aspirer à une intégration locale dans le pays d'accueil qui passe par un permis de séjour dans ce pays, la capacité à réunir leur famille et à solliciter, à terme, une naturalisation. Cette perspective revêt une importance particulière pour le réfugié qui, ne pouvant retourner dans son pays d'origine, n'a d'autre choix que de mener sa vie dans l'État d'accueil qui lui a reconnu un statut de protection. Il est important de noter que plus le réfugié reste éloigné de son pays d'origine, plus il devient difficile pour lui de reprendre sa vie dans ce pays si un jour il devait y retourner. À cet égard, offrir une perspective au réfugié dans l'État d'accueil ne signifie pas lui offrir une vie alternative, mais une nouvelle vie. Autrement dit, l'absence de perspective d'avenir dans le pays d'accueil prive le réfugié

[1319]Voir, sur le sujet, Jeff CRISP, « The local integration and local settlement of refugees: a conceptual and historical analysis », *HCR,* Working Papers n° 102, 1 avr. 2004, disponible sur : https://www.refworld.org/docid/4ff2ab4a2.html, consulté le 8 mars 2023, p. 4.

[1320]*Ibid.* Traduit par nos soins de l'anglais.

de la possibilité de vivre dignement. En Turquie, l'autorisation de séjour accordée aux titulaires de protection ne leur propose aucune stabilité juridique (Section I) et, en lien avec cette fragilité, il leur est impossible de reconstruire une vie personnelle et familiale dans la dignité (Section II).

Section I. L'autorisation de séjour

702 Le statut juridique accordé aux titulaires de la protection internationale ou temporaire en Turquie est dépourvu d'une perspective à long terme puisqu'il est censé être une étape provisoire vers la réinstallation dans un pays tiers (§I), mécanisme qui n'est pas effectif, laissant ainsi les intéressés dans une incertitude juridique (§II)

§I. Un séjour dépourvu d'une perspective à long terme

703 Si la Convention de Genève est silencieuse sur le droit au séjour des réfugiés, préservant la souveraineté des États contractants[1321], la question de la résidence a acquis un volet droit européen de l'asile, qui reconnaît le droit au séjour aux réfugiés, leur fournissant ainsi une perspective d'avenir à long terme.

704 Or, le droit d'asile turc est loin d'offrir une telle perspective aux personnes auxquelles l'État a reconnu l'asile, l'autorisation de séjour accordée ayant une durée de validité arbitraire et imprévisible (A) privant ses bénéficiaires d'un accès à une résidence de longue durée (B).

[1321]Voir, sur le sujet, Catherine TEITGEN COLLY, *Le droit d'asile*, Paris, *op. cit.*, p. 81.

A. Une autorisation de séjour caractérisée par une durée de validité arbitraire et imprévisible

705 En vertu de l'article 24 de la directive qualification, *« [...] les États membres délivrent aux bénéficiaires du statut de réfugié un titre de séjour valable pendant une période d'au moins trois ans et renouvelable [...] »*[1322]. La directive prévoit une nuance quant à la protection subsidiaire. Elle dispose, au même article, que *« [...] les États membres délivrent aux bénéficiaires du statut conféré par la protection subsidiaire [...] un titre de séjour valable pendant une période d'au moins un an et renouvelable pour une période d'au moins deux ans [...]* »[1323]. Malgré ce traitement différent envers les bénéficiaires de la protection subsidiaire, il convient de noter tout de même que la refonte de la directive qualification en 2011 a amélioré[1324] leur situation par rapport à la version de 2004 en élargissant d'un an à deux ans la période minimale de renouvellement de leur titre de séjour. Mis à part les discussions portant sur les conséquences de cette différence de traitement, notamment le statut relativement précaire des titulaires de la protection subsidiaire par rapport aux réfugiés[1325], les deux groupes bénéficient d'une certaine garantie minimale de protection en termes de durée de validité du titre de séjour[1326].

706 En contradiction avec ces garanties minimales issues du droit de l'Union, le droit turc ne prévoit aucune durée de validité des titres de séjour accordés aux titulaires d'un statut de protection. Contrairement à la modification de la directive qualification, les

---

[1322]Article 24, paragraphe 1, Directive 2011/95/UE ..., *op. cit.*

[1323]Article 24, paragraphe 2, *op. cit.*

[1324]Voir en ce sens, Vincent CHETAIL, Philippe DE BRUYCKER et Francesco MAIANI, *Reforming the Common European Asylum System : The New European Refugee Law,* Leiden, Brill | Nijhoff, 2016, p. 252.

[1325]Voir pour la discussion, Maria-Teresa BIL-BAZO, « Refugee Status and Subsidiary Protection under EC Law: The Qualification Directive and the Right to Be Granted Asylum », *New Issues in Refugee Research*, UN-HCR Policy Development and Evaluation Service, Research Paper n° 136, nov. 2016, p. 27 ; Jane MCADAM, « The European Qualification Directive: The Creation of a Subsidiary Protection Regime », *op. cit.*

[1326]Voir en ce sens, Clíodhna MURPHY, Immigration, Integration and the Law: The Intersection of Domestic, EU and International Legal Regimes. *op. cit.*, p. 188. L'auteur précise la chose suivante, en termes originaux : *« This at least places refugees and beneficiaries of subsidiary protection in a relatively secure legal position within the host state for a minimum period of time »*.

dispositions du YUKK relatives aux durées de validité des titres de séjour ont subi un changement dans la direction opposée. En effet, le YUKK disposait que *« les réfugiés se [voyaient] délivrer une carte d'identité comportant un numéro d'étranger valable pour trois ans »*, tandis que *« les réfugiés conditionnels et les bénéficiaires de la protection subsidiaire [obtenaient] une carte [...] valable pour un an »*[1327]. Même dans cette version, le YUKK n'était pas compatible avec la directive qualification en ce qu'il limitait la durée de validité du titre de séjour des réfugiés conditionnels à un an à l'instar des bénéficiaires de la protection subsidiaire. La modification du 6 décembre 2019 a élargi cette incompatibilité. La nouvelle disposition ne prévoit désormais aucune durée déterminée et laisse la durée de validité totalement à la discrétion de l'administration. Remplaçant les dispositions précitées, l'article 83 du YUKK dispose que *« les réfugiés, les réfugiés conditionnels, les bénéficiaires de la protection subsidiaire se voient délivrer une carte d'identité comportant un numéro d'étranger »*[1328], et que *« la forme, le contenu, la durée de validité et les modalités de la prolongation des cartes d'identités sont déterminés par le Ministère [de l'intérieur] »*.

707 Quant à la durée de validité des titres de séjour délivrés dans le cadre de la protection temporaire, elle n'a jamais fait l'objet d'une précision temporelle. L'article 22 du règlement relatif à la protection temporaire dispose que *« la forme et le contenu de la carte de la protection temporaire sont déterminés par la Direction générale ; cette carte est délivrée pour une durée limitée ou illimitée [...] »*[1329].

[1327]Article 83, paragraphes 1 et 2, YUKK (version 2013), *JO de Turquie*, n° 28615, 11 avr. 2013. Le passage original est comme suit : *« (1) Mülteci statüsü verilenlere yabancı kimlik numarasını içeren üçer yıl süreli kimlik belgesi düzenlenir. (2) Şartlı mülteci ve ikincil koruma statüsü verilenlere, yabancı kimlik numarasını içeren birer yıl süreli kimlik belgesi düzenlenir. »*.

[1328]Article 83, paragraphes 1 et 3, YUKK, *op. cit.* Le passage original est comme suit : *« Geçici koruma kimlik belgesinin şekli ve içeriği Genel Müdürlük tarafından belirlenir, bu belge süreli veya süresiz olarak hiçbir ücrete tabi olmaksızın düzenlenir »*.

[1329]Article 22, paragraphe 3, Geçici Koruma Yönetmeliği [Règlement relatif à la protection temporaire], *op. cit.* Le texte original est comme suit : *« Geçici korunanların çalışmalarına ilişkin usul ve esaslar, Bakanlığın görüşü alınarak Aile, Çalışma ve Sosyal Hizmetler Bakanlığının teklifi üzerine Cumhurbaşkanınca belirlenir »*. Il convient de noter qu'avant la modification constitutionnelle du 16 avril 2017, cette disposition donnait ce pouvoir discrétionnaire au Conseil des ministres au lieu du Président de la République.

708 À la difficulté d'obtenir une autorisation de séjour suffisamment longue garantissant une durée minimale de validité, s'ajoute l'impossibilité de devenir un résident de longue durée après un temps de présence assez long pour légitimer une telle demande.

B. Une autorisation de séjour privant de la possibilité de passer au statut de résident de longue durée

709 L'obtention d'une autorisation de séjour de longue durée est un point essentiel de l'intégration des titulaires d'une protection au titre de l'asile dans la société d'accueil. La directive modifiée relative au statut des ressortissants de pays tiers résidents de longue durée met en exergue l'importance d'une telle possibilité, dans son préambule, indiquant que *« la perspective d'obtenir le statut de résident de longue durée dans un État membre après un certain temps est un élément important de l'intégration pleine et entière des bénéficiaires d'une protection internationale dans l'État membre où ils résident »*[1330].

710 Le droit de l'Union européenne ne prévoyait pas cette possibilité dans la première version de la directive relative au statut des ressortissants de pays tiers résidents de longue durée. Celle-ci disposait, en son article 3, paragraphe 2, alinéas c et d, qu'elle ne s'appliquait pas aux ressortissants de pays tiers qui *« [étaient] autorisés à séjourner dans un État membre en vertu d'une forme subsidiaire de protection, conformément aux obligations internationales, [...] »* [1331] et qui *« [étaient] des réfugiés ou [avaient] demandé la reconnaissance de la qualité de réfugié et dont la demande [n'avait] pas encore fait l'objet d'une décision définitive »*[1332]. Cela signifie que les réfugiés et les bénéficiaires de la protection subsidiaire étaient exclus du champ d'application de la directive relative au

---

[1330]Considérant 2, Directive 2011/51/UE du Parlement européen et du Conseil du 11 mai 2011 modifiant la Directive 2003/109/CE du Conseil afin d'étendre son champ d'application aux bénéficiaires d'une protection internationale, *JOUE* L 132/1, 19 mai 2011.

[1331]Article 3, paragraphe 2, alinéas c, Directive 2003/109/CE du Conseil du 25 novembre 2003 relative au statut des ressortissants de pays tiers résidents de longue durée, *JOUE* L 16/44, 23 janv. 2004.

[1332]Article 3, paragraphe 2, alinéas d, *op. cit.*

statut des ressortissants de pays tiers résidents de longue durée et qu'ils ne pouvaient donc pas obtenir une autorisation de séjour permanent. Cette omission importante[1333] a été rectifiée en 2011. Selon les modifications apportées par la directive 2011/51/UE, les textes des alinéas précités ont été remplacés, respectivement, par des dispositions qui n'excluent désormais que ceux qui *« sont autorisés à séjourner dans un État membre en vertu d'une forme de protection autre que la protection internationale [...] »*[1334] et qui *« ont demandé une protection internationale et dont la demande n'a pas encore fait l'objet d'une décision définitive »*[1335]. Dès lors, aucun statut de protection internationale, en ce compris celui de la protection subsidiaire, n'est plus privé d'accès à l'autorisation de séjour de longue durée. Il convient de préciser que cette autorisation dote ses bénéficiaires du *« droit de séjourner sur le territoire d'États membres autres que celui qui lui a accordé son statut de résident de longue durée, pour une période dépassant trois mois [...] »*[1336]. Cela signifie qu'elle permet à ses titulaires une liberté de résidence et de circulation plus étendue que celle qu'un État tiers, telle la Turquie, pourrait éventuellement offrir sur son territoire. À ce propos, l'autorisation de séjour de longue durée prévue pour les titulaires de protection internationale est un élément important du droit de l'Union européenne de telle sorte qu'un pays s'engageant à adopter l'acquis juridique de l'Union devrait reconnaître à ces personnes l'accès à une autorisation de séjour pérenne, autorisation qui est déjà géographiquement limitée par rapport au droit de l'Union. Or, c'est loin d'être le cas.

711 Le droit turc ne prête pas à équivoque et prive tous les bénéficiaires d'une protection au titre de l'asile de l'accès, quels que soient leurs statuts, à une autorisation de séjour de longue durée, y compris celui de réfugié. Le YUKK dispose, en son article 42, paragraphe 2, que *« les réfugiés, les réfugiés conditionnels, les titulaires de la protection subsidiaire ou*

[1333]Steve PEERS précise qu'il s'agissait de la plus importante et décevante omission de la directive (*« the largest and most disappointing omission from the scope of the Directive »*). Voir, Steve PEERS, « Implementing Equality? The Directive on Long-Term Resident Third-Country Nationals », *European Law Review*, 2004, vol. 29, n° 4, p. 443.

[1334]Article 1er, paragraphe 2, alinéa a, Directive 2011/51/UE ..., *op. cit.*

[1335]Article 1er, paragraphe 2, alinéa b, *op. cit.*

[1336]Article 3, paragraphe 2, alinéas c, Directive 2003/109/CE ..., *op. cit.*

humanitaire, et les bénéficiaires de la protection temporaire n'ont pas le droit de passer à l'autorisation de séjour de longue durée »[1337]. Le droit turc n'offre ce faisant aux titulaires d'un statut de protection aucune perspective d'intégration. Force est de remarquer que la modification du droit de l'Union européenne concernant l'extension du champ d'application de l'autorisation de séjour de longue durée aux titulaires de protection internationale a eu lieu en 2011, c'est-à-dire des années avant l'adoption et l'entrée en vigueur du YUKK. Ainsi, aussi bien les principes énoncés dans la directive 2011/51/UE en ce qui concerne l'importance de l'accès des personnes protégées à l'autorisation de séjour de longue durée que les dispositions explicites de cette directive leur reconnaissant cet accès ont été intentionnellement écartés dans la rédaction du YUKK.

712 L'importance de l'obtention d'une autorisation de séjour de longue durée réside notamment dans les droits qui en découlent. L'article 11 de la directive 2003/109/CE reconnaît aux résidents de longue durée une égalité de traitement avec les nationaux en ce qui concerne notamment l'accès à l'emploi, l'aide sociale, ainsi que le libre accès à l'ensemble du territoire national[1338]. Ces derniers éléments constituent les problèmes essentiels des personnes protégées en Turquie[1339]. Cela signifie que ni les titulaires d'un statut de protection internationale ni les bénéficiaires de la protection temporaire, quelle que soit leur durée de résidence en Turquie, ne peuvent prétendre à une égalité de traitement en termes d'accès à l'emploi ou de circulation. Ce point est d'autant plus important qu'on pouvait imaginer que l'accès à une autorisation de séjour de longue durée pourrait remédier aux problèmes subis par les titulaires de protection pendant des années, problèmes qui se caractérisent notamment par le faible accès au marché du travail et les mauvaises conditions de vie et que l'égalité de traitement avec les citoyens pourrait enfin leur offrir de meilleures conditions de vie. Or, la disposition claire et explicite du YUKK prive tous les titulaires de la protection internationale ou temporaire

---

[1337]Article 42, paragraphe 2, YUKK, *op. cit.* Le passage original est comme suit : *« Mülteci, şartlı mülteci ve ikincil koruma statüsü sahipleri ile insani ikamet izni sahiplerine ve geçici koruma sağlananlara, uzun dönem ikamet iznine geçiş hakkı tanınmaz ».*

[1338]Article 11, paragraphe 1, alinéas a, d et h, Directive 2003/109/CE ..., *op. cit.*

[1339]Voir notamment le chapitre précédent.

de cette possibilité, ce qui constitue un point essentiel en contradiction avec les exigences du droit de l'Union européenne.

713 La situation des bénéficiaires de la protection temporaire présente une difficulté particulière en termes de perspective d'avenir. La carte délivrée à ces derniers est un document dépourvu de valeur juridique. Elle n'est pas considérée comme un titre de séjour au sens juridique du terme. Le règlement relatif à la protection temporaire dispose, en son article 25, que *« la carte de la protection temporaire donne le droit de rester en Turquie. Néanmoins, ce document n'équivaut pas aux autorisations de séjour réglementées dans la loi, ni aux documents considérés comme des autorisations de séjour ; il ne donne pas droit de passer au titre de séjour de longue durée ; sa durée n'est pas calculée dans la durée totale de la résidence »*[1340]. Si l'on considère les choses dans leur ensemble pour la protection temporaire, force est de remarquer que la carte de séjour accordée aux bénéficiaires de ce statut n'est pas déterminée dans la durée ; qu'elle ne permet pas de passer à un statut de longue durée ; et que la présence juridique de ses bénéficiaires sur le territoire national est complètement niée. En n'attachant pas à ce document la valeur juridique d'une carte de résidence, ni aucun des droits qui pourraient en découler dans la logique du droit de l'Union européenne, ces dispositions alimentent l'idée que ces prétendus protégés ne sont que des « fantômes » dont l'État peut se débarrasser à tout moment[1341].

714 On pourrait imaginer que le motif principal de l'État turc dans son refus d'offrir une perspective à long terme aux titulaires d'une protection est le fait que ces derniers ont un statut juridique provisoire en dehors des réfugiés et bénéficiaires de la protection subsidiaire qui sont en nombre négligeable. En d'autres termes, les réfugiés

---

[1340]Article 25, paragraphe 1, Geçici Koruma Yönetmeliği [Règlement relatif à la protection temporaire], *op. cit.* Le texte original est comme suit : *« Geçici koruma kimlik belgesi, Türkiye'de kalış hakkı sağlar. Ancak bu belge Kanunda düzenlenen ikamet izni veya ikamet izni yerine geçen belgelere eşdeğer sayılmaz, uzun dönem ikamet iznine geçiş hakkı tanımaz, süresi ikamet izni toplamında dikkate alınmaz ve sahibine Türk vatandaşlığına başvuru hakkı sağlamaz ».*

[1341]Voir égal., sur la situation précaire des Syrien et des autres réfugiés en termes de stabilité à long terme, BABAN Feyzi, ILCAN Suzan et RYGIEL Kim, « Syrian refugees in Turkey: pathways to precarity, differential inclusion, and negotiated citizenship rights », *Journal of Ethnic And Migration Studies*, vol. 43, n° 1, 2017, p. 47.

conditionnels et les bénéficiaires de la protection temporaire ayant vocation à être réinstallés dans un autre pays par le biais du HCR, le droit d'asile turc ne leur garantit pas une durée minimale de séjour, encore moins un accès à une autorisation de séjour de longue durée.

715 Ce défaut de perspective ne saurait être justifié par l'existence de la possibilité que la personne puisse s'installer dans un autre pays, possibilité qui reste abstraite et imprévisible, et souvent irréaliste.

§II. Un séjour fragilisé par un système de réinstallation quasi-inopérant

716 Le HCR définit la réinstallation comme *« la sélection et le transfert de réfugiés d'un État dans lequel ils ont cherché une protection vers un autre État qui accepte de les accueillir comme réfugiés avec un statut de résident permanent. Ce statut garantit une protection contre le refoulement et confère au réfugié réinstallé, à sa famille et autres personnes à sa charge, les mêmes droits que ceux dont bénéficient les ressortissants nationaux. La réinstallation offre également l'opportunité d'accéder ultérieurement à la naturalisation dans le pays de réinstallation »*[1342]. Le mandat du HCR comprend comme mission la réinstallation au niveau global en vertu de son statut qui dispose que *« le Haut Commissaire s'acquitte de toute fonction supplémentaire que pourra prescrire l'Assemblée générale, notamment en matière de rapatriement et de réinstallation dans la limite des moyens dont il dispose »*[1343].

[1342]HCR, *Manuel de réinstallation du HCR*, édition de févr. 2011, 8 avr. 2013, disponible sur : https://www.unhcr.org/fr/5162d20b6.html, consulté le 8 mars 2023, p. 9.

[1343]Article 9*, Statut du Haut commissariat des Nations Unies pour les réfugiés*, Résolution no 428 (V) de l'Assemblée générale du 14 décembre 1950.

717 Il convient ainsi d'examiner l'éligibilité des bénéficiaires de la protection internationale ou temporaire en Turquie à leur réinstallation dans un pays d'accueil (A) ; et l'insuffisance de cette réinstallation (B).

A. Un système peu disponible de réinstallation gérée par le HCR

718 Le HCR effectue la réinstallation en prenant en compte le niveau de vulnérabilité des personnes concernées. Ce dernier ne peut être considéré comme un critère pour déterminer ceux qui relèvent du champ d'application du mécanisme de réinstallation et qui a donc besoin d'une réinstallation ; mais il est un critère qui permet de choisir les personnes qui ont le plus besoin d'être réinstallées dans un pays tiers. Autrement dit, le niveau de vulnérabilité n'est qu'un outil qui permet de gérer les contingents le plus efficacement possible. À ce propos, le nombre de personnes qui ont été choisies par le HCR dans un certain pays pour une réinstallation donne moins d'idées sur le nombre de personnes ayant besoin d'être réinstallées dans ce pays que sur les places disponibles dans les pays tiers. Le HCR souligne qu' *« un des fondements de la politique de réinstallation est qu'elle offre une solution durable aux réfugiés qui ne peuvent retourner volontairement chez eux, ni rester dans leur pays d'asile. L'absence de solutions durables pour certains réfugiés pose, à la longue, un problème de protection, et, en ce sens, la recherche de solutions durables constitue un élément de l'offre de protection internationale. La réinstallation de réfugiés qui n'ont pas de problèmes de protection immédiats dans le pays d'accueil, mais n'ont aucune perspective de retour volontaire, ni d'intégration sur place, fournit à ces réfugiés une solution durable »*[1344]. Il en découle que l'absence de perspective à long terme dans le pays d'asile rend ces personnes éligibles au mécanisme de réinstallation.

[1344]HCR, Manuel de réinstallation du HCR, *op. cit.*, p. 41.

719 L'un des points essentiels concernant la réinstallation est que les États tiers n'ont aucune obligation juridique émanant du droit international pour accueillir un nombre déterminé de personnes, ce système reposant sur le libre choix des États[1345]. Le HCR précise ainsi que *« la réinstallation n'est pas un droit, et aucun État n'est tenu d'accepter des réfugiés dans le cadre d'une réinstallation. Même lorsque le HCR soumet un dossier à un État de réinstallation, la décision finale d'accorder ou non la réinstallation dépend des seuls critères d'admission fixés par le pays concerné »*[1346]. Ainsi, les États désireux déclarent au HCR leurs contingents et leurs conditions pour accueillir les réfugiés qui attendent leur réinstallation. Si le HCR privilégie les plus vulnérables pour la réinstallation, cela n'est pas toujours le cas pour les États, lesquels donnent souvent la priorité à ceux qui ont plus de capacité d'intégration dans la société d'accueil[1347], en tenant compte des éléments comme le niveau linguistique ; ou ils considèrent souvent leurs propres besoins économiques ou sociaux ; dès lors, ils accueillent principalement les personnes qui pourraient combler ces lacunes, en choisissant notamment les plus qualifiées parmi elles. Cela signifie que seules les personnes qui sont jugées les plus vulnérables et qui répondent aux critères des États feront l'objet d'une réinstallation. Un rapport de recherche indiquait que certaines personnes interrogées en Turquie avait précisé qu'elles avaient été admises par les États-Unis d'Amérique pour leur réinstallation, mais qu'à la suite de la politique migratoire restrictive du Président Trump, leur transfert avaient été suspendus[1348].

[1345]Voir à ce sujet, Bill FRELICK, « Barries to Protection: Turkey's Asylum Regulations », *International Journal of Refugee Law*, vol. 9, no. 1, 1997, p. 11. L'auteur précise la chose suivante en des termes originaux : *« [...] nonobstant la nécessité pour la communauté internationale de partager le fardeau avec les pays de premier asile, rien dans le droit international ne les oblige à le faire. La réinstallation des réfugiés est entièrement discrétionnaire ».* Traduit par nos soins.

[1346]HCR, Manuel de réinstallation du HCR, *op. cit.*, p. 38.

[1347]Voir, en ce sens, Bill FRELICK, *op. cit.* L'auteur indique que les gouvernements - peu nombreux - qui acceptent de réinstaller les réfugiés sur leur territoire considèrent souvent des facteurs autres que la vulnérabilité des réfugiés.

[1348]Ayhan KAYA, Susan Beth ROTTMANN, N. Ela GÖKALP ARAS et Zeynep ŞAHİN MENCÜTEK, *Koruma, Kabul ve Entegrasyon - Türkiye'de Mültecilik [Protection, Admission et Intégration - Asile en Turquie]* (Trad. Çağlar DENİZ), Istanbul, Éditions Istanbul Bilgi Üniversitesi, 1e édition, mai 2021, p. 79.

720 Au niveau global, le très faible nombre de contingents annoncés par les États consentants restent largement insuffisants par rapport aux réfugiés dans le monde qui attendent leur réinstallation dans un pays d'accueil. Quoique le HCR choisisse les plus vulnérables en fonction des offres annoncées, le nombre de personnes réinstallées restent finalement inférieur au nombre de personnes répertoriées comme les plus vulnérables, les critères de chaque État d'accueil étant variables. En effet, le HCR a annoncé qu'en 2021, 63 190 personnes avaient été choisies par le HCR au niveau global, mais seules 39 226 avaient pu être réinstallées. En 2022, 116 481 personnes ont été sélectionnées contre 58 457 effectivement réinstallés[1349].

721 L'écrasante majorité des titulaires d'un statut de protection en Turquie est composée des bénéficiaires de la protection temporaire et des réfugiés conditionnels. Les deux groupes ne sont pas censés trouver une protection pérenne en Turquie, mais ailleurs. Dès lors, le système d'asile turc s'appuie largement sur une logique de réinstallation. C'est-à-dire que l'accès de ces personnes à une protection permanente avec une perspective d'avenir à long terme est conditionné à leur réinstallation dans un pays tiers.

722 Si le droit d'asile turc n'offre pas une perspective de séjour à long terme aux bénéficiaires d'un statut de protection, c'est parce qu'il leur donne des statuts « temporaire » ou « conditionnel ». L'écrasante majorité des titulaires d'un statut de protection est composée des bénéficiaires de la protection temporaire et des réfugiés conditionnels. Les deux groupes ne sont pas censés trouver une protection pérenne en Turquie, mais ailleurs. Dès lors, le système d'asile turc s'appuie largement sur une théorique réinstallation dans un pays tiers.

723 En conséquence, le moindre dysfonctionnement de ce système est susceptible d'ébranler l'accès desdits individus à un séjour permanent (ailleurs) ainsi qu'à des projets futurs.

[1349]HCR, *Resettlement Data*, disponible sur : https://www.unhcr.org/resettlement-data.html, consulté le 8 mars 2023. Ces chiffres étaient de 81 337 contre 55 680 en 2018 ; 81 671 contre 63 726 en 2019 ; de 39 534 contre 22 800 en 2020 ; et finalement de 76 582 contre 41 062 en 2022.

B. Une réinstallation insuffisante et inefficace des bénéficiaires d'un statut de protection en Turquie

724 Du fait des différentes catégories de protection qui ne répondent pas à la définition du réfugié au sens de la Convention de Genève, presque l'intégralité des bénéficiaires d'un statut de protection internationale ou temporaire en Turquie envisagent une réinstallation. C'est ainsi que jusqu'en 2018, le HCR travaillait en coopération avec les autorités turques selon un système dit parallèle ; c'est-à-dire que l'examen par les autorités nationales des demandes d'asile était subordonné à la condition que les intéressés aient soumis, en parallèle, leur dossier au HCR en Turquie pour projeter leur éventuelle réinstallation. Le HCR assurait la mission de réinstallation de ces personnes dans des pays tiers où elles pouvaient bénéficier du statut de réfugié. Deux processus d'examen de la demande d'asile avaient ainsi été établis, l'un devant les autorités nationales pour l'attribution du statut de réfugié conditionnel et l'autre devant le HCR pour la réinstallation. Le HCR a mis fin à ce système parallèle le 10 septembre 2018 et confié complètement aux autorités nationales la détermination des personnes à réinstaller[1350]. Ainsi, le HCR examine désormais la vulnérabilité des personnes dont les dossiers lui sont envoyés par les autorités turques en vue d'une réinstallation.

725 Les chiffres des bénéficiaires révèlent à quel point le système de réinstallation en Turquie est loin de remédier à l'insuffisante protection en Turquie. En 2018, près de 4 millions de personnes étaient sous la protection internationale ou temporaire : 3,5 millions de Syriens, 172 000 Afghans, 142 000 Irakiens, 39 000 Iraniens, 5 700 Somaliens, et 11 700 personnes d'autres nationalités[1351]. Ce nombre total a dépassé 4 millions de personnes depuis 2019[1352]. Parmi ces personnes, le HCR a soumis, en 2018, les dossiers de 16 042 personnes pour la réinstallation et 8 979 d'entre elles en ont effectivement bénéficié. En

---

[1350]HCR, *Registration and RSD with UNHCR*, *op. cit.*

[1351]HCR, *Turkey Fact Sheet - September 2018*, disponible sur : https://reporting.unhcr.org/sites/default/files/UNHCR%20Turkey%20Fact%20Sheet%20-%20September%202018.pdf, consulté le 9 nov. 2022.

[1352]Voir, pour les chiffres, HCR, *Factsheets and Dashboards*, disponible sur : https://www.unhcr.org/tr/en/factsheets-and-dashboards, consulté le 9 nov. 2022.

2021, parmi les 12 269 dossiers soutenus par le HCR, 7 382 ont trouvé une protection permanente dans un pays tiers[1353]. Le Haut Commissariat indique qu'à la date du 30 septembre 2022, les dossiers de 11 803 personnes ont été présentés à 13 États en 2022 et finalement 5 927 personnes ont été transférées vers 12 États[1354]. Ces chiffres démontrent que chaque année, sur plus de 4 millions de personnes, moins de 10 000 personnes peuvent être acceptées par un pays tiers, ce qui représente, dans les meilleurs des cas, 0,25% des bénéficiaires de la protection internationale et temporaire.

726 Par ailleurs, le problème lié à la réinstallation ne concerne pas seulement les personnes qui n'ont pas été sélectionnées par les autorités turques et par le HCR mais également celles qui ont pu finalement être réinstallées. En effet, tout comme la détermination du statut de réfugié, la réinstallation suit une procédure spécifique qui peut s'étaler sur des années[1355]. L'association Refugees International rapportait que l'incertitude de la période de réinstallation créait stress et angoisse avant que la personne soit finalement réinstallée[1356]. Cette observation vaut d'autant plus eu égard au profil des bénéficiaires potentiels : la vulnérabilité qui les rend éligible s'accroît mécaniquement avec le temps. Ainsi un Syrien, père de 6 enfants dont l'un handicapé, mettait en avant le besoin pour ce dernier d'un traitement et l'attente de l'issue de leur demande de réinstallation plus de 3 ans après l'entretien avec le HCR [1357].

727 Une autre difficulté réside dans la détermination des critères de vulnérabilité. La sélection des personnes à réinstaller étant effectuée d'abord par les autorités turques puis par le HCR, seules les personnes qui répondent simultanément aux critères de ces deux acteurs pourront finalement aspirer à une réponse favorable. Cela signifie que les autorités

---

[1353]Ces chiffres étaient de 17 552 dossiers soutenus contre 10 558 réinstallés en 2019 ; de 6 097 contre 4 048 en 2020. Voir HCR, *Resettlement Data*, *op. cit.*

[1354]HCR, *Türkiye Fact Sheet - September 2022*, disponible sur : https://reporting.unhcr.org/document/ 3438, consulté le 9 nov. 2022.

[1355]Voir, sur ce sujet, Izza LEGHTAS et Daniel SULLIVAN, *« Except God, We Have No One »: Lack of Durable Solutions for Non-Syrian Refugees in Turkey, op. cit.*, p. 16.

[1356]*Ibid.*

[1357]Ayhan KAYA, Susan Beth ROTTMANN, N. Ela GÖKALP ARAS et Zeynep ŞAHİN MENCÜTEK, *Koruma, Kabul ve Entegrasyon - Türkiye'de Mültecilik [Protection, Admission et Intégration - Asile en Turquie]* (Trad. Çağlar DENİZ), *op. cit.*, p. 78.

turques détiennent sur ce point une grande marge d'appréciation qui est susceptible de produire des décisions arbitraires et injustifiées, au point d'exclure certains groupes de personnes du mécanisme de réinstallation ou d'ignorer un critère important de vulnérabilité pris pourtant en considération par le HCR. Effectivement, Amnesty International indiquait, en 2009, que plus de 1 200 Kurdes d'Irak qui s'étaient réfugiés en Turquie entre 2001 et 2003 attendaient encore leur réinstallation en 2009, alors qu'ils étaient reconnus comme réfugiés par le HCR de Turquie, mais que les autorités turques refusaient systématiquement leur réinstallation dans un pays tiers[1358].

728 Les difficultés de gagner une stabilité juridique et une vision future dans le cadre de la protection accordée sont cumulées avec celles de reconstruire sa vie personnelle et familiale.

Section II. La reconstruction de la vie personnelle et familiale

729 La reconstruction de la nouvelle vie dans le pays d'accueil ne peut être assurée que par le regroupement des membres de la famille (§I) et par une intégration donnant un accès effectif à la naturalisation (§II).

§I. Le regroupement familial

730 Les raisons et les conditions dans lesquelles une personne fuit son pays brisent souvent l'unité de sa famille. Séparé des siens, le réfugié est moins capable de surmonter les

[1358]Amnesty International, *Stranded - Refugees In Turkey Denied Protection*, 22 avr. 2009, disponible sur : https://www.amnesty.org/en/documents/eur44/001/2009/en/, consulté le 8 mars 2023, p. 30.

difficultés qu'il rencontre dans son parcours d'asile et il se trouve dans une situation caractérisée par la solitude et le désespoir susceptibles de créer chez lui de multiples troubles psychologiques[1359]. Son soulagement d'avoir atteint le refuge est éclipsé par le fait d'avoir laissé sa famille dans un environnement qu'il a lui-même fui[1360].

731 La directive relative au regroupement familial précise ceux des membres de la famille du réfugié qui peuvent en bénéficier. Elle vise, en son article 4, paragraphe 1, le conjoint du regroupant[1361], les enfants mineurs de ce dernier et de son conjoint, y compris les enfants adoptés[1362], et les enfants mineurs, y compris les enfants adoptés, du regroupant ou du conjoint[1363].

732 Si le YUKK n'inclut pas dans le champ d'application du mécanisme de regroupement familial les enfants adoptés, le règlement relatif à son application les y inclut. Le YUKK prévoit, en son article 34, que l'autorisation de séjour familial peut être accordée au conjoint du regroupant, à ses enfants mineurs ou à ceux de son conjoint, ainsi qu'à ses enfants majeurs dépendants et à ceux de son conjoint[1364]. Les enfants adoptés du

---

[1359]Voir, sur ce sujet, James C. HATHAWAY, *The Rights of Refugee under International Law*, Cambridge University Press, 2005, p. 533.

[1360]Voir, en ce sens, Kanyhama DIXON-FYLE, « Reunification: Putting the Family First », *Refugees*, vol. 95, 1e mars 1994, p. 9.

[1361]Article 4, paragraphe 1, alinéa a, Directive 2003/86/CE du Conseil du 22 septembre 2003 relative au droit au regroupement familial, *JOUE* L 251/12, 3 oct. 2003.

[1362]Article 4, paragraphe 1, alinéa b, *op. cit.* La directive vise, plus précisément, *« les enfants adoptés conformément à une décision prise par l'autorité compétente de l'État membre concerné ou à une décision exécutoire de plein droit en vertu d'obligations internationales dudit État membre ou qui doit être reconnue conformément à des obligations internationales »*.

[1363]Article 4, paragraphe 1, alinéas c et d, *op. cit.* La directive conditionne ces deux dernières dispositions à ce que le regroupant ou le conjoint ait *« le droit de garde et en [ait] la charge. Les États membres peuvent autoriser le regroupement des enfants dont la garde est partagée, à condition que l'autre titulaire du droit de garde ait donné son accord »*.

[1364]Si la directive relative au regroupement familial n'inclut pas une disposition explicite concernant les enfants majeurs dépendants tels que le prévoit le YUKK, la Cour de justice de l'Union européenne s'est prononcée sur une question similaire. En effet, celle-ci, saisie d'une question préjudicielle relative au regroupement familial des membres de la famille majeurs de citoyens européens, a considéré qu' *« un adulte est, en principe, en mesure de mener une existence indépendante des membres de sa famille. Il s'ensuit que la reconnaissance, entre deux adultes, membres d'une même famille, d'une relation de dépendance, de nature à créer un droit de séjour dérivé au titre de l'article 20 TFUE, n'est envisageable que dans des cas exceptionnels, dans*

regroupant et ceux de son conjoints sont inclus dans cette liste par l'article 30 du règlement relatif à l'application du YUKK[1365].

733 Pourtant, contrairement au droit de l'Union européenne, le droit turc prévoit un mécanisme de regroupement familial dont la portée juridique est plus faible (A) et un processus d'examen moins protecteur (B).

A. L'encadrement juridique du regroupement familial

734 En droit turc, le regroupement familial n'est pas reconnu comme un droit (1) et les réfugiés conditionnels en sont exclus (2).

1. L'absence d'un droit au regroupement familial

735 La directive relative au regroupement familial de l'Union européenne dispose, en son article premier, que son but *« est de fixer les conditions dans lesquelles est exercé le droit au regroupement familial »*[1366]. Son article 4, paragraphe 1, ajoute que *« les États membres autorisent l'entrée et le séjour, [...], des membres de la famille [...] »*[1367] et reconnaît ainsi un droit au regroupement familial aux personnes visées par cette disposition, qui est conçu comme un droit subjectif opposable aux États. Soulignant cette obligation incombant aux États membres, la Cour de justice de l'Union européenne

---

lesquels, eu égard à l'ensemble des circonstances pertinentes, la personne concernée ne pourrait, d'aucune manière, être séparée du membre de sa famille dont elle dépend » (CJUE, *K.A. et a. c/ Belgische Staat*, Aff. C-82/16, Arrêt du 8 mai 2018, par. 65). Il est possible d'en déduire, par analogie, que la CJUE reconnaît le droit au regroupement familial de la personne majeure dès lors que la dépendance de celle-ci au réfugié est démontrée et établie.

[1365]Article 30, paragraphe 2, Yabancılar Ve Uluslararası Koruma Kanununun Uygulanmasına İlişkin Yönetmelik [Règlement relatif à l'application de la loi relative aux étrangers et à la protection internationale], *op. cit.*

[1366]Article 1er, Directive 2003/86/CE ..., *op. cit.*

[1367]Article 4, par. 1, *op. cit.*

indiquait la chose suivante : *« l'article 4, paragraphe 1, de la directive impose aux États membres des obligations positives précises, auxquelles correspondent des droits subjectifs clairement définis, puisqu'il leur impose, dans les hypothèses déterminées par la directive, d'autoriser le regroupement familial de certains membres de la famille du regroupant sans pouvoir exercer leur marge d'appréciation* »[1368]. Le droit au regroupement familial en droit de l'Union peut être ainsi déduit tant du texte de la directive que de la jurisprudence de la CJUE. Ce droit est expressément reconnu aux réfugiés par la directive sur le regroupement familial de l'Union européenne - directive 2003/86/CE - (articles 9 à 12) et par la directive qualification de 2011 qui, sous la dénomination de « maintien de l'unité familiale », a le même objectif d'une réunification familiale mais dans des conditions plus favorables que celles opposables aux étrangers non protégés. En vertu de l'article 23 de la directive qualification, *« les États membres veillent à ce que les membres de la famille du bénéficiaire d'une protection internationale [...] puissent prétendre aux avantages visés aux articles 24 à 35 »*[1369], lesquels régissent notamment l'octroi d'un titre de séjour, d'un document de voyage et l'accès à l'emploi. Selon l'article 24, le droit à un titre de séjour est garanti pour les familles tant des réfugiés que des bénéficiaires d'une protection subsidiaire. La seule différence tient à la durée de ce titre qui peut être variable selon le statut reconnu. En effet, il dispose que *« dès que possible après qu'une protection internationale a été octroyée, les États membres délivrent aux bénéficiaires du statut conféré par la protection subsidiaire et aux membres de leur famille un titre de séjour valable pendant une période d'au moins un an et renouvelable pour une période d'au moins deux ans »*[1370].

736 Ce droit n'existe pas en droit turc. Contrairement à la directive, celui-là ne reconnaît pas un droit au regroupement familial, mais seulement un droit de faire une demande de regroupement familial. En effet, l'article 34 du YUKK dispose qu' *« une autorisation de séjour familial peut être accordée »* à la famille des réfugiés et des bénéficiaires de la

[1368]CJUE, *Parlement européen c/ Conseil de l'Union européenne [GC], op. cit.*, par. 60.

[1369]Article 23, par. 2, Directive 2011/95/UE ..., *op. cit.*

[1370]Article 24, par. 2, *op. cit.*

protection subsidiaire[1371]. De même, le règlement relatif à la protection temporaire laisse également à la discrétion administrative l'octroi d'une telle autorisation de séjour, en disposant que *« les personnes relevant du règlement peuvent faire une demande de regroupement familial. Cette demande est examinée par la Direction générale [des migrations] [...] »*[1372]. Les formulations de ces dispositions attestent ainsi de l'inexistence d'un droit au regroupement familial opposable aux autorités turques.

737 Le mécanisme du regroupement familial en droit d'asile turc repose ainsi sur une garantie juridique moins solide que celle prévue en droit de l'Union. Même dans sa forme fragilisée, il ne couvre en outre pas tous les titulaires d'une protection, les réfugiés conditionnels s'en trouvant exclus.

2. L'exclusion du regroupement familial des réfugiés conditionnels

738 La directive relative au regroupement familial de l'Union européenne - directive 2003/86/CE - vise *« les ressortissants de pays tiers résidant légalement sur le territoire des États membres »*[1373], dont les réfugiés eu égard à son article 9 qui dispose qu'elle s'applique *« au regroupement familial des réfugiés reconnus comme tel dans les États »*[1374]. Il convient de noter que la protection subsidiaire est exclue du champ d'application de la directive 2003/86/CE. Néanmoins, dans un arrêt du 7 novembre 2018, la Cour de justice de l'Union européenne rappelait toutefois que *« le statut conféré par la protection subsidiaire prévu par le droit de l'Union [avait] été institué par la directive 2004/83, laquelle a été adoptée postérieurement à la directive 2003/86. L'absence d'une référence directe à*

[1371]Article 34, par. 1, YUKK, *op. cit.*

[1372]Article 49, par. 1, Geçici Koruma Yönetmeliği [Règlement relatif à la protection temporaire], *op. cit.* Le texte original est comme suit : *« Bu Yönetmelik kapsamındaki yabancılar, başka bir ülkede bulunan eşi, ergin olmayan çocukları ve bağımlı ergin çocukları ile Türkiye'de bir araya gelmek üzere aile birleşimi talebinde bulunabilir ».*

[1373]Article 1er, Directive 2003/86/CE ..., *op. cit.*

[1374]Article 9, par. 1, *op. cit.*

ce statut dans cette directive ne [pouvait], dans ces conditions, être considérée comme déterminante »[1375]. Si elle a conclu que *« la directive 2003/86 [devait] être interprétée en ce sens qu'elle ne s'applique pas à des ressortissants de pays tiers membres de la famille d'un bénéficiaire du statut conféré par la protection subsidiaire »*[1376], elle a noté qu' *« une interprétation par la Cour de dispositions du droit de l'Union dans des situations ne relevant pas du champ d'application de celles-ci se [justifiait] lorsque ces dispositions [avaient] été rendues applicables à de telles situations par le droit national de manière directe et inconditionnelle, afin d'assurer un traitement identique à ces situations et à celles qui relèvent du champ d'application desdites dispositions »* [1377]. Ainsi, si le droit au regroupement familial ne découle donc pas directement de la directive de 2003 pour les bénéficiaires de la protection subsidiaire, il leur est reconnu à travers le mécanisme plus favorable de la réunification familiale en vertu des articles 23 et 24 de la directive qualification. En effet, la directive qualification définit la protection internationale comme *« le statut de réfugié et le statut conféré par la protection subsidiaire »*[1378] et son article 23 inclut dans le mécanisme de réunification familiale *« les membres de la famille du bénéficiaire d'une protection internationale »*[1379].

739 Parmi les différentes catégories de personnes bénéficiaires d'un statut de protection, le droit turc n'ouvre la possibilité d'obtenir un regroupement familial qu'à certaines d'entre elles. Selon l'article 34 du YUKK, les réfugiés et les bénéficiaires de la protection subsidiaire peuvent faire une telle demande [1380]. Les réfugiés conditionnels et les bénéficiaires de la protection temporaire en revanche n'ont pas trouvé de place dans

---

[1375]CJUE, *K, B c/ Staatssecretaris van Veiligheid en Justitie*, Aff. C-380/17, Arrêt du 7 nov. 2018, par. 29.

[1376]*Ibid*., par. 33.

[1377]*Ibid*., par. 36.

[1378]Article 2, par. 1, alinéa a, Directive 2011/95/UE *op. cit.*

[1379]Article 23, par. 2, *op. cit.*

[1380]Il convient de noter qu'en reconnaissant le droit de faire une demande de regroupement familial aux bénéficiaires de la protection subsidiaire, le droit turc étend en théorie le champ d'application du mécanisme de regroupement familial. Si les statistiques concernant le nombre de personnes ayant obtenu une protection subsidiaire ne sont pas communiquées par les autorités turques, il convient de noter tout de même que ce nombre reste marginal par rapport à celui des réfugiés conditionnels.

cette disposition[1381]. Bien que les bénéficiaires de la protection temporaire aient pu finalement obtenir le droit de demander un regroupement familial avec l'adoption du règlement qui leur est dédié[1382], les réfugiés conditionnels demeurent à l'heure actuelle privés de ce mécanisme important. Pour la doctrine, c'est une lacune législative importante aux conséquences extrêmement problématiques compte tenu du fait que ces personnes restent en pratique sur le territoire turc pendant de longues années[1383]. C'est ainsi qu'un rapport de recherche établissait, en 2017, qu'aucun réfugié conditionnel interrogé n'avait fait une demande de regroupement familial[1384].

740 Le droit turc exclut donc les réfugiés conditionnels du regroupement familial et ne reconnaît aux autres groupes qu'une possibilité de formuler une demande en ce sens en laissant une marge d'appréciation assez large aux autorités publiques.

741 Les personnes éligibles au regroupement familial sont par ailleurs confrontées à un processus d'examen qui peut être complexe et long.

B. L'examen de la demande de regroupement familial

742 Le droit turc autorise l'État à conditionner l'octroi du regroupement familial à la satisfaction de certains critères que les directives pertinentes du droit de l'UE - directive 2003/86/CE et directive 2011/95/UE - ne requièrent pas (1), et n'impose pas aux autorités nationales de décider dans un délai déterminé (2).

[1381]Voir, Neşe BARAN ÇELİK, « The Rights and Obligations of the Foreigners who are Applicants or Beneficiaries of International Protection in Turkish Law », *op. cit.,* p. 108.

[1382]Voir Article 49, Geçici Koruma Yönetmeliği [Règlement relatif à la protection temporaire], *op. cit.*

[1383]Voir, sur ce sujet, Bülent ÇİÇEKLİ, *Yabancılar ve Mülteci Hukuku [Les étrangers et le droit d'asile]*, *op. cit.,* p. 377 ; Neşe BARAN ÇELİK, « The Rights and Obligations of the Foreigners who are Applicants or Beneficiaries of International Protection in Turkish Law », *op. cit.,* p. 108.

[1384]Sema KARACA, Gülerhan TOSUN et Pınar ÇALIŞKAN, *Integration of Refugees in Turkey: Possibilities and the Available Capacity*, IGAM Report, 2017, p. 37. Les personnes interrogées étaient principalement des Irakiens et des Afghans dans les villes de Kayseri, Sakarya et Istanbul.

1. L'octroi du regroupement familial pouvant être soumis à des conditions

743 Le droit de l'Union européenne laisse les États membres définir les conditions à remplir pour un regroupement familial. La directive relative au regroupement familial dispose, en son article 7, paragraphe 1, que *« lors du dépôt de la demande de regroupement familial, l'État membre concerné peut exiger de la personne qui a introduit la demande de fournir la preuve que le regroupant dispose : d'un logement [...], d'une assurance maladie [...], et de ressources stables [...] »*[1385] adéquats pour recevoir les membres de la famille concernés. Les réfugiés sont néanmoins exonérés de ces conditions. La directive indique que *« par dérogation à l'article 7, les États membres ne peuvent pas imposer au réfugié et/ou aux membres de la famille de fournir, en ce qui concerne les demandes relatives aux membres de la famille visés à l'article 4, paragraphe 1, des éléments de preuve attestant qu'il répond aux conditions visées à l'article 7 »*[1386].

744 De même, la directive interdit aux États membres de prévoir une durée minimale entre l'obtention du titre de séjour du réfugié et le dépôt de sa demande de regroupement familial. L'article 8 dispose que *« les États membres peuvent exiger que le regroupant ait séjourné légalement sur leur territoire pendant une période qui ne peut pas dépasser deux ans, avant de se faire rejoindre par les membres de sa famille »*[1387]. L'article 12 vient déroger cette exigence, en disposant que *« [...] les États membres n'imposent pas au réfugié d'avoir séjourné sur leur territoire pendant un certain temps avant de se faire rejoindre par des membres de sa famille »*[1388]. Ces dispositions, lues conjointement avec l'article 23 de la directive qualification selon laquelle *« les États membres veillent à ce que l'unité familiale puisse être maintenue »*, revêtent une importance particulière en ce qu'elles n'obligent pas les réfugiés à satisfaire aux conditions d'intégration et de moyens économiques requis en principe et qu'elles interdisent l'utilisation de ces conditions

---

[1385]Article 7, par. 1, Directive 2003/86/CE ..., *op. cit.*

[1386]Article 12, par. 1, *op. cit.*

[1387]Article 8, par. 1, *op. cit.*

[1388]Article 12, par. 2, *op. cit.*

comme barrière à l'admission des membres de la famille du réfugié sur le territoire de l'État concerné[1389]. Par ailleurs, selon la directive qualification, le droit à la réunification familiale ne peut être refusé que *« pour des raisons de sécurité nationale ou d'ordre public »*[1390].

745 Le droit turc pour sa part n'exonère pas des conditions d'intégration les titulaires d'un statut de protection éligibles au regroupement familial. L'article 35 du YUKK intitulé *« conditions de l'autorisation de séjour familial »* dispose, en son paragraphe 4, que *« les réfugiés et les bénéficiaires de la protection subsidiaires peuvent être dispensés des conditions prévues au premier paragraphe du présent article »*[1391]. Autrement dit, contrairement à la directive relative au regroupement familial de l'Union européenne, le YUKK n'interdit pas aux autorités publiques d'imposer des conditions d'intégration aux réfugiés pour leur demande de regroupement familial[1392]. Quant à la protection temporaire, le règlement qui le régit est silencieux en ce qui concerne les conditions du regroupement familial. Seul son article 49, la seule disposition portant sur le regroupement familial, précise que *« les étrangers relevant du champ d'application de ce règlement peuvent demander le regroupement familial. Ces demandes sont évaluées par la Direction générale et les études nécessaires peuvent être menées en coopération avec les institutions et organisations publiques concernées, les organisations internationales et les organisations non gouvernementales »*[1393]. Il ressort ainsi de cette disposition que la

---

[1389]Voir, à ce sujet, Clíodhna MURPHY, *Immigration, Integration and the Law : The Intersection of Domestic, EU and International Legal Regimes*. *op. cit.*, p. 191.

[1390]Article 23, par. 4, Directive 2011/95/UE ..., *op. cit.*

[1391]Article 35, par. 4, YUKK (version 2013), *op. cit.* Le passage original est comme suit : *« (4) Türkiye'de bulunan mülteciler ve ikincil koruma statüsü sahiplerinde, bu maddenin birinci fıkrasında belirtilen şartlar aranmayabilir »*.

[1392]Voir, à ce sujet, A. İpek SARIÖZ BÜYÜKALP, « Aile İkamet İzni Verilmesinde Sorunlar ve Güncel Değerlendirmeler [Problèmes liés à la délivrance de l'autorisation de séjour familial et Remarques actuelles], *Bahçeşehir Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi [Revue de la faculté de droit de l'Université Bahcesehir]*, 2019, vol. 14, n° 177-178, p. 1317. L'auteur soutient que le YUKK ne détermine pas les limites de la discrétion administrative quant à l'application des conditions prévues à l'article 35, par. 1.

[1393]Article 49, par. 1, Geçici Koruma Yönetmeliği [Règlement relatif à la protection temporaire], *op. cit.* Le texte original est comme suit : *« Bu Yönetmelik kapsamındaki yabancılar, [...] aile birleşimi talebinde buluna-*

Direction générale dispose d'une marge d'appréciation assez large pour prendre en compte telle ou telle condition d'intégration. Du reste, puisqu'en l'absence d'indication spécifique, les dispositions concernées du YUKK s'appliquent, il n'existe aucune raison de considérer différemment les bénéficiaires de la protection temporaire par rapport aux réfugiés en ce qui concerne l'obligation de satisfaire à des conditions d'intégration pour un regroupement familial.

746 À ce propos, les conditions prévues à l'article 35, paragraphe 1, du YUKK sont ainsi susceptibles d'être opposées aux réfugiés et bénéficiaires de la protection temporaire ou subsidiaire. À l'instar de la directive relative au regroupement familial de l'Union, cette disposition exige un revenu mensuel, un logement, une assurance maladie, et d'avoir séjourné en Turquie au moins un an avec une autorisation de séjour[1394]. Priver ces personnes d'une garantie juridique nette les expose à des problèmes importants, eu égard notamment à la difficile satisfaction voire à l'impossibilité de répondre aux critères mentionnés à court terme. L'accès extrêmement compliqué de ces personnes au marché du travail, déterminant pour répondre aux critères de revenu, constitue un facteur évident de restriction au regroupement familial par les autorités turques.

747 Aux difficultés relatives à la satisfaction desdits critères s'ajoute l'absence d'un délai d'examen imposé à l'État, ce qui laisse le demandeur dans une situation d'incertitude.

2. L'absence d'une durée maximale pour l'examen de la demande

748 L'un des éléments participant à l'effectivité d'un mécanisme de regroupement familial est, sans doute, la durée de l'examen de la demande. La rapidité est vitale pour une famille demandant à se réunir. C'est ainsi que le droit de l'Union dispense d'ailleurs les

---

bilir. Bu başvurular, Genel Müdürlükçe değerlendirilir ve ilgili kamu kurum ve kuruluşları, uluslararası kuruluşlar ve sivil toplum kuruluşlarıyla işbirliği halinde gerekli çalışmalar yapılabilir ».

[1394]Article 35, paragraphe 1, Geçici Koruma Yönetmeliği [Règlement relatif à la protection temporaire], *op. cit.*

réfugiés des critères d'intégration précités pour effectivement permettre un regroupement le plus rapide possible sans attendre que telle ou telle condition soit remplie.

749 La directive relative au regroupement familial dispose en effet, en son article 5, paragraphe 4, que *« dès que possible, et en tout état de cause au plus tard neuf mois après la date du dépôt de la demande, les autorités compétentes de l'État membre notifient par écrit à la personne qui a déposé la demande la décision la concernant »*[1395]. Pourtant, ni le YUKK ni le règlement relatif à la protection temporaire ne prescrivent de délai pour l'examen de cette demande. Cette lacune laisse une marge d'appréciation trop large aux autorités administratives et peut être à l'origine de graves problèmes pour la famille.

750 Ultime étape de l'intégration dans la société d'accueil, la naturalisation est un élément qui permet à la personne de reconstruire sa vie personnelle et familiale. Or, le droit turc n'offre pas de naturalisation par intégration aux titulaires de la protection internationale ou temporaire.

§II. La naturalisation par intégration

751 La délivrance de la nationalité aux réfugiés n'est pas réglementée par la directive qualification de l'Union européenne puisqu'elle fait partie de la compétence exclusive des États membres de l'Union. La Cour de justice de l'Union européenne précisait, dans l'affaire Rottmann, que *« selon [sa] jurisprudence constante, la définition des conditions d'acquisition et de perte de la nationalité [relevait], conformément au droit international, de la compétence de chaque État membre »*[1396]. Cette réalité, qui n'est donc pas « surprenante »[1397], est due simplement à un partage de compétences entre les États

[1395]Article 5, paragraphe 4, Directive 2003/86/CE ..., *op. cit.*

[1396]CJUE, *Janko Rottmann c/ Freistaat Bayern [GC]*, Aff. C-135/08, Arrêt du 2 mars 2010, par. 39.

[1397]Voir, pour le terme employé, Clíodhna MURPHY, *Immigration, Integration and the Law: The Intersection of Domestic, EU and International Legal Regimes*. *op. cit.*, p. 190.

membres et l'Union européenne. Celles-ci ont pourtant des engagements découlant de la Convention de Genève relative au statut des réfugiés dont les conséquences juridiques sont bien entendues reconnues en droit de l'Union européenne. Selon l'article 34 de la Convention de Genève, *« les Etats Contractants faciliteront, dans toute la mesure du possible, l'assimilation et la naturalisation des réfugiés. Ils s'efforceront notamment d'accélérer la procédure de naturalisation et de réduire, dans toute la mesure du possible, les taxes et les frais de cette procédure »*[1398]. Les États membres, contractants à la Convention, s'engagent ainsi à mettre en œuvre un système d'intégration ouvrant la voie à la naturalisation. Cet engagement doit comprendre, à tout le moins, la reconnaissance aux réfugiés d'un accès légal à la naturalisation au moins dans les mêmes conditions que celles prévues pour les étrangers en général. Certes, la naturalisation n'est pas un droit et elle relève du pouvoir souverain des États. Ce serait sur-interpréter la Convention que d'avancer qu'elle crée pour les États une obligation de naturaliser les réfugiés. En revanche, il ne serait pas non plus compatible avec la Convention de n'extraire aucune obligation de cette disposition visant à « faciliter » la naturalisation des réfugiés. À ce propos, à partir du moment où un État a établi un système de naturalisation, les réfugiés doivent à tout le moins pouvoir y accéder. En effet, comme soutenu par beaucoup dans la doctrine, l'expression *« shall [facilitate] »* (faciliteront) dans la version anglaise de la Convention *« indique une obligation d'agir et les exemples « d'accélérer la procédure de naturalisation » et « de réduire les taxes et les frais » créent une espérance de telle sorte que si la naturalisation est disponible pour d'autres étrangers, les conditions de naturalisation pour les réfugiés sera plus favorable, notamment en ce qui concerne la durée de résidence requise, le coût du processus de demande et les exigences procédurales qui s'y rattachent »*[1399]. De même, le Professeur Atle Grahl-Madsen soutient également que cette expression *« indique clairement que l'article 34 impose une obligation aux États contractants, et non pas seulement une recommandation. Il s'agit cependant d'un devoir*

[1398]Article 34, Convention relative au statut des réfugiés, *op. cit.*

[1399]Ruvi ZIEGLER et Fatima KHAN, « Refugee Naturalization and Integration », *in* Cathryn COSTELLO, Michelle FOSTER et Jane MCADAM (dir.), *The Oxford Handbook of International Refugee Law,* Oxford University Press, 3 juin 2021, p. 1051. (Traduit par nos soins).

caractérisé (qualified duty) »[1400]. Il ajoute que *« si, par exemple, un Etat contractant s'abstient catégoriquement d'autoriser [...] la naturalisation d'un réfugié, et n'est pas en mesure d'invoquer un autre motif que le manque de volonté, les autres Etats contractants peuvent avoir un motif de plainte. Un État contractant peut également être empêché d'allonger la période de résidence requise pour la naturalisation. Dans ce cas, un État doit justifier d'un motif valable la raison pour laquelle il n'est plus possible d'accorder aux réfugiés la naturalisation à l'expiration du délai prescrit »*[1401]. Par ailleurs, Reinhard Marx soutient qu' *« il incombe aux pays d'accueil de fournir au moins une justification de bonne foi pour l'exclusion formelle ou de facto des réfugiés de la procédure de naturalisation* »[1402]. De même, Maria O'Sullivan fait valoir que *« les visas de protection temporaire et les permis de séjour à durée limitée pour les réfugiés, qui peuvent empêcher [...] la naturalisation des réfugiés, sont contraires à l'obligation de l'article 34 »*[1403]. Ainsi, un grand nombre de chercheurs interprètent l'article 34 de la Convention de Genève comme imposant l'obligation de donner aux réfugié un accès plus facile à la naturalisation et que, si l'octroi de la nationalité dépend de la souveraineté de l'État, ce dernier doit avoir une raison justifiée en cas de refus d'une demande formulée en ce sens par un réfugié[1404].

752 Considérant la naturalisation comme l'ultime étape de « l'intégration sur place »[1405], le HCR indique que cette dernière *« est un processus complexe et graduel qui comprend*

[1400]Atle GRAHL-MADSEN, *Commentary on the Refugee Convention 1951 - Articles 2-11, 13-37,* HCR, oct. 1997, disponible sur : https://www.refworld.org/docid/4785ee9d2.html, consulté le 8 mars 2023, p. 146.

[1401]*Ibid.*

[1402]Reinhard MARX, « Article 34 » *in* Andreas ZIMMERMANN, Jonas DÖRSCHNER et Felix MACHTS (dir.), *The 1951 Convention relating to the Status of Refugees and its 1967 Protocol: A Commentary,* Oxford University Press, 27 janv. 2011, p. 1452.

[1403]Maria O'SULLIVAN, *Refugee Law and the Durability of Protection - Refugee Law and Durability of Protection Temporary Residence and Cessation of Status*, Routledge, 2019.

[1404]Voir égal. María-Teresa GIL-BAZO, « Refugee Protection under International Human Rights Law: From Non-Refoulement to Residence and Citizenship », *Refugee Survey Quarterly*, vol. 34, n° 1, mars 2015, p. 42.

[1405]James C. HATHAWAY soutient que la naturalisation est un processus d'intégration dans le pays d'accueil vers la naturalisation. James C. HATHAWAY, *The Rights of Refugee under International Law*, *op. cit.*, p. 979-980. Voir égal., sur ce sujet, Cansu KAYA, *Yabancılar ve Uluslararası Koruma Hukukunda Kalıcı Bir Çözüm Olarak Yerel Entegrasyon [Intégration locale comme une solution permanente au regard du droit des étrangers et de la protection internationale]*, İstanbul, On İki Levha Yayıncılık, 2017, p. 102 ; Gökçe ARIKAN,

plusieurs dimensions juridiques, économiques, sociales et culturelles distinctes mais liées entre elles. Cette solution impose des exigences considérables à la fois à la personne et à la société d'accueil. Dans de nombreux cas, l'acquisition de la nationalité du pays d'asile est l'aboutissement de ce processus. Le HCR estime qu'au cours de la dernière décennie, quelque 1, 1 million de réfugiés dans le monde sont devenus citoyens dans leur pays d'asile »[1406].

753 Face notamment aux difficultés d'intégration économique et juridique des bénéficiaires de la protection internationale ou temporaire en Turquie, la naturalisation pourrait paraître la seule possibilité réalisable, considérant que l'accès à la naturalisation est déterminé par des dispositions législatives applicables aux étrangers en général et que, en bénéficiant aux titulaires de la protection internationale ou temporaire, ces dispositions seraient susceptibles de leur offrir une perspective de vie à long terme dans ce pays. Néanmoins, cette possibilité leur est refusée (A), mais aussi à leurs enfants nés en Turquie, qui risquent de devenir des apatrides (B).

A. L'accessibilité remise en cause de la nationalité turque

754 Le droit turc a établi un système de naturalisation pour les étrangers qui leur permet d'obtenir la nationalité turque en satisfaisant certains critères d'intégration. Or, cette possibilité est rendue peu accessible voire inaccessible aux bénéficiaires de la protection internationale ou temporaire aussi bien par des dispositions législatives ou mesures administratives (1), lesquelles ont été plus tard modifiées pour accorder la nationalité turque aux étrangers investisseurs fortunés et ce, indépendamment de tout critère d'intégration (2).

« Approaching 10 Years: Towards the End of Temporary Protection and Durable Solutions », *Selçuk Law Review*, p. 1462.

[1406]HCR, *Intégration sur place*, disponible sur : https://www.unhcr.org/fr/integration-sur-place.html, consulté le 9 mars 2023.

1. Une naturalisation non accessible par la voie d'intégration

755 L'accès des bénéficiaires d'un statut de protection temporaire à la nationalité turque est largement restreint, voire impossible dans bien des cas. En effet, la loi relative à la nationalité turque, qui est le principal texte encadrant la naturalisation en Turquie, prévoit, à l'article 11, des critères d'intégration pour obtenir la naturalisation, parmi lesquels la condition de *« résidence sans interruption en Turquie au cours des 5 dernières années antérieures à la date du dépôt de la demande »*[1407]. Or, cette condition ne peut être remplie par les bénéficiaires de la protection temporaire puisque le document qui leur est délivré par les autorités turques ne reconnaît aucun droit au séjour. L'article 25 du règlement relatif à la protection temporaire dispose, effectivement, que *« la carte d'identité de la protection temporaire permet de séjourner en Turquie. Néanmoins, ce document n'équivaut pas à un permis de séjour réglementé par la loi ; il ne permet pas de prétendre à une autorisation long séjour ; sa durée de validité n'est pas prise en compte dans le calcul total de résidence ; et il ne donne pas droit à son titulaire de demander la nationalité turque »* [1408]. Les bénéficiaires de la protection temporaire sont ainsi explicitement privés de la possibilité de naturalisation. Ainsi, la protection temporaire ne vise pas l'intégration de ses bénéficiaires en leur permettant de passer par un processus menant éventuellement à la naturalisation[1409].

[1407]Article 11, paragraphe 1, alinéa b, 5901 sayılı Türk Vatandaşlığı Kanunu [Loi n° 5901 relative à la nationalité turque], *JO de Turquie*, n° 27256, 12 juin 2009. Le passage original est comme suit : *« (1) Türk vatandaşlığını kazanmak isteyen yabancılarda; [...] b) Başvuru tarihinden geriye doğru Türkiye'de kesintisiz beş yıl ikamet etmek, [...] şartları aranır »*.

[1408]Article 25, paragraphe 1, Geçici Koruma Yönetmeliği [Règlement relatif à la protection temporaire], *op. cit.* Le passage original est comme suit : *« Geçici koruma kimlik belgesi, Türkiye'de kalış hakkı sağlar. Ancak bu belge Kanunda düzenlenen ikamet izni veya ikamet izni yerine geçen belgelere eşdeğer sayılmaz, uzun dönem ikamet iznine geçiş hakkı tanımaz, süresi ikamet izni toplamında dikkate alınmaz ve sahibine Türk vatandaşlığına başvuru hakkı sağlamaz »*.

[1409]Voir, sur ce sujet, Aysima KOÇAN et Mehmet KIRLIOĞLU, « Syrians and Social Cohesion: An Evaluation from Scudder's Framework », *Society and Social Work*, vol. 31, n° 4, oct. 2020, p. 1860. Voir égal., Ahmet İÇDUYGU ve Enes AYAŞLI, « Geri Dönüş Siyaseti: Suriyeli Mültecilerin Dönüş Göçü İhtimali ve Gelecek Senaryoları [Politique de retour : la possibilité de la migration de retour des réfugiés syriens et les scénarios de futur] », *Mirekoc*, Working Papers, avr. 2019, p. 2.

756 Faute de satisfaire personnellement aux critères d'intégration, les bénéficiaires de la protection temporaire disposent tout de même de la possibilité de demander la nationalité par mariage. La loi relative à la nationalité turque dispose, en son article 16, que *« les étrangers qui sont mariés avec un Turc depuis au moins trois ans et dont le mariage est en cours peuvent demander la nationalité turque »*[1410]. Même si cette disposition donne aux bénéficiaires de la protection internationale ou temporaire un accès à la naturalisation, il ne faut pas perdre de vue qu'elle vise les étrangers en général, lesquels ont, de surcroît, la possibilité de demander la nationalité en remplissant les critères d'intégration. Autrement dit, les bénéficiaires de la protection temporaire restent moins privilégiés que les étrangers en général en termes d'accès à la nationalité turque.

757 Quant aux titulaires d'un statut de protection internationale, le document qui leur est délivré après la reconnaissance de leur statut leur donne un « droit au séjour » en vertu de l'article 83 du YUKK[1411] contrairement aux bénéficiaires de la protection temporaire. Néanmoins, il demeure pour eux extrêmement difficile de prétendre à obtenir la nationalité turque, les critères d'intégrations restant compliqués à satisfaire. La loi relative à la nationalité turque énumère, parmi les conditions à remplir, celles de *« parler suffisamment turc »* et de *« disposer d'une profession ou un revenu suffisant pour pourvoir à ses besoins et à ceux qui dépendent de lui »*[1412]. Compte tenu notamment des difficultés d'accès au travail rencontrées par les bénéficiaires de la protection internationale[1413], la

---

[1410]Article 16, paragraphe 1, 5901 sayılı Türk Vatandaşlığı Kanunu [Loi n° 5901 relative à la nationalité turque], *op. cit.* Le passage original est comme suit : *« (1) Bir Türk vatandaşı ile evlenme doğrudan Türk vatandaşlığını kazandırmaz. Ancak bir Türk vatandaşı ile en az üç yıldan beri evli olan ve evliliği devam eden yabancılar Türk vatandaşlığını kazanmak üzere başvuruda bulunabilir »*.

[1411]Article 83, paragraphe 1 et 2, YUKK (version 2013), *op. cit.* L'article dispose qu' *« aux titulaires du statut de réfugié, de réfugié conditionnel, et de la protection subsidiaires est attribué un document d'identité [...] »* qui *« [...] est délivré sans frais et vaut autorisation de séjour »*. Le passage original est comme suit : *« (1) Mülteci, şartlı mülteci ve ikincil koruma statüsü verilenlere yabancı kimlik numarasını içeren kimlik belgesi düzenlenir. (2) Birinci fıkradaki kimlik belgeleri hiçbir harca tabi olmayıp ikamet izni yerine geçer »*.

[1412]Article 11, paragraphe 1, alinéas e et f, 5901 sayılı Türk Vatandaşlığı Kanunu [Loi n° 5901 relative à la nationalité turque], *op. cit.* Le passage original est comme suit : *« (1) [...] e) Yeteri kadar Türkçe konuşabilmek, f)Türkiye'de kendisinin ve bakmakla yükümlü olduğu kimselerin geçimini sağlayacak gelire veya mesleğe sahip olmak »*.

[1413]Voir, sur ce sujet, Partie II, Titre II, Chapitre I, Section I, § 1.

naturalisation demeure largement inaccessible à la plupart d'entre eux. ECRE rapportait, à ce sujet, en 2021, que les non-Syriens n'avaient pas accès à la naturalisation dans la pratique[1414].

758 Il y a ainsi lieu de conclure, de ce qui précède, que la nationalité turque n'est pas accessible aux bénéficiaires de la protection internationale ou temporaire par la voie d'intégration et que la plupart des naturalisations réalisées étaient le résultat des mariages entre ces personnes et des citoyens turcs. Il existe, toutefois, une possibilité exceptionnelle d'obtenir la nationalité turque, qui vient instrumentaliser cette dernière à des fins financières.

2. Une naturalisation sujet à marchandage

759 Des voies exceptionnelles d'accès à la naturalisation sont prévues en droit turc pour les étrangers. Les cas d'exceptions ont subi une évolution législative de telle sorte que la naturalisation est devenue un sujet d'investissement et de finance.

760 L'article 12 de la loi relative à la nationalité turque qui s'intitule *« les situations exceptionnelles dans l'accès à la nationalité turque »* définit plusieurs cas de figures dans lesquels *« les personnes concernées acquièrent la nationalité turque sur la décision du Président de la République »*[1415]. Il vise, d'abord, *« les personnes qui apportent des installations industrielles en Turquie ou qui ont rendu ou sont censées rendre des services extraordinaires dans les domaines scientifique, technologique, économique, social, sportif, culturel et artistique et pour lesquelles une demande motivée a été introduite par le*

[1414]ECRE, *Country Report: Turkey - 2020 Update*, *op. cit.*, p. 129.

[1415]Article 12, paragraphe 1, 5901 sayılı Türk Vatandaşlığı Kanunu [Loi n° 5901 relative à la nationalité turque], *op. cit.* Le passage original est comme suit : *« Millî güvenlik ve kamu düzeni bakımından engel teşkil edecek bir hali bulunmamak şartıyla Cumhurbaşkanı kararı ile aşağıda belirtilen yabancılar Türk vatandaşlığını kazanabilirler »*.

ministère concerné »[1416]. Relèvent ensuite du champ de cette disposition *« les personnes dont la naturalisation est jugée impérative »* et *« les personnes reconnues migrants »*[1417]. Il faut noter que ce dernier statut particulier est défini par la loi relative à l'installation selon laquelle les migrants sont les personnes *« qui sont d'origine turque et attachées à la culture turque et qui sont admises sur le territoire turc, individuellement ou collectivement, en application de la présente loi »*[1418].

761 Aux trois catégories de personnes précitées auxquelles la nationalité turque peut être accordée sans que soient obligatoirement satisfaits les critères d'intégration prévus pour une naturalisation standard, une nouvelle catégorie a été ajoutée par des modifications législatives introduites le 27 juillet 2016[1419]. En effet, un nouvel alinéa ajouté à l'article 12 précité de la loi relative à la nationalité turque inclut désormais, parmi les cas exceptionnels de la naturalisation, *« les personnes ayant obtenu un titre de séjour en vertu de l'article 31, paragraphe 1, alinéa j de la loi relative aux étrangers et à la protection internationales, ainsi que leur conjoint, leur enfant mineur ou dépendant et celui de leur conjoint »*[1420]. Cet alinéa j du YUKK est également le produit de la même modification législative qui ajoutait à l'article 31 définissant les groupes de personnes pouvant demander une autorisation de séjour de courte durée, *« les personnes qui ne travaillent pas en Turquie mais qui y investissent avec une envergure et selon des montants*

[1416]Article 12, paragraphe 1, alinéa a, *op. cit.* Le passage original est comme suit : *« (1) [...] a) Türkiye'ye sanayi tesisleri getiren veya bilimsel, teknolojik, ekonomik, sosyal, sportif, kültürel, sanatsal alanlarda olağanüstü hizmeti geçen ya da geçeceği düşünülen ve ilgili bakanlıklarca haklarında gerekçeli teklifte bulunulan kişiler »*.

[1417]Article 12, paragraphe 1, alinéas c et d, *op. cit.* Le passage original est comme suit : *« c) Vatandaşlığa alınması zaruri görülen kişiler. d) Göçmen olarak kabul edilen kişiler »*.

[1418]Article 3, paragraphe 1, alinéa d, 5543 sayılı İskân Kanunu [Loi n° 5543 relative à l'installation], *op. cit.* Le passage original est comme suit : *« d) Göçmen: Türk soyundan ve Türk kültürüne bağlı olup, yerleşmek amacıyla tek başına veya toplu halde Türkiye'ye gelip bu Kanun gereğince kabul olunanlardır »*.

[1419]Ces modifications ont été apportées par l'article 27 de la loi n° 6735, *JO de Turquie*, n° 29800, 13 août 2016.

[1420]Article 12, paragraphe 1, alinéa b, 5901 sayılı Türk Vatandaşlığı Kanunu [Loi n° 5901 relative à la nationalité turque], *op. cit.* Le passage original est comme suit : *« 4/4/2013 tarihli ve 6458 sayılı Yabancılar ve Uluslararası Koruma Kanununun 31 inci maddesinin birinci fıkrasının (j) bendi uyarınca ikamet izni alanlar [...] ve bunların yabancı eşi, kendisinin ve eşinin ergin olmayan veya bağımlı yabancı çocuğu »*.

déterminés par le Président de la République, ainsi que leur conjoint, leur enfant mineur ou dépendant et celui de leur conjoint »[1421].

762 Ces dispositions témoignent ainsi d'une volonté manifeste de commercialiser la nationalité turque. L'attribution de la nationalité est devenue ainsi un instrument politique pour contrebalancer les difficultés économiques que traverse le pays. Le rédacteur en chef de Bloomberg, Barış BALCI, notait, effectivement, le 30 novembre 2022, que la croissance du PIB avait décéléré à 3,9 % par an, la plus lente depuis la chute de 2020 et que la crise de l'inflation turque commençait à peser sur l'économie[1422].

763 Le montant déterminé de l'investissement nécessaire pour obtenir la nationalité turque est également remis en cause en ce qu'il vise les plus fortunés et exclut ainsi la plus grande majorité des bénéficiaires de la protection internationale ou temporaire de son champ d'application. En effet, l'article 20 du règlement sur la mise en œuvre de la loi relative à la nationalité turque qui énumère les différentes formes d'investissements éligibles à la naturalisation, indique, dans chaque alinéa, un montant minimum de 400 000 ou 500 000 dollars américains d'investissement avec l'obligation qu'il dure au moins 3 ans[1423]. Compte tenu des difficultés financières auxquelles font face les titulaires d'un statut de protection internationale ou temporaire, il va sans dire qu'une très petite part de ces personnes pourra répondre à ces critères. C'est ainsi qu'un rapport parlementaire indiquait, en 2018, que près de 20 000 Syriens avaient obtenu la nationalité turque par le biais d'investissement durant les 6 dernières années[1424]. Il convient de noter que ce

---

[1421]Article 31, paragraphe 1, alinéa j, YUKK (version 2013), *op. cit.* Le passage original est comme suit : *« Türkiye'de çalışmayan ancak Cumhurbaşkanınca belirlenecek kapsam ve tutarda yatırım yapacaklar ile bunların yabancı eşi, kendisinin ve eşinin ergin olmayan veya bağımlı yabancı çocuğu »*. Si le texte emploie le singulier pour « l'enfant des étrangers », on en comprend en turc tous les enfants des étrangers concernés.

[1422]Barış BALCI, « Turkish Economy Stumbles, Risks Worse Pre-Election Downswing », *Bloomberg*, 30 nov. 2022, disponible sur : https://www.bloomberg.com/news/articles/2022-11-30/turkish-inflation-crisis-is-taking-a-bite-out-of-economic-growth?leadSource=uverify%20wall, consulté le 8 mars 2023.

[1423]Article 20, paragraphe 2, alinéas a à f, Türk Vatandaşlığı Kanununun Uygulanmasına İlişkin Yönetmelik [Règlement sur la mise en œuvre de la loi relative à la nationalité turque], *JO de Turquie,* n° 27544, 6 avr. 2010.

[1424]Grande Assemblée Nationale de Turquie - Commission des droits de l'Homme, *Göç ve Uyum Raporu*

nombre n'inclut pas nécessairement les bénéficiaires de la protection temporaire, mais les Syriens installés en Turquie sous un autre statut juridique que la protection temporaire. La Direction générale de l'état civil et de la citoyenneté déclarait, le 2 décembre 2022, que 221 671 Syriens, dont 96 108 enfants, avaient jusqu'alors obtenu la nationalité turque[1425]. Eu égard au nombre de Syriens bénéficiaires de la protection temporaire en Turquie qui s'élevait à 3 570 234 en date du 1er décembre 2022[1426], le nombre de deux devenus turcs représente, sur les 6 dernières années, moins de 6,2 % d'entre eux.

764 Ces difficultés à obtenir la nationalité turque sont également valables pour les enfants des bénéficiaires de la protection internationale ou temporaire qui sont nés en Turquie, ce qui les expose à un véritable risque d'apatridie.

B. Le risque d'apatridie

765 La future génération des réfugiés reste un sujet d'intérêt du droit d'asile en ce que leur situation juridique découle du statut de protection de leurs parents et leur naturalisation dans la société d'accueil se présente sous un jour particulier car ils sont inévitablement plus intégrés au pays d'accueil où ils sont nés et n'ont quasiment aucune attache avec le pays qu'ont fui leurs parents. La naturalisation de ces personnes revêt encore une importance juridique majeure lorsqu'elles ne peuvent prétendre à l'obtention de la nationalité de leur pays d'origine, ce qui est souvent le cas. Ainsi, en l'absence d'une possibilité effective de naturalisation dans le pays d'accueil, les enfants de réfugiés nés dans ce pays font face à un risque réel d'apatridie.

[Rapport sur la migration et l'intégration], mars 2018, disponible sur : https://asylumineurope.org/ wp-content/uploads/2018/04/resources_goc_ve_uyum_raporu.pdf, consulté le 8 mars 2023, p. 264.

[1425]Direction générale de l'état civil et de la citoyenneté, *Basın Açıklaması [Communiqué de presse]*, 2 déc. 2022, disponible sur : https://twitter.com/tcnufus/status/1598661043361832960?s=46&t=fwj3SF kkKb2HEw67KGT-Ug, consulté le 8 mars 2023.

[1426]GIGM, Geçici Koruma [Protection temporaire], *op. cit.*

766 Le risque et le phénomène de l'apatridie est à l'origine de l'adoption des deux principaux textes internationaux : la Convention de 1954 relative au statut des apatrides et la Convention de 1961 sur la réduction des cas d'apatridie. Selon la première, *« le terme « apatride » désigne une personne qu'aucun État ne considère comme son ressortissant par application de sa législation »*[1427]. Face à la multitude des apatrides dans le monde, le HCR a lancé en novembre 2014 une campagne pour l'élimination de l'apatridie[1428]. Il estime qu'il y a des millions d'apatrides dans le monde, dont un tiers d'enfants[1429]. Témoignant du déplacement des millions de personnes en provenance de ses pays voisins, la Turquie est un pays où des dizaines de milliers de personnes sont exposées à ce risque[1430].

767 En effet, le système d'obtention de la nationalité par naissance en Turquie ne s'appuie pas sur le principe de *jus soli* mais celui de *jus sanguinis*[1431]. C'est-à-dire que la seule naissance sur le sol turc ne donne pas droit à la nationalité. Le risque d'apatridie est naturellement éliminé dans les pays où le principe de droit au sol est adopté, ce qui n'est pas le cas en Turquie. En effet, l'article 7 de la loi relative à la nationalité turque dispose qu' *« est Turc : l'enfant né à l'intérieur ou extérieur de la Turquie d'un père ou d'une mère turque dans l'unité du mariage ; l'enfant né d'une mère turque et d'un père étranger en dehors de l'unité du mariage. L'enfant né d'un père turc et d'une mère étrangère en dehors*

[1427]Article 1er, paragraphe 1, Convention relative au statut des apatrides, *Recueil des Traités des Nations Unies*, vol. 360, p. 117, adoptée le 26 avr. 1954, entrée en vigueur le 6 juin 1960. La Turquie a adhéré à la Convention le 26 mars 2015.

[1428]HCR, *Campagne pour l'élimination de l'apatridie*, disponible sur : https://www.unhcr.org/fr/ campagne-lelimination-lapatridie.html, consulté le 8 mars 2023.

[1429]HCR, *L'apatridie dans le monde*, disponible sur : https://www.unhcr.org/fr/qui-est-apatride-et-ou.html, consulté le 8 mars 2023.

[1430]Sur ce sujet, voir, Yeşim MUTLU, Emrah KIRIMSOY et Şahin ANTAKYALIOĞLU, *Bulanık Mekanlarda Gölgede Kalanlar: Suriyeli Mülteci Çocuklar ve Vatansızlık Riski Araştırma Raporu [Ceux dans l'ombre dans les espaces brouillés : Rapport de recherche sur les enfants réfugiés syriens et le risque d'apatridie]*, Şen Matbaa, Ankara, mars 2016, p. 8.

[1431]Selon le principe de *jus soli*, la seule naissance de l'enfant sur le sol du pays lui donne droit à la nationalité indépendamment de la nationalité de ses parents. Néanmoins, celui de *jus sanguinis* ne reconnaît ce droit qu'aux enfants des citoyens du pays. Plus de 44 États reconnaissent le principe de *jus soli* parmi lesquels les États-Unis, le Brésil, le Mexique. Voir, sur le sujet, Laura Anne REEDS, « Sixty Years in Limbo: The Duty of Host States to Integrate Palestinian Refugees under Customary International Law », *New York University Law Review*, vol. 81, n° 1, avril 2006, p. 360-361.

de l'unité du mariage acquiert la nationalité turque à condition que soit établi son lien de parenté »[1432].

768 Ainsi, les enfants des titulaires de la protection internationale ou temporaire peuvent avoir la nationalité turque si l'un de leurs parents est un ressortissant turc. L'accès à la nationalité des autres personnes parmi eux dépend de leur statut juridique. Pour ce qui est des enfants des bénéficiaires de la protection temporaire, le règlement relatif à la protection temporaire dispose que *« les enfants nés en Turquie des bénéficiaires de la protection temporaire sont aussi enregistrés dans les meilleurs délais »* [1433]. Puisque également sous la protection temporaire, ils sont confrontés aux mêmes difficultés que celles rencontrées par leurs parents, c'est-à-dire qu'ils sont privés d'accès à la naturalisation par intégration [1434]. Pour ce qui est des titulaires de la protection internationale, le YUKK dispose, en son article 34, qu' *« une autorisation de séjour familiale peut être accordée à l'enfant étranger du titulaire de la protection internationale pour une durée ne dépassant pas 3 ans à chaque fois et en tout état de cause dans la limite de la durée de son autorisation de séjour »*[1435]. Ainsi, les enfants des titulaires de la protection internationale peuvent théoriquement avoir accès à la naturalisation en satisfaisant aux critères requis.

769 Si la loi relative à la nationalité turque inclut une disposition protectrice contre le risque d'apatridie, celle-ci ne trouve quasiment pas de reflet dans la pratique. Elle dispose, en

---

[1432]Article 7, paragraphe 1, 5901 sayılı Türk Vatandaşlığı Kanunu [Loi n° 5901 relative à la nationalité turque], *op. cit.* Le passage original est comme suit : *« (1) Türkiye içinde veya dışında Türk vatandaşı ana veya babadan evlilik birliği içinde doğan çocuk Türk vatandaşıdır. (2) Türk vatandaşı ana ve yabancı babadan evlilik birliği dışında doğan çocuk Türk vatandaşıdır. (3) Türk vatandaşı baba ve yabancı anadan evlilik birliği dışında doğan çocuk ise soy bağı kurulmasını sağlayan usul ve esasların yerine getirilmesi halinde Türk vatandaşlığını kazanır ».*

[1433]Article 21, paragraphe 3, Geçici Koruma Yönetmeliği [Règlement relatif à la protection temporaire], *op. cit.* Le passage original est comme suit : *« Geçici korumadan yararlananların Türkiye'de doğan çocuklarının da en kısa sürede kayıt işlemleri yapılır ».*

[1434]Voir le paragraphe A précédent.

[1435]Article 34, paragraphe 1, YUKK (version 2013), *op. cit.* Le passage original est comme suit : *« (1) [...] yabancılar ile mültecilerin ve ikincil koruma statüsü sahiplerinin; b) Kendisinin veya eşinin ergin olmayan yabancı çocuğuna,her defasında üç yılı aşmayacak şekilde aile ikamet izni verilebilir. Ancak, aile ikamet izninin süresi hiçbir şekilde destekleyicinin ikamet izni süresini aşamaz ».*

son article 8, que *« l'enfant qui est né en Turquie de parents étrangers et qui ne peut acquérir la nationalité d'aucun État par naissance, est Turc à compter de sa naissance »*[1436]. Il convient ainsi de s'intéresser à la question de savoir si ces enfants nés en Turquie peuvent obtenir la nationalité de leur pays d'origine. Premièrement, les bénéficiaires de la protection internationale ou temporaire ne pouvant pas se rapprocher des autorités consulaires de leur pays d'origine afin de ne pas risquer de perdre leur statut de protection, leurs enfants ne peuvent obtenir la nationalité de ce pays après leur naissance. Du reste, toutes les personnes nées en Turquie ne sont pas éligibles à obtenir la nationalité de leur pays natal. En effet, en ce qui concerne le groupe le plus nombreux en Turquie, à savoir les Syriens, il convient de noter que seul le père syrien peut transmettre sa nationalité syrienne à son enfant[1437]. Autrement dit, les enfants d'une mère syrienne et d'un père non-syrien ne peuvent pas prétendre à la nationalité syrienne. Le Professeur Murat Erdogan notait que les Syriens nés en Turquie étaient *« de facto* apatrides » puisque ni les autorités turques ni celles de la Syrie ne leur attribuaient automatiquement la nationalité[1438]. Il faut noter que le HCR définit l'apatride *de facto* comme la personne qui se trouve hors du pays dont elle a la nationalité et qui ne peut ou, pour des raisons valables, ne veut se prévaloir de la protection de ce pays[1439]. Ainsi, ne pouvant pas demander à obtenir cette nationalité en raison de leur protection temporaire, les personnes nées en Turquie et éligibles à la nationalité syrienne deviennent de fait des apatrides.

[1436]Article 8, paragraphe 1, 5901 sayılı Türk Vatandaşlığı Kanunu [Loi n° 5901 relative à la nationalité turque], *op. cit.* Le passage original est comme suit : *« Türkiye'de doğan ve yabancı ana ve babasından dolayı doğumla herhangi bir ülkenin vatandaşlığını kazanamayan çocuk, doğumdan itibaren Türk vatandaşıdır »*.

[1437]Voir, sur le sujet, Institute on Statelessness and Inclusion and the European Network on Statelessness, *Turkey,* Joint Submission to the Human Rights Council at the 35th Session of the Universal Periodic Review, juill. 2019, disponible sur : https://www.statelessness.eu/sites/www. statelessness.eu/files/attachments/resources/ENS-ISI_UPR%20Submission%20Turkey.pdf, consulté le 8 mars 2023, p. 6.

[1438]M. Murat ERDOĞAN, *Syrian Refugees in Turkey*, September 2019, Konrad Adenauer Stiftung, disponible sur: https://www.kas.de/documents/283907/7339115/Syrian+Refugees+in+Turkey.pdf/ 5d3d4091-e56d-3c42-2a9c-4e7f5d98706f?version=1.0&t=1571303379232, consulté le 8 mars 2023, p. 8.

[1439]Hugh MASSEY, *UNHCR and De Facto Statelessness,* Division of International Protection, LPPR/2010/01, avr. 2010, p. 61.

770 Les statistiques officielles pourraient permettre de mieux appréhender la situation mais elles ne sont pas toujours dévoilées. Des associations et des rapports de recherche révèlent néanmoins certains chiffres obtenus à partir de déclarations officielles ou par le biais d'autres canaux internes. Ainsi, selon l'un de ces documents, depuis l'arrivée des Syriens en 2011 et jusqu'en 2019, 450 000 enfants sont nés de parents syriens et seulement près de 57 000 ont obtenu la nationalité turque[1440]. Il serait juste de présumer que la plupart d'entre eux sont soit des enfants d'un parent turc ou des parents syriens ayant satisfait à la condition d'investissement pour obtenir la nationalité turque pour eux-mêmes et pour leurs enfants.

771 De ce qui précède, il convient de déduire que les enfants des titulaires de la protection internationale ou temporaire sont confrontés au risque de se retrouver apatrides dès leur naissance et ce, dans bien des cas, tout au long de leur séjour en Turquie du fait des difficultés de naturalisation par intégration.

[1440]Aysima KOÇAN et Mehmet KIRLIOĞLU, « Syrians and Social Cohesion: An Evaluation from Scudder's Framework », *op. cit.*, p. 1878. Le ministre de l'intérieur déclarait également, en août 2019, que le nombre de Syriens nés en Turquie avait dépassé 400 000. (Voir, Habertürk, *Déclarations importantes du ministre de l'intérieur, Suleyman Soylu à Habertürk*, disponible sur : https://www.haberturk.com/son-dakika-bakan-soylu-dan-onemli-aciklamalar-2514831, consulté le 8 mars 2023). Depuis la naissance de la République turque en 1923, selon la Direction générale de l'état civil et de la citoyenneté, 96 108 enfants syriens ont obtenu la nationalité turque. (Voir, Direction générale de l'état civil et de la citoyenneté, *Basın Açıklaması [Communiqué de presse]*, *op. cit.*).

CONCLUSION DE LA DEUXIÈME PARTIE

772 La seconde partie de ce travail a permis de révéler les incompatibilités du droit d'asile turc avec le droit européen de l'asile et, ainsi, de remettre en cause aussi à ce titre la coopération migratoire UE-Turquie en ce qu'elle contraint les réfugiés à se contenter de la protection offerte en Turquie.

773 Axée, en premier lieu, sur l'accès à l'asile en Turquie, lequel constitue la première étape du parcours des demandeurs d'asile, cette partie a exposé les problèmes liés au fonctionnement de la procédure d'asile et la faible protection du demandeur d'asile. D'abord, il a été démontré que le dépôt d'une demande d'asile, que ce soit pour une protection internationale ou temporaire, est une démarche extrêmement difficile qui exige des mois, voire des années. Cette action l'est plus encore pour les personnes se trouvant en rétention administrative. En effet, celles-ci ne peuvent agir par procuration, et les autorités administratives s'abstiennent très souvent de les informer sur les démarches administratives pour demander l'asile et s'efforcent d'entraver leur accès à un avocat. Il a également été souligné que le dépôt tardif de la demande d'asile ou le soupçon arbitraire d'un lien présumé avec une organisation terroriste de la personne sont susceptibles d'exposer cette dernière à une expulsion. De même, l'accès à l'asile est entravé en cas de retrait implicite de la demande d'asile. Les personnes arrivant à surmonter ces difficultés d'accès à la procédure d'asile bénéficient d'une mauvaise garantie juridictionnelle contre l'expulsion et la rétention administrative, les voies de recours disponibles s'avérant peu effectives. Ensuite, le statut juridique que ces personnes obtiennent pendant la procédure d'asile ne leur garantit pas des conditions matérielles d'accueil permettant de leur offrir un hébergement ou des allocations financières, et ne bénéficient pas d'une assurance santé pérenne et suffisante. Les demandeurs d'asile placés en rétention administrative sont confrontés à des conditions de vie inhumaines, sans disposer d'une voie de recours pour dénoncer les conditions de la rétention.

774 En deuxième lieu, les statuts de protection offerts par le droit turc ne permettent pas de construire une vie digne. Il faut noter que certains standards européens et internationaux

sont garantis en droit turc pour le statut de réfugié. Néanmoins, ce dernier n'a en réalité pas d'application pratique puisqu'il ne vaut que pour les réfugiés originaires d'Europe. Les titulaires des autres protections, à savoir les réfugiés conditionnels et les bénéficiaires de la protection subsidiaire ou temporaire, n'ont que rarement une autorisation de travail et sont, par conséquent, exposés à un risque fort d'exploitation. Les enfants parmi eux se trouvent contraints à travailler et sont particulièrement concernés par ce risque. Par ailleurs, les titulaires d'une protection n'ont qu'une mobilité restreinte au niveau national et international. Ils ne peuvent pas choisir leur lieu de résidence, et ne sont pas libres de circuler sur le territoire national sans avoir une autorisation préalable. Les bénéficiaires de ces trois statuts ne peuvent pas avoir un titre de voyage pour leur mobilité internationale mais seulement demander un passeport spécial qui est utilisable pour une ou deux fois et qui est délivré assez exceptionnellement, voire jamais.

775 Il a été démontré que les titulaires de ces protections n'ont pas de perspective d'avenir. Ils sont autorisés à résider dans le pays pour une durée limitée sans jamais pouvoir obtenir un titre de séjour de longue durée, puisqu'ils sont censés être réinstallés dans un autre pays. Néanmoins, le mécanisme de réinstallation ne couvre qu'un nombre extrêmement limité de personnes. Par ailleurs, les titulaires de protection n'ont pas droit au regroupement familial. Les réfugiés conditionnels sont complètement exclus de ce mécanisme, et les titulaires d'une protection subsidiaire ou temporaire peuvent le solliciter et dans ce cas, se voir opposer un certain nombre de critères difficiles à remplir tels que le revenu et le logement. Enfin, ces personnes sont privées des possibilités d'accéder à la procédure de naturalisation qui est pourtant accessible aux autres étrangers et ce, sans raison justifiée. Sans accès à la naturalisation et n'ayant plus ou pas la nationalité de leur pays d'origine, les titulaires de protection sont souvent exposés à un véritable risque d'apatridie et ce, en dépit de dispositions juridiques favorables qui ne trouvent pas de reflet dans la pratique.

CONCLUSION GÉNÉRALE

776 Produit de facteurs purement politiques et destinée à maîtriser avec un contrôle absolu les mouvements des migrants entre la Turquie et les pays de l'Union européenne, la coopération migratoire qu'ont conclu ces deux acteurs s'est révélée, à travers cette étude, incompatible avec le droit international et européen aussi bien dans son élaboration que dans sa mise en œuvre. Cette coopération consistant en un ensemble d'accords et de mesures adoptés n'a pas été établie conformément aux principes du droit international comme elle se devait de l'être. D'importantes règles procédurales n'ont pas dûment été respectées aux seules fins pour les deux parties d'atteindre le plus rapidement possible leurs objectifs politiques et de mettre à l'abri des contrôles juridictionnels les textes et mesures adoptés.

777 En ce qui concerne les points sur lesquels les parties se sont mises d'accord en matière notamment de prise en charge des réfugiés et de lutte contre la migration irrégulière, ils portent atteinte à l'esprit des normes internationales qui se sont développées depuis la fin de la deuxième guerre mondiale et notamment avec la Convention de 1951 sur les réfugiés. L'accès effectif des demandeurs d'asile à la protection n'était guère un point décisif ou déterminant dans ce processus en ce sens que des foules ont été dirigées vers des espaces très délimités sans solidarité ni humanité, et ceux qui ont essayé d'échapper à cette destinée l'ont payé au prix de leur vie ou de grandes souffrances. Les tragédies en Méditerranée et les situations désastreuses dans les îles grecques sont les exemples les plus connus de cette réalité.

778 L'une des plus importantes conclusions de ce travail aboutit au constat des incompatibilités graves et profondes du droit d'asile turc avec le droit de l'Union européenne. Elle nous autorise à remettre en cause la coopération UE-Turquie du point de vue de chacune des parties. Il a ainsi été démontré, pour l'Union, qu'elle a externalisé la prise en charge des réfugiés vers un pays dont le système d'asile porte fortement atteinte aux normes européennes dans tous les aspects du droit des réfugiés dès le début de la procédure d'asile jusqu'à la protection octroyée. Ainsi, l'Union européenne s'est

permise de violer ses propres normes juridiques en contraignant les demandeurs d'asile à chercher asile en Turquie.

779 L'Union européenne poursuit pourtant sa logique d'externalisation sans être très regardante sur la façon dont ses partenaires extérieurs respectent le droit auquel elle-même et ses États sont tenus. En effet, le nouveau pacte sur la migration et l'asile proposé par la Commission européenne le 23 septembre 2020 prévoit non seulement de maintenir mais aussi de renforcer cette politique *« avec une coopération plus efficace avec les pays tiers pour ce qui est des retours et des réadmissions »*[1441] et vise *« avant tout [à] mettre pleinement et efficacement en œuvre les vingt-quatre accords et arrangements européens existants en matière de réadmission avec des pays tiers, achever les négociations de réadmission en cours et, si nécessaire, lancer de nouvelles négociations »*[1442]. Si la coopération avec la Turquie ne semble aujourd'hui pas remise en cause, les choses pourraient évoluer différemment si un nouveau climat politique interne s'imposait dans le pays. En effet, le régime du Président Erdogan, qui a monopolisé la politique turque depuis le 3 novembre 2002, date à laquelle son parti politique - l'AKP - a remporté les élections législatives[1443], se trouve extrêmement fragilisé face à une réelle possibilité de perdre les élections présidentielles et législatives prévues pour le 14 mai 2023[1444]. Son principal adversaire, Kemal Kılıçdaroğlu, derrière lequel presque toute l'opposition s'est unie contre le Président en place[1445], a déclaré que s'il était élu, il privilégierait les intérêts

---

[1441]Commission européenne, *Communication de la Commission au Parlement européen, au Conseil, au Comité économique et social européen et au Comité des régions sur un nouveau pacte sur la migration et l'asile*, COM(2020) 609 final, 23 sept. 2020, p. 9.

[1442]*Ibid*., p. 25.

[1443]Voir, pour une analyse à ce sujet, Hamit BOZARSLAN, *Histoire de la Turquie contemporaine,* Paris, Éditions La Découverte, 3e édition, 2016, p. 97.

[1444]Voir, à ce sujet, Timour OZTURK, « Avant les élections, la panique du patronat turc », *Les Échos*, 5 avr. 2023, disponible sur : https://www.lesechos.fr/monde/europe/turquie-lopposition-se-range-derriere-un-seul-candidat-face-a-erdogan-1912905, consulté le 5 avr. 2023 ; Nicolas BOURCIER, « Erdogan en difficulté sur plusieurs fronts », *Le Monde*, 31 mars 2023, disponible sur : https://www.lemonde.fr/international/article/2023/03/30/en-turquie-le-president-erdogan-en-difficulte-a-six-semaines-des-elections_6167512_3210.html, consulté le 5 avr. 2023.

[1445]Voir, Timour OZTURK, « Turquie : l'opposition se range derrière un seul candidat face à Erdoğan », *Les Échos*, 7 mars 2023, disponible sur : https://www.lesechos.fr/monde/europe/turquie-lopposition-se-range-

de la Turquie quant à l'accord sur les migrants signé avec l'UE en 2016, accord que beaucoup considèrent comme responsable du grand nombre de réfugiés dans le pays[1446]. Ainsi, il serait alors peu probable que soient maintenus les arrangements conclus entre les autorités turques et européennes en matière migratoire. Dans le cas d'une réforme législative sur le sujet au-delà du changement de partenariat avec l'UE, il est probable que serait ainsi réévalué le niveau de protection du droit d'asile turc.

780 La coopération migratoire UE-Turquie peut, par ailleurs, et à tout moment, être fragilisée par l'intervention de la Cour européenne des droits de l'Homme qui, saisie le 9 septembre 2016 d'une affaire concernant un ressortissant syrien passé par la Turquie et arrivé en Grèce et qui y était sous le coup d'une décision de renvoi, se plaignait, *inter alia*, de la précarité de la protection temporaire en Turquie et de l'absence de protection effective contre le refoulement. Il indiquait y avoir vécu dans des conditions de grande pauvreté qui l'ont obligé à travailler de manière illégale et avoir ainsi été exploité. La Cour a communiqué l'affaire au gouvernement grec en l'invitant à répondre à la question de savoir si le renvoi du requérant vers la Turquie était compatible avec l'article 3 de la Convention *« eu égard notamment aux griefs de l'intéressé selon lesquels il existe des motifs réels et sérieux de croire qu'il serait victime de mauvais traitements en Turquie vu les conditions de détention et d'accueil dans ce pays, et, en particulier, au regard de sa religion, de son origine et de son état de santé ? »*[1447].

781 Certes, cet arrêt, se fait attendre, mais il fera certainement la lumière sur la situation des personnes protégées en Turquie au soutien des conclusions de ce travail. Effectivement, le système juridique d'asile que la Turquie a créé et développé depuis plus d'une décennie au travers de réformes législatives afin de s'aligner sur les acquis juridiques de l'Union européenne dans le cadre de son processus d'adhésion, s'est révélé un fiasco total. Comment ne le serait-il pas ? Douze années se sont écoulées depuis le début de

---

derriere-un-seul-candidat-face-a-erdogan-1912905, consulté le 5 avr. 2023.

[1446]Turkish Minute, *Kılıçdaroğlu says Turkey's interests will be his priority on future of migrant deal with EU,* disponible sur : https://www.turkishminute.com/2023/03/31/kilicdaroglu-says-turkeys-interests-will-be-his-priority-on-future-of-migrant-deal-with-eu/, consulté le 5 avr. 2023.

[1447]CEDH, *J.B. c/ Grèce*, Aff. 54796/16, communiqué au gouvernement le 18 mai 2017.

l'arrivée massive des demandeurs d'asile syriens mais aussi de celle, constante, de personnes d'autres pays tels que l'Afghanistan et l'Irak. Or, la Turquie ne leur offre toujours pas une protection pérenne qui garantisse leurs droits fondamentaux associés à une vie digne, notamment l'accès au marché du travail, la liberté de circulation et de résidence ainsi que le regroupement familial. Par ailleurs, la précarité de leur situation laisse désormais, plus d'une dizaine d'années après, leurs descendants face à un risque d'apatridie dont les conséquences véritables et concrètes se dresseront sûrement dans les années à venir.

BIBLIOGRAPHIE

I. Ouvrages

ALLAND Denis, *Manuel Droit international public*, Presses Universitaires de France, 9e édition, juin 2022.

ALTUĞ Yılmaz, *Devletler Hususi Hukuku Bakımından Mülteciler [Les réfugiés au regard du droit international privé]*, Istanbul, Sermet Matbaası, 1967.

BATTJES Hemme, *European Asylum Law and International Law*, Leiden/Boston, Martinus Nijhoff Publishers, 2006.

BLANQUET Marc, *Droit général de l'Union européenne*, Paris, Éditions Dalloz, 11e édition, 2018.

BLIN Olivier, *Droit institutionnel, matériel et contentieux de l'Union européenne*, Bruxelles, Édition Larcier, 5e édition, 2020.

BLUMANN Claude et DUBOUIS Louis, *Droit institutionnel de l'Union européenne*, Paris, Lexis Nexis, 7e édition, 2019.

BOZARSLAN Hamit, *Histoire de la Turquie contemporaine*, Paris, Éditions La Découverte, 3e édition, 2016.

ÇİÇEKLİ Bülent, *Uluslararası Hukukta Mülteciler ve Sığınmacılar [Réfugiés et demandeurs d'asile en droit international]*, Ankara, Seçkin Yayıncılık, 2009.

ÇİÇEKLİ Bülent, *Yabancılar ve Mülteci Hukuku [Le droit des étrangers et de l'asile],* Ankara, Seçkin Yayıncılık, 2016.

COLEMAN Nils, *European Readmission Policy - Third Country Interests and Refugee Rights*, Leiden, Martinus Nijhoff Publishers, 2009.

COUTRON Laurent, *Droit de l'Union européenne - Institutions, sources, contentieux*, Paris, Éditions Dalloz, 6e édition, 2021.

EKŞİ Nuray et ÇİÇEKLİ Bülent, *Yabancılar ve Mülteci Hukukuna İlişkin Danıştay 10. Daire Kararları [Les arrêts de la 10e chambre du Conseil d'état relatifs aux droit des étrangers et d'asile],* Istanbul Édition Beta, 1e édition, août 2012.

EKŞİ Nuray, *6458 Sayılı Yabancılar ve Uluslararası Koruma Kanununda İdari Gözetim [La rétention administrative dans la no 6458 loi relative aux étrangers et à la protection internationale]*, Istanbul, Beta Basım, 1e édition, 2014.

EKŞİ Nuray, *Türkiye Avrupa Birliği Geri Kabul Antlaşması [L'accord de réadmission Turquie-Union européenne]*, İstanbul, Édition Beta, 2016.

FLEURY GRAFF Thibaut et MARIE Alexis, *Droit de l'asile*, Paris, Presses universitaires de France, 2e édition, août 2021.

GOODWIN-GILL Guy S. et McADAM Jane, *The Refugee in International Law*, Oxford, 3e édition, 22 mars 2007.

HATHAWAY James C. et FOSTER Michelle, *The Law of Refugee Status*, Cambridge University Press, 2e édition, 2014.

HURWITZ Agnès, *The Collective Responsibility of States to Protect Refugees*, New York, Oxford University Press, 2009.

KAYA Ayhan, ROTTMANN Susan Beth, GÖKALP ARAS N. Ela et ŞAHİN MENCÜTEK Zeynep, *Koruma, Kabul ve Entegrasyon - Türkiye'de Mültecilik [Protection, Admission et Intégration - Asile en Turquie]* (Trad. Çağlar DENİZ), Istanbul, Éditions Istanbul Bilgi Üniversitesi, 1e édition, mai 2021

KAYA İbrahim, EREN YILMAZ Esra, *Türkiye'deki suriyelilerin hukuki durumu [La situation juridique des syriens en Turquie],* Istanbul, SETA Yayınları, 2015.

KİRİŞÇİ Kemal, *Syrian Refugees and Turkey's Challenges: Going Beyond Hospitality*, Washington, Brookings, mai 2014.

LAMORT Sarah, *Europe, terre d'asile ? Défis de la protection des réfugiés au sein de l'Union européenne*, Presses Universitaires de France, 1e édition, 2016.

MASOURIDOU Yiota et KYPRIOTI Evi, *The EU-Turkey Statement and the Greek Hotspots - A Failed European Pilot Project in Refugee Policy*, The Greens / European Free Alliance in the European Parliament, juin 2018.

MUNGIANU Roberta, *Frontex and Non-Refoulement: The International Responsibility of the EU*, Cambridge University Press, 2016.

MURPHY Clíodhna*, Immigration, Integration and the Law: The Intersection of Domestic, EU and International Legal Regimes*. Routledge, 2013.

MUTLU Yeşim, KIRIMSOY Emrah et ANTAKYALIOĞLU Şahin, *Bulanık Mekanlarda Gölgede Kalanlar: Suriyeli Mülteci Çocuklar ve Vatansızlık Riski Araştırma Raporu [Ceux dans l'ombre dans les espaces brouillés : Rapport de recherche sur les enfants réfugiés syriens et le risque d'apatridie],* Şen Matbaa, Ankara, mars 2016.

O'SULLIVAN Maria, *Refugee Law and the Durability of Protection - Refugee Law and Durability of Protection Temporary Residence and Cessation of Status*, Routledge, 2019.

ODMAN Tevfik, *Mülteci Hukuku [Droit des réfugiés],* Ankara, Ankara Üniversitesi Siyasal Bilgiler Fakültesi Yayınları, 1995.

ÖZKAN Işıl, *Göç-İltica ve Sığınma Hukuku [La migration, le refuge et le droit d'asile]*, Seçkin Yayıncılık, 2018.

PAZARCI Hüseyin, *Uluslararası Hukuk Dersleri [Études sur le droit international]*, vol. 2, Ankara, Ankara Üniversitesi Siyasal Bilgiler Fakültesi Yayınları, 1989, pp. 167-173.

RAZOUX Pierre, *La guerre Iran-Irak, 1980-1988 : première guerre du Golfe*, Paris, Perrin, 2013.

TEITGEN-COLLY Catherine, *Le droit d'asile,* Paris, Que sais-je ?, 1e édition, mai 2019.

II. Thèses et Mémoires de recherche

BÜYÜKÇALIK Mürvet Ece, *Mülteci Hukuku'nun Gelişimi ve Türkiye'de Mültecilerin Sosyal Hakları [L'évolution du droit d'asile et les droits sociaux des réfugiés],* Mémoire de master, Université Anadolu - Institut des sciences sociales, Eskişehir, août 2014.

BUZ Sema, *The Problems faced by the asylum seekers in Turkey in the process of waiting period to go to a third country*, Mémoire de master, Université Hacettepe - Institut des sciences sociales, 2002, disponible sur : https://tez.yok.gov.tr/UlusalTezMerkezi/tezDetay.jsp?id=RoIz47EamDI_JHf-ux0nzg&no=YskPM7nFKgFch9fnCmyZEA, consulté le 9 mars 2023.

CASTILLO Justine, *Les interprètes de la Convention de Genève du 28 juillet 1951 relative au statut des réfugiés : Étude du point de vue français*, Thèse de doctorat, Université de Bordeaux, 2016.

NASİROVA Aysel, *Şartlı Mültecilerin Yerel Halka Yönelik Görüşleri: Afyonkarahisar Örneği [Les opinions des réfugiés conditionnels sur la communauté locale : le cas d'Afyonkarahisar],* Mémoire de master, Université Hacettepe - Institut des sciences sociales, Ankara, 2014.

ÖNER Cüneyt, *Avrupa Birliği Üyelik Müzakereleri Çerçevesinde Van İlindeki Mültecilerin Sorunları [Les problèmes des réfugiés dans la ville de Van dans le cadre des négociations d'adhésion à l'Union européenne]*, Mémoire de master, Université Dokuz Eylül, 2010.

III. Articles de doctrine

A. En langue française

APRILE Sylvie et DIAZ Delphine, « L'Europe et ses réfugiés politiques au XIXe siècle », *La vie des idées*, 15 mars 2016.

ATAK Idil et NDIAYE Ndeye Dieynaba, « L'Agence Frontex : la police européenne aux frontières au défi du respect des droits humains des migrants », *Revue québécoise de droit international*, hors-série, 2020, pp. 369-393.

AUBIN Emmanuel, « L'européanisation de la politique des visas : les nouvelles frontières du droit des étrangers », *Revue française de droit administratif*, sept.-oct. 2017, pp. 914-921.

BARBOU DES PLACES Ségolène, « Chronique Droit de l'asile et de l'immigration - L'accord UE-Turquie devant le juge », *RTD Eur.,* 2017, pp. 344-346.

BASILIEN-GAINCHE Marie-Laure, « La politique européenne d'immigration et d'asile en question : la valeur de solidarité soumise à l'argument de réalité », *in* Chahira BOUTAYEB (dir.), *La solidarité dans l'Union européenne - Pierre angulaire d'un système juridique*, Dalloz, 2011, pp.247-260.

BEAUDU Gérard, « La politique européenne des visas de court séjour », *Cultures & Conflits*, n° 50, été 2003, 29 sept. 2003, pp. 1-17.

BENOIT-ROHMER Florence, « Chronique Union européenne et droits fondamentaux - Plan global Turquie-Union européenne adopté le 18 mars 2016 pour réduire la migration vers l'Europe », *RTD Eur.,* 2017, p. 351.

BILLET Carole, « La 'boîte à outils' de la coopération entre l'Union européenne et les États tiers en matière d'asile », *in* Carole BILLET, Estelle d'HALLUIN et Bérangère TAXIL (dir.), *L'accueil des demandeurs d'asile et des réfugiés aux portes de l'Europe*, Éditions mare & martin, 2021, pp. 167-198.

BOSSE-PLATIÈRE Isabelle, « Les mesures restrictives adoptées par l'Union européenne - La projection à l'externe d'un acteur singulier », *Annuaire français de relations internationales*, vol. 17, 2016, pp. 445-465.

BRICE-DELAJOUX Claire, « Droit d'asile : le sauvetage de la protection subsidiaire de l'article L. 712-1 c) du CESEDA », *L'Actualité juridique – Droit administratif*, n° 42, 2010, pp. 2354-2361, p. 2354.

BRICE-DELAJOUX Claire, « Les évolutions du régime d'asile européen commun - Des évolutions en forme de paradoxe : entre protection renforcée et mise à distance progressive des prétendants à l'asile », *Annuaire français de relations internationales,* 2021, pp. 175-188.

BRICE-DELAJOUX Claire, « Repenser leur droit d'asile commun : un impératif pour les Européens », *Revue du droit de l'Union européenne,* n° 3, 2018, pp. 107-125.

CARREAU Dominique, LAGARDE Paul et SYNVET Hervé, « Traité international », *Répertoire de droit international Dalloz*, sept. 2010 (mise à jour janv. 2019).

CHASSIN Catherine-Amélie, « De la réadmission des demandeurs d'asile », *AJDA*, 2013, n° 41, pp. 2377-2381.

CHETAIL Vincent, « Le principe de non-refoulement et le statut de réfugié en droit international », *in* Vincent CHETAIL et François FLAUSS (dir.) *La Convention de Genève du 28 juillet 1951 relative au statut des réfugiés 50 ans après : bilan et perspective*, Bruxelles, Bruylant, 2001, pp. 3-61.

CORTEN Olivier et DONY Marianne, « Accord politique ou juridique : quelle est la nature du 'machin' conclu entre l'UE et la Turquie en matière d'asile ? », *EU Immigration and Asylum Law and Policy*, http://eumigrationlawblog.eu/ accord-politique-ou-juridique-quelle-est-la-nature-du-machin-conclu-entre-lue-et-la-turquie-en-matiere-dasile/, 10 juin 2016, pp. 1-5.

COURNIL Christel, « La politique de réadmission de l'UE avec les pays tiers : diversification et expansion de l'externalisation des contrôles migratoires », *in*

Laurence Dubin (dir.), *La légalité de la lutte contre l'immigration irrégulière par l'Union européenne*, Bruylant, 2012, pp. 187-251.

CSEKE Nóra, « La portée territoriale du droit d'asile dans le système juridique de l'Union », *in* Carole BILLET, Estelle d'HALLUIN et Bérangère TAXIL (dir.), *L'accueil des demandeurs d'asile et des réfugiés aux portes de l'Europe*, Éditions mare & martin, 2021, pp. 15-36.

DUBOIS Jean-Pierre, « Le 'passeport Nansen', première protection des réfugiés dans l'histoire du droit international », *Après-demain*, vol. 39, n° 3, nf, 2016, pp. 48-48.

FERNANDEZ Julian et VIEL Chloé, « Le concept de 'pays tiers sûr' en droit de l'asile », *AJDA*, n° 6, 2018, pp. 322-328.

FLEURY GRAFF Thibaut, « Confusion et porosité entre droit de l'asile et droit des étrangers », *in* Claire BRICE-DELAJOUX (dir.), *Droit des étrangers / Droit de l'asile : entre attraction et répulsion, Paris*, Editions Pedone, 2021, pp. 47-60.

FLEURY GRAFF Thibaut, « Tenir à distance - La politique européenne d'externalisation de l'asile », *Esprit*, déc. 2022, pp. 51-60.

GHERMANI Naïma, « Du droit des exilés au droit d'asile : la naissance du droit d'asile moderne », *in* Gilles BERTRAND, Catherine BRICE et Mario INFELISE (dir.), *Exil, asile : du droit aux pratiques (XVIe -XIXe siècle)*, Publications de l'École française de Rome, 2022, pp. 77-94.

GÖZKAMAN Armağan, « L'impossibilité d'une véritable instrumentalisation de la question des réfugiés par le gouvernement turc dans ses relations avec l'Union européenne », *Revue Anatoli*, n° 9, 2018, pp. 45-60.

GUÉRIN Antoine, « Déclaration UE-Turquie du 18 mars 2016 : la CJUE ou les singes de la sagesse », *La Revue des droits de l'homme*, n° 16, 2019, pp. 1-27.

HAMIDIOGLU Abdullah, « La législation anti-terroriste en Turquie : un moyen de consolider la position politique du gouvernement face aux différents groupes dissidents du pays », *in* David FONSECA (dir.), *Logiques des législations antiterroristes Entre reconfiguration et défiguration du droit ?*, Lextenso, 2021, pp. 175-191.

JULIEN-LAFERRIÈRE François, « Le traitement des réfugiés et des demandeurs d'asile au point d'entrée », *RUDH*, 1990.

LAVAL Pierre-François, « L'instrumentalisation de l'État tiers : vers un dévoiement de la coopération européenne en matière d'asile », *Revue de l'Union européenne*, 2016, pp. 339-350.

LEDUC François, « L'asile territorial et conférence des Nations unies de Genève (Janvier 1977), *in* : *Annuaire français de droit international*, vol. 23, 1977, pp. 221-267.

MARTIN Eric-André, « La politique de sanctions de l'Union européenne - Ambition multilatérale contre logique de puissance », *Études de l'Ifri*, Ifri, oct. 2019.

MOREAU-RICHARD Odile, « Difficile sortie de guerre : de l'Empire ottoman à l'émergence de la jeune République de Turquie (1918-1924) », *Relations internationales*, vol. 171, n° 3, 2017, pp. 43-56.

NEFRAMI Eleftheria, « La répartition des compétences entre l'Union européenne et ses États membres en matière d'immigration », *in* Laurence DUBIN (dir.), *La lutte contre l'immigration irrégulière par l'Union européenne*, Bruxelles, Bruylant, 2012, pp. 35-63.

PARROT Karine, « Condition des étrangers - Le code communautaire des visas contre le droit d'asile », *Revue critique de droit international privé*, janv.-mars 2018, pp. 59-79.

PÉROUSE Jean-François, « La Turquie et la 'crise migratoire' de 2015 », *Revue Anatoli*, n° 9, 2018, pp. 31-43.

PÉTIN Joanna, « Les obligations des États membres de l'Union européenne dans l'accueil des demandeurs d'asile : l'opportunité d'un rappel bien nécessaire », *Revue trimestrielle des droits de l'Homme*, 30e année, no. 117, 1e janv. 2019, pp. 13-41.

PEYRONNET Chloé et RACHO Tania, « 'Ceci n'est pas un visa humanitaire' : la Cour de justice neutralise l'article 25§1 a) du code des visas », *La Revue des droits de l'homme*, 28 avr. 2017, pp. 1-17.

B. En langue anglaise

AKBAŞ Sezgi et ÜNLÜTÜRK ULUTAŞ Çağla, « Invisible Workers of the Global Factory City: Syrian Migrants in Denizli Labour Market », *Çalışma ve Toplum [Travail et communauté],* 2018, n° 1, pp. 167-192.

AKBULUT Merve, « Remedies Against Material Conditions at Removal Centers », *Public and Private International Law Bulletin*, vol. 39, n° 1, 2019, pp. 1-32.

ARIKAN Gökçe, « Approaching 10 Years: Towards the End of Temporary Protection and Durable Solutions », *Selçuk Law Review*, pp. 1435-1475.

ASLANTÜRK Oğuzhan et TUNÇ Yusuf Erdem, « Work Permit of Foreigners in Turkey and the Case of Syrians », *Ombudsman Akademik*, Année 5, n° 9, juill. - déc. 2018, pp. 141-180.

AYDIN Gökhan, « The States Jurisdiction and Practices in the Fight Against Irregular Migration Carried Out By Sea », *The Journal of Migration Studies*, vol. 2, n° 2, juill.-déc. 2016, pp. 120-211.

BABAN Feyzi, ILCAN Suzan et RYGIEL Kim, « Playing Border Politics with Urban Syrian Refugees - Legal Ambiguities, Insecurities, and Humanitarian Assistance in Turkey », *Movements - Journal for Critical Migration and Border Regime Studies* -, vol. 3, n° 2, 2017, pp. 81-102.

BABAN Feyzi, ILCAN Suzan et RYGIEL Kim, « Syrian refugees in Turkey: pathways to precarity, differential inclusion, and negotiated citizenship rights », *Journal of Ethnic And Migration Studies*, 2017, Vol. 43, No. 1, pp. 41-57.

BABAYİĞİT Mustafa, « The Problem of Non-Retroactivity of Rulings of The Constitutional Court Under Turkish Law », *TBB Dergisi [Revue de l'Union des Barreaux de Turquie]*, 2016, n° 124, pp. 183-220.

BİLGİN A. Aslı, « Assessing The Power of Frontex In Maritime Operations Against Irregular Migrants Under International Law », *Hacettepe Hukuk Fakultesi Dergisi*, 7(2), 2017, pp. 55-82.

BINKOVITZ Isaac A., « State Practice with Respect to the Safe Third Country Concept: Criteria for Determining That a State Offers Effective Protection for Asylum Seekers and Refugees », *George Washington International Law Review*., n° 50, 2018, pp. 581-612.

BOZKURT Kutluhan, « The Readmission Agreement and Visa Liberation Agreement », *TBB Dergisi [Revue de l'Union des Barreaux de Turquie]*, n° 125, 2016, pp. 387-408.

BÜRGİN Alexander et AŞIKOĞLU Derya, « Turkey's New Asylum Law: a Case of EU Influence », *Journal of Balkan and Near Eastern Studies*, vol. 19, n° 2, 2017, pp. 121-135.

ÇELİK Neşe Baran, « The rights and obligations of the foreigners who are applicants or beneficiaries of international protection in turkish law », *İnönü Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi* Özel Sayı vol. 1, 2015, pp.67-148.

ÇETİN İhsan, « Labor Force Participation of Syrian Refugees and Integration: Case of Adana and Mersin Cities », *Gaziantep University Journal of Social Sciences*, oct. 2016, pp. 1001-1016.

CHOLEWINSKI Ryszard, « Economic and Social Rights of Refugees and Asylum Seekers in Europe », *Workshop on Refugee and Asylum Policy and Practice in Europe and North America Oxford University*, 1-3 July 1999.

CHOLEWINSKI Ryszard, « European Union Policy on Irregular Migration », *in* B. BOGUSZ, R. CHOLEWINSKI, A. CYGAN et E. SZYSZCAK (dir.) *Irregular Migration and Human Rights: Theoretical, European and International Perspectives*, 2004, Leiden: Martinus Nijhoff Publishers.

CONTIADES Xenophon, PAPACHARALAMBOUS Charalambos et PAPASTYLIANOS Christos, « The Constitution of Greece: EU Membership Perspectives », *in* Anneli ALBI et Samo BARDUTZKY (dir.), *National Constitutions in European and Global Governance: Democracy, Rights, the Rule of Law - National Reports*, Asser Press, La Haye, 2019, pp. 641-683.

COŞKUN Emel et YILMAZ Çetin, « Asylum Seekers' Social Integration Problems and Access to Social Services: A Case of Düzce Satellite City », *Journal of Social Policy Conferences*, n° 75, pp. 269-305.

CRISP Jeff, « The local integration and local settlement of refugees: a conceptual and historical analysis », *HCR*, Working Papers n° 102, 1 avr. 2004, disponible sur : https://www.refworld.org/docid/4ff2ab4a2.html, consulté le 8 mars 2023.

CSORBA György, « Hungarian Emigrants of 1848-49 in the Ottoman Empire », *in* Hasan Celâl GÜZEL, C. Cem OĞUZ et Osman KARATAY (dir.), *The Turks*, Ankara, Yeni Türkiye Publications, 2002, pp. 224-232.

EDWARDS Alice, « Human Rights, Refugees, and the Right to Enjoy Asylum », *International Journal of Refugee Law,* n° 17, 2005, pp. 293-330.

EKŞİ Nuray, « Effects of the Judgments of the ECtHR on the Law on Foreigners and International Protection Concerning the Foreigners Whose Expulsion Process from Turkey Were Initiated as a Result of Rejection of their Aslum Applications », *Türkiye Adalet Akademisi Dergisi [Revue de l'Académie de la justice de Turquie]*, n° 5/19, oct. 2014, pp. 53-99.

ERCAN Murat, « Turkey-EU Relations and the Readmission Agreement within the Context of the Refugee Crisis », *Bölgesel Çalışmalar Dergisi*, vol. 1, n° 1, été 2016, pp. 1-22.

ERGÜVEN Nasıh Sarp et ÖZTURANLI Beyza, « International Refugee Law and Turkey », *Ankara Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi [Revue de la faculté de droit de l'Université d'Ankara]*, 2013, vol. 62, n° 4, 2013, pp. 1007-1061.

FELICIANO Florentino P., « The Principle of Non-refoulement: A Note on International Legal Protection of Refugees and Displaced Persons », *Philippine Law Journal*, vol. 57, n° 4, déc. 1982, pp. 598-610, p. 600.

FELLER Erika, « Carrier Sanctions and International Law », *International Journal of Refugee Law*, vol. 1, n° 1, 1989, pp. 48-66.

FITZPATRICK Joan, « Temporary Protection of Refugees: Elements of a Formalized Regime », *The American Journal of International Law*, vol. 94, n° 2, avr. 2000, pp. 279-306.

FOSTER Michelle, « Responsibility Sharing or Shifting? 'Safe' Third Countries and International Law », *Refuge - Canada's Journal on Refugees*, vol. 25, no. 2, 2008, pp. 64-78

GENİŞ Kaan Cem, « 1848 Hungarian Revolution and Hungarian Refugees Issue », *International Journal of Humanities and Education*, 2018, pp. 113-130.

GIL-BAZO María-Teresa, « Refugee Protection under International Human Rights Law: From Non-Refoulement to Residence and Citizenship », *Refugee Survey Quarterly*, vol. 34, n° 1, mars 2015, pp. 11-42.

GIL-BAZO María-Teresa, « The Safe Third Country Concept in International Agreements on Refugee Protection Assessing State Practice », *Netherlands Quarterly of Human Rights*, vol. 33, n° 1, 2015, pp. 42-77.

GKLIATI Mariana, « The Application of the EU-Turkey Agreement: A Critical Analysis of the Decisions of the Greek Appeals Committee », *European Journal of Legal Studies*, vol. 10, n° 1, 2017, pp. 80-123.

GRAHL-MADSEN Atle, « Commentary on the Refugee Convention 1951 - Articles 2-11, 13-37 », *HCR*, oct. 1997, disponible sur : https://www.refworld.org/docid/4785ee9d2.html, consulté le 8 mars 2023.

HAILBRONNER Kay, « Readmission Agreements and the Obligation on States under Public International Law to Readmit their Own and Foreign Nationals », *Max-Planck-Institut für ausländisches öffentliches Recht und Völkerrecht*, 1997, pp. 1-49.

HARUNOĞULLARI Muazzez, « Child labor among Syrian refugees and problems in Kilis », *Göç Dergisi [Revue de la migration],* 2016, vol. 3, n° 1, pp. 29-63.

HATHAWAY James C. et GAMMELTOFT-HANSEN Thomas, « Non-Refoulement in a World of Cooperative Deterrence », *Columbia Journal of Transnational Law*, vol. 53, n° 2, 2015, pp. 235-284.

HATHAWAY James C., « The Michigan Guidelines on Protection Elsewhere », *Michigan Journal of International Law*, vol. 28, n° 207, 3 janv. 2007.

İÇDUYGU Ahmet et DİKER Eleni, « Labor Market Integration of Syrian Refugees in Turkey: From Refugees to Settlers », *The Journal of Migration Studies*, vol. 3, n° 1, janv.-juin 2017, pp. 12-35.

İÇDUYGU Ahmet, « The politics of international migratory regimes: transit migration flows in Turkey », *International Social Science Journal*, vol. 52, n° 165, sept. 2000, pp. 357-367.

IDRIZ Narin, « The EU-Turkey deal in front of the Court of Justice of the EU: An unsolicited Amicus Brief », *Asser Institute Policy Brief,* no 3, déc. 2017, pp. 1-8.

İNELİ-CİĞER Meltem, « An Assessment of December 2019 Amendments to the Turkish Law on Foreigners and International Protection in view of the European Court of Human Rights Jurisprudence », *Marmara Üniversitesi Hukuk Fakültesi Hukuk Araştırmaları Dergisi [Revue des recherches juridiques de la faculté de droit de l'Université Marmara],* vol. 26, n° 2, déc. 2020, pp. 699-725.

KAHYA NİZAM Özlem et SALLAN GÜL Songül, « Settlement Policies for Refugees in Turkey and Satellite Cities: Lives In The Grip of Security », *Suleyman Demirel University The Journal of Faculty of Economics and Administrative Sciences*, vol. 22, n° spécial sur la migration, 2017, pp. 1385-1410

KAHYA Özlem, « Asylum Seekers in Turkey and Satellite City Experience », *in Building New Approaches To The Global Issues*, 2nd International Davraz Congress Proceedings Book, 29-31 Mai 2014, Isparta, pp. 4081-4114.

KALFA-TOPATEŞ Aslıcan, TOPATEŞ Hakan et DURMAZ Nursel, « Being an 'Obliged Person' in Freedom Seeking: Iranian Refugees in Denizli's Labour Market », *Çalışma ve Toplum [Travail et communauté],* n° 4, 2018, pp. 2015-2045.

KARTAL Bilhan et BAŞÇI Emre, « Asylum-seeker and refugee movements toward Turkey », *Celal Bayar University Journal of Social Sciences*, vol. 12, n° 2, juin 2014, pp. 275-299.

KEYMAN Fuat et ÖNİŞ Ziya, « Helsinki, Copenhagen and Beyond: Challenges to the New Europe and the Turkish State », *in* Nergis CANEFE et Mehmet UĞUR (dir.), *Turkey and European Integration: Accession Prospects and Issues*, Édition Routledge, 1e édition, Londres, 2 août 2004, pp. 173-193.

KİRİŞÇİ Kemal, « Is Turkey lifting the 'geographical limitation'?: The November 1994 Regulation on Asylum in Turkey », *International Journal of Refugee Law*, vol. 8, no 3, 1996.

KİRİŞÇİ Kemal, « Refugee Movements and Turkey », *International Migration*, vol. 29, no 4, déc. 1991, pp. 545-560.

KJAERGAARD Eva, « The Concept of 'Safe Third Country' in Contemporary European Refugee Law », 6 *Int'l J. Refugee L.*, 1994, pp. 649-656.

KNEEBONE Susan, « Introduction: Refugees and Asylum Seekers in the International Context - Rights and Realities », *in* Susan KNEEBONE (dir.), *Refugees, Asylum Seekers and the Rule of Law - Comparative Perspectives*, Cambridge, Cambridge University Press, 2009, pp. 1-31.

KOÇAN Aysima et KIRLIOĞLU Mehmet, « Syrians and Social Cohesion: An Evaluation from Scudder's Framework », *Society and Social Work*, vol. 31, no 4, oct. 2020, pp. 1855-1885.

LAUTERPACHT Sir Elihu et BETHLEHEM Daniel, « The Scope and Content of the Principle of Non-Refoulement: Opinion », *in* Erika FELLER, Volker TÜRK et Frances NICHOLSON (dir.), *Refugee Protection in International Law - UNHCR's Global Consultations on International Protection*, Cambridge, Cambridge University Press, 2003.

LEGHTAS Izza et HOLLINGSWORTH Ann, « 'I Am Only Looking For My Rights', Legal Employment Still Inaccessible For Refugees In Turkey », *Refugees International,* Field Report, déc. 2017.

LEGHTAS Izza et SULLIVAN Daniel, « 'Except God, We Have No One': Lack of Durable Solutions for Non-Syrian Refugees in Turkey », *Refugees International*, Field Report, févr. 2017.

LEGOMSKY Stephen H., « Secondary Refugee Movements and the Return of Asylum Seekers to Third Countries: The meaning of Effective Protection », *International Journal of Refugee Law*, vol. 14, no 4, 2003, pp. 567-677.

LUCA Donatella, « Questioning Temporay Protection », *International Joumal of Refugee Law*, vol. 6 no 4, 1994, pp. 535-538.

MANDAL Ruma, « Protection Mechanisms Outside of the 1951 Convention ('Complementary Protection') », *HCR*, PPLA/2005/02, juin 2005.

MARX Reinhard, « Article 34 » *in* Andreas ZIMMERMANN, Jonas DÖRSCHNER et Felix MACHTS (dir.), *The 1951 Convention relating to the Status of Refugees and its 1967 Protocol: A Commentary*, Oxford University Press, 27 janv. 2011, pp. 1441-1458.

MARX Reinhard, « Non-Refoulement, Access to Procedures, and Responsibility for Determining Refugee Claims », *International Journal of Refugee Law*, vol. 7, n° 3, 1995, pp. 383-406.

MASSEY Hugh, « UNHCR and De Facto Statelessness, HCR, Division of International Protection », *HCR*, LPPR/2010/01, avr. 2010.

MCADAM Jane, « The European Union Qualification Directive: The Creation of a Subsidiary Protection Regime », *International Journal of Refugee Law*, vol. 17, n° 3, 2005, pp. 461-516.

MOLDOVAN Carmen, « Is the EU-Turkey Action Plan an effective or just an apparent solution to the refugee crisis? », *Centre for European Studies,* Working Papers, vol. 9, n° 3, oct. 2017, pp. 195-212.

MORENO-LAX Violeta, « The Legality of the 'Safe Third Country' Notion Contested: Insights from the Law of Treaties », *in* G.S. Goodwin-Gill and P. Weckel (dir.), *Migration & Refugee Protection in the 21st Century: Legal Aspects,* The Hague Academy of International Law Centre for Research, Martinus Nijhoff, 2015, pp. 665-721.

MÜFTÜLER-BAÇ Meltem, « The European Union's Accession Negotiations with Turkey from a Foreign Policy Perspective », *European Integration*, vol. 30, n° 1, mars 2008, pp. 63-78.

MÜFTÜLER-BAÇ Meltem, « Turkey's future with the European Union: an alternative model of differentiated integration », *Turkish Studies*, vol. 18, n° 3, 2017, pp. 416-438.

MULLALLY Siobhán, « A Crisis of Protection In Europe: Migrants At Sea », *American Society of International Law Proceedings*, n° 173, mars 30-avr. 2, 2016.

NIRMAL Bagish Chandra, « Some Aspects of the Right to Leave, the Right to Return and the Question of the Right to Remain with Special Reference to Indian Law and Practice », *ISIL Year Book of International Humanitarian and Refugee Law*, n° 7, 2007, pp. 229-264.

OCAK Kasım, « Dealing with International Protection Applications Made in Accordance with The Law No. 6458 in the Turkish Administrative Jurisdiction », *Ankara Hacı Bayram Veli Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi [Revue de la Faculté de droit de l'Université Hacı Bayram Veli d'Ankara],* vol. 23, n° 4, 2019, pp. 363-393.

OUDEJANS Nanda, RIJKEN Conny et PIJNENBURG Annick, « Protecting the EU External Borders and the Prohibition of Refoulement », *Melbourne Journal of International Law,* vol. 19, n° 2, déc. 2018, pp. 614-638, p. 637.

ÖZCÜRE Gürol, « The European Union-Turkey Visa Liberalization Dialogue, Readmission Agreement and Working Rights of Syrian Refugees in Turkish Labour Market », *Atatürk Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Dergisi*, vol. 30, no. 5, 2016, pp. 1415-1435.

PIOTROWICZ Ryszard et VAN ECK Carina, « Subsidiary Protection and Primary Rights », *The International and Comparative Law Quarterly*, vol. 53, n° 1, janv. 2004, pp. 107-138.

RAPOPORT Cécile, « Chronique L'action extérieure de l'Union européenne - Politique d'élargissement : des avancées sur fond de 'crise des réfugiés' », *RTD Eur.*, 2016, pp.122-123.

REEDS Laura Anne, « Sixty Years in Limbo: The Duty of Host States to Integrate Palestinian Refugees under Customary International Law », *New York University Law Review*, vol. 81, n° 1, avril 2006, pp. 351-384.

RODENHÄUSER Tilman, « Another Brick in the Wall: Carrier Sanctions and the Privatization of Immigration Control », *International Journal of Refugee Law*, vol. 26, n° 2, 2014, pp. 223-247.

SALLAN GÜL Songül, TÜRKMEN Emine et KAHYA NİZAM Özlem, « Most Defenseless State of Labor in Turkey: Being Syrian Refugee Child Worker the Case of Şanlıurfa », *Çalışma ve Toplum [Travail et communauté],* n° 2, 2019, pp. 917-940.

SAVAR Erkan et KEDİKLİ Umut, « Facilities Provided Refugees and Asylum Seekers in Turkey and Their Adaptation Problems: Cankiri Province Sample », *International Journal of Management, Economics and Business*, vol. 15, n° 4, 2019, pp. 1119-1142.

SCHMID Dorothée, « Turquie : le syndrome de Sèvres, ou la guerre qui n'en finit pas », *Politique étrangère*, n° 1, printemps 2014, pp. 199-213.

SCHUCK Peter H., « Refugee Burden-Sharing: A Modest Proposal », *Yale Journal of International Law*, vol. 22, n° 2, pp. 243-298.

SERT Deniz et YILDIZ Uğur, « To be or not to be : The Case of Refugees in the Satellite Cities of Turkey », *International Human Security Conference Series, Istanbul Conference on Human Security : New Challenges, New Perspectives*, 27-28 oct. 2011, pp. 177-192.

SPIJKERBOER Thomas, « Minimalist Reflections on Europe, Refugees and Law », *European Papers*, vol. 1, 2016, n° 2, pp. 533-558.

SPILIOTOPOULOS Epaminondas. « Judicial Review of Legislative Acts in Greece », *Temple Law Quarterly*, vol. 56, n° 2, 1983, pp. 463-502

STEINHILPER Elias et GRUIJTERS Rob J., « A Contested Crisis: Policy Narratives and Empirical Evidence on Border Deaths in the Mediterranean », *Sociology*, vol. 52, n° 3, 2018, pp. 515-533.

TAPIA Stéphane, « Rôle des flux migratoires et des réfugiés dans la construction d'un État : La Turquie », *in* Luc CAMBRÉZY et Véronique LASSAILLY-JACOB (dir.), *Populations réfugiées : De l'exil au retour,* IRD Éditions, 2014, pp. 119-148.

TEITGEN-COLLY Catherine, « Le concept de pays sûr », *in Mélanges F. Julien-Lafferrière*, Bruylant, 2011, pp. 525-576.

TOURNEPICHE Anne-Marie, « La coopération en droit des réfugiés : enjeu d'avenir », *in* Anne-Marie TOURNEPICHE (dir.), *La coopération : enjeu essentiel du droit des réfugiés*, Editions A. Pedone, Paris, 2015, pp. 5-12.

TÜRKOĞLU Oğuzhan, « Refugees and National/International Security », *Uludağ Journal of Economy and Society*, vol. 30, no. 2, 2011, pp. 101-118.

ULUSOY Orçun et BATTJES Hemme, « Situation of Readmitted Migrants and Refugees from Greece to Turkey under the EU-Turkey Statement », *Vrije University,* Migration Law Working Paper Series*,* n° 15, 2017.

USTUBICI Aysen et ICDUYGU Ahmet, « Border closures and the externalization of immigration controls in the Mediterranean: a comparative analysis of Morocco and Turkey », *New Perspectives on Turkey*, n° 60, 2019, pp. 179-202.

UZUN Aytül, « The evaluation of the Syrians as Turkey's current social and economic problem under refugee law and law and economics », *Ankara Barosu Dergisi [Revue du Barreau d'Ankara]*, n° 1, 2015, pp. 107-120.

VEINSTEIN Gilles, « L'établissement des juifs d'Espagne dans l'Empire ottoman (fin xve-xviie s.) : une migration », *in* Claudia MOATTI, Wolfgang KAISER et Christophe PÉBARTHE, (dir.), *Le monde de l'itinérance : En Méditerranée de l'Antiquité à l'époque moderne*, Ausonius Éditions, 2009, pp. 667-683.

WEIS Paul, « Legal Aspects of the Convention of 25 July 1951 relating to the Status of Refugees », *British Yearbook of International Law*, vol. 30, 1953, pp. 475-512.

YENER KESKİN Cansu, « Conditional Refugees from the Perspective of the Freedom of Residence and Movement and the Right to Work », *Marmara Üniversitesi Hukuk Fakültesi Hukuk Araştırmaları Dergisi [Revue de recherches juridiques de la faculté de droit de l'Université Marmara]*, vol. 25, n° 1, juin 2019, pp. 388-433.

ZIECK Marjoleine, « Refugees and the Right to Freedom of Movement: From Flight to Return », *Michigan Journal of International Law*, n° 39, 2018, pp. 19-116.

ZIEGLER Ruvi et KHAN Fatima, « Refugee Naturalization and Integration », *in* Cathryn COSTELLO, Michelle FOSTER et Jane MCADAM (dir.), *The Oxford Handbook of International Refugee Law*, Oxford University Press, 3 juin 2021, pp. 1046-1061.

ZOETEWEIJ Margarite Helena et TURHAN Ozan, « Above the Law - Beneath Contempt: The End of the EU-Turkey Deal », *Swiss Review of International and European Law*, n° 27, 2017, pp. 151-166.

C. En langue turque

AZRAK Ülkü, « Anayasa Mahkemesi İptal Kararlarının Geriye Yürümezliği [La non-rétroactivité des décisions d'annulation de la Cour constitutionnelle », *Anayasa Yargısı Dergisi*, vol. 1, 1984, pp. 151-168.

BİLGE Necip, « Anayasa Mahkemesi İptal Kararlarının Geriye Yürümezliği Sorunu [Le problème de non-rétroactivité des décisions d'annulation de la Cour constitutionnelle] », *Ankara Barosu Dergisi [Revue du Barreau d'Ankara],* n° 3, 1990, pp. 359-368.

ENSAROĞLU Yılmaz, ARDIÇ Zeynep, BARIN Taylan, GÜÇTÜRK Yavuz et UZUN Cem Duran, « 2013'te Hukuk ve İnsan Hakları [Le droit et les droits de l'Homme en 2013] », *Fondation SETA*, janv. 2014, n° 80.

GÜNDAY Metin, « Ohal, İhraç Khk'leri ve Hukuki Durum [L'état d'urgence, les KHK de licenciement et la situation juridique] », *Ankara Barosu Dergisi [Revue du Barreau d'Ankara],* 2017/1, pp. 29-38.

İÇDUYGU Ahmet ve AYAŞLI Enes, « Geri Dönüş Siyaseti: Suriyeli Mültecilerin Dönüş Göçü İhtimali ve Gelecek Senaryoları [Politique de retour : la possibilité de la migration de retour des réfugiés syriens et les scénarios de futur] », *Koc University*, Working Papers, avr. 2019, pp. 1-17.

KAYGISIZ İrfan, « Suriyeli Mültecilerin Türkiye İşgücü Piyasasına Etkileri [Effets des réfugiés syriens sur le marché du travail turc] », *Dünyadan [Du monde],* Édition Friedrich-Ebert-Stiftung, pp. 1-21.

KUZU Burhan, « Anayasa Mahkemesinin İptal Kararlarının Geriye Yürümezliği Sorunu [Le problème de non-rétroactivité des décisions d'annulation de la Cour constitutionnelle] », İstanbul Üniversitesi Hukuk Fakültesi Mecmuası, vol. 52, n° 1-4,1986-1987 pp. 185-229.

NAS Çiğdem, « Türkiye-AB İlişkilerinde Geri Kabul ve Vize Serbestliği: Hareketliliğin Yönetimi [La réadmission et la libéralisation des visas dans les relations Turquie-UE: la gestion de la mobilité] », *Marmara Avrupa Araştırmaları Dergisi*, vol. 23, n° 2, 2015, pp. 169-186.

SARIÖZ BÜYÜKALP A. İpek, « Aile İkamet İzni Verilmesinde Sorunlar ve Güncel Değerlendirmeler [Problèmes liés à la délivrance de l'autorisation de séjour familial et Remarques actuelles], *Bahçeşehir Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi [Revue de la faculté de droit de l'Université Bahcesehir],* 2019, vol. 14, n° 177-178, pp. 1303-1320.

IV. Publications des institutions indépendantes

Barreau d'Ankara, *Ankara İl Emniyet Müdürlüğü Mali Suçlar Soruşturma Bürosundaki İşkence İddialarına Dair Rapordur [Rapport relatif aux allégations de torture dans le bureau d'investigation des infractions financières de la Direction de police d'Ankara],* 30 mai 2019, disponible sur : http://www.ankarabarosu.org.tr/Haber Duyuru.aspx?BASIN_ACIKLAMASI&=3099, consulté le 8 mars 2023.

Barreau d'Ankara, *Geri Gönderme Merkezleri Deneyim Paylaşımı Çalıştayı [Colloque sur le partage d'expérience sur les centres de rétention]*, 1-2 févr. 2020, Ankara, disponible sur : http://www.ankarabarosu.org.tr/HaberDuyuru.aspx?DUYURU&=6131, consulté le 7 mars 2023.

Barreau d'Antalya, Barreau de Van, Association for Migration Research (GAR), Migrant Solidarity Association, International Refugee Rights Association et autres, *[...] Yabancılar ve Uluslararası Koruma Kanunu'ndaki Değişikliklerle İlgili Ortak Değerlendirme [Évaluation conjointe sur [...] les modifications du YUKK]*, 4 déc. 2019, disponible sur : https://gocarastirmalaridernegi.org/attachments/article/144/ yukk-degisiklikleri-hakkinda-ortak-degerlendirme.pdf, consulté le 10 mars 2023.

Barreau d'Istanbul, *İstanbul Barosu İnsan Hakları Merkezi Olarak İl Göç İdaresi İle Gerçekleştirdiğimiz Toplantıya İlişkin Açıklama [Note sur la réunion entretenue entre le Centre des droits de l'Homme du Barreau d'Istanbul et la Direction préfectorale de la gestion de migration (IGIM)],* 4 août 2019, disponible sur : https://www.istanbulbarosu.org.tr/Haber Detay.aspx?ID=14825&Desc=İstanbul-Barosu-İnsan-Hakları-Merkezi-Olarak-İl-Göç-İdaresi-İle-Gerçekleştirdiğimiz-Toplantıya-İlişkin-Açıklama, consulté le 7 mars 2023.

Barreau d'Izmir - Commission de la migration et de l'asile, *İzmir Harmandalı Geri Gönderme Merkezi Korona Pandemisi Raporu [Rapport sur la pandémie de corona dans le centre de rétention de Harmandalı Izmir]*, le 18 avr. 2020, disponible sur : https://www.izmirbarosu.org.tr/HaberDetay/ 2025/izmir-harmandali-geri-gonderme-merkezi-korona-pandemisi-raporu, consulté le 10 mars 2023.

Barreau d'Izmir, *Avukatların Gözünden Geri Gönderme Merkezleri ve İdari Gözetim Alanları Çalıştayı Sonuç Raporu [Rapport final de l'atelier sur les centres de renvoi et les endroits de rétention administrative aux yeux des avocats],* 29 juin 2019, disponible sur : https://www.izmirbarosu.org.tr/ HaberDetay/2156/izmir-barosu-ev-sahipliginde-avukatlarin-gozunden-geri-gonderme-merkezleri-ve-idari-gozetim-alanlari-calistayi-duzenlendi, consulté le 21 mars 2023.

Barreau d'Izmir, *İzmir Geri Gönderme Merkezlerinde Adalete Erişim Hakkı Çerçevesinde Yaşanan Sorunlar [Les problèmes concernant le droit à l'accès à la justice dans les centres de rétention d'Izmir],* 18 juill. 2017, disponible sur : https://www.izmirbarosu.org.tr/Sayfa/1279/izmir-geri-gonderme-merkezlerinde-adalete-erisim-hakki-cercevesinde-yasanan-sorunlar, consulté le 6 mars 2023.

Barreau d'Izmir, *Mülteci Hukuku Rehberi [Guide sur le droit d'asile]*, juin 2020, disponible sur : https://www.izmirbarosu.org.tr/Yayin/1499/adli-yardim-alaninda-calisan-avukatlar-icin-multeci-hukuku-rehberi, consulté le 10 mars 2023.

TÜRK-İŞ [Confédération des syndicats de Turquie], *Ocak 2016 - Açlık ve Yoksulluk Sınırı [Seuils de la famine et la pauvreté - Janvier 2016]*, 26 janv. 2016, disponible sur : http://www.turkis.org.tr/ dosya/K4Isgc16v4ea.pdf, consulté le 8 mars 2023.

TÜRK-İŞ [Confédération des syndicats de Turquie], *Şubat 2018 - Açlık ve Yoksulluk Sınırı [Seuils de la famine et la pauvreté - Février 2018]*, 26 janv. 2016, disponible sur : http://www.turkis.org.tr/dosya/K4Isgc16v4ea.pdf, consulté le 8 mars 2023.

Union des barreaux de Turquie, *Gezi Raporu [Rapport de Gezi]*, 30 déc. 2014, disponible sur : http://tbbyayinlari.barobirlik.org.tr/TBBBooks/518.pdf, consulté le 8 mars 2023.

University of Michigan Law School, « Les recommandations de Michigan sur la protection ailleurs », *Michigan Journal of International Law*, 3 janv. 2007, vol. 28, pp. 208-220.

V. Presse

A. Communiqué de presse

Agence de presse Demirören (DHA), *Bakan Soylu : 41 bin 192 kaçak Afgan göçmenden 20 bin 558'i geri gönderildi (Ministre Soylu : 20 558 des 41 192 migrants afghans irréguliers renvoyés),* disponible sur : https://www.youtube.com/watch?v=pAMKoF3V0Rk, consulté le 8 mars 2023.

BBC Türkçe*, HDP'li 5 belediyeye kayyum: Eş Başkan Mithat Sancar 'Yapılan darbe pratiğidir' dedi [Des tuteurs aux 5 municipalités du HDP : le co-président Mithat Sancar a dit 'c'est une pratique de coup d'État'],* 15 mai 2020, disponible sur : https://www.bbc.com/turkce/haberler-turkiye-52676205, consulté le 8 mars 2023.

Diken, *2,5 milyon Suriyeli var, araştırma yok: Akademide fiili yasak sürüyor [2,5 millions de Syriens et aucune recherche : interdiction continue dans l'académie]*, 25 janv. 2016, disponible sur : https://www.diken.com.tr/25-milyon-suriyeli-var-arastirma-yok-akademide-fiili-yasak-suruyor/, consulté le 6 mars 2023.

Habertürk, *Déclarations importantes du ministre de l'intérieur, Suleyman Soylu à Habertürk*, disponible sur : https://www.haberturk.com/son-dakika-bakan-soylu-dan-onemli-aciklamalar-2514831, consulté le 8 mars 2023.

Cumhuriyet, *İzmir Barosu: Geri Gönderme Merkezi denetime açılsın [Barreau d'Izmir : le centre de rétention doit être inspecté]*, 20 mai 2021, disponible sur : https://www.cumhuriyet.com.tr/haber/izmir-barosu-geri-gonderme-merkezi-denetime-acilsin-1837728, consulté le 10 mars 2023.

Gazete Duvar, *Aydın Geri Gönderme Merkezi: Savaştan kaçıp cehenneme düştüler [Centre de réteniton d'Aydın: Ils sont tombés dans l'enfer après avoir fui la guerre]*, disponible sur *:* https://www.gazeteduvar. com.tr/aydin-geri-gonderme-merkezi-savastan-kacip-cehenneme-dustuler-haber-1515887, consulté le 7 mars 2023.

Hürriyet, *Tartışmalı tezkere reddedildi [Le mandat controversé rejeté],* 1 mars 2003, disponible sur : https://www.hurriyet.com.tr/gundem/tartismali-tezkere-reddedildi-130976, consulté le 8 mars 2023.

Sol, *GGM çalışanları sığınmacıların durumunu anlattı: Kötü muamele, aşağılama, insanlık dışı koşullar [Des personnels du centre de rétention se prononcent sur la situation des demandeurs d'asile : mauvais traitement, humiliation, conditions inhumaines],* 25 juin 2021, disponible sur : https://haber.sol.org.tr/ haber/ggm-calisanlari-siginmacilarin-durumunu-anlatti-kotu-muamele-asagilama-insanlik-disi-kosullar, consulté le 3 mars 2023.

L'Express, *Fraudes, blanchiment d'argent, corruption... La Turquie d'Erdogan en plein scandale*, 26 déc. 2013, disponible sur : https://www.lexpress.fr/actualite/monde/fraudes-blanchiment-d-argent-corruption-la-turquie-d-erdogan-en-plein-scandale_1310075.html, consulté le 8 mars 2023.

TRT Haber, *Suriye sınırında 564 kilometrelik güvenlik duvarı tamamlandı [Le mur de sécurité de 564 km à la frontière avec la Syrie est terminé],* 9 juin 2018, disponible sur : https://www.youtube.com/watch?v=Xf62USN4fyI, consulté le 8 mars 2023.

Middle East Monitor, *Turkey's wall along Iran border almost complete*, 8 juin 2020, disponible sur : https://www.middleeastmonitor.com/20200608-turkeys-wall-along-iran-border-almost-complete/, consulté le 8 mars 2023.

T24, *Türkiye'de 4.3 milyon göçmen yaşıyor; mülteci statüsünde 3 kişi var [4,3 migrants en Turquie ; dont seuls 3 en statut de réfugié],* 17 janv. 2018, disponible sur : https://m.t24.com.tr/haber/turkiyede-43-milyon-gocmen-yasiyor-multeci-statusunde-3-kisi-var,537273, consulté le 6 mars 2023.

The Guardian, *Leaked tapes prompt calls for Turkish PM to resign*, 25 fév. 2014, disponible sur : https://www.theguardian.com/world/2014/feb/25/leaked-tapes-calls-erdogan-resign-turkish-pm, consulté le 8 mars 2023.

Turkish Minute, *Kılıçdaroğlu says Turkey's interests will be his priority on future of migrant deal with EU*, disponible sur : https://www.turkishminute.com/2023/03/31/kilicdaroglu-says-turkeys-interests-will-be-his-priority-on-future-of-migrant-deal-with-eu/, consulté le 5 avr. 2023.

B. Articles de presse

BOURCIER Nicolas, « Erdogan en difficulté sur plusieurs fronts », *Le Monde*, 31 mars 2023, disponible sur : https://www.lemonde.fr/international/article/2023/03/30/en-turquie-le-president-erdogan-en-difficulte-a-six-semaines-des-elections_6167512_3210.html, consulté le 5 avr. 2023.

DEMIRTAS Selahattin, « Free Speech Isn't the Only Casualty of Erdogan's Repression », *New York Times* 13 avr. 2016, disponible sur :

https://www.nytimes.com/2016/04/14/opinion/free-speech-isnt-the-onlycasualty-of-erdogans-repression.html, consulté le 8 mars 2023.

MATRINGE Jean, « Errements de la politique migratoire de Bruxelles », *Le Monde diplomatique*, 1 mai 2017.

OZTURK Timour, « Avant les élections, la panique du patronat turc », *Les Échos*, 5 avr. 2023, disponible sur : https://www.lesechos.fr/monde/europe/turquie-lopposition-se-range-derriere-un-seul-candidat-face-a-erdogan-1912905, consulté le 5 avr. 2023.

OZTURK Timour, « Turquie : l'opposition se range derrière un seul candidat face à Erdoğan », *Les Échos*, 7 mars 2023, disponible sur : https://www.lesechos.fr/monde/europe/turquie-lopposition-se-range-derriere-un-seul-candidat-face-a-erdogan-1912905, consulté le 5 avr. 2023.

VI. Publications ONG/Associations

A. Rapports

Amnesty International, *Stranded - Refugees In Turkey Denied Protection*, 22 avr. 2009, disponible sur : https://www.amnesty.org/en/documents/eur44/001/2009/en/, consulté le 8 mars 2023.

Amnesty International, *Frontier Europe: Human Rights Abuses on Greece's Border with Turkey*, 2013.

Amnesty International, *Turkey: Illegal Mass Returns of Syrian Refugees Expose Fatal Flaws in EU-Turkey Deal*, 1er avr. 2016, disponible sur : https://www.amnesty.org/en/press-releases/2016/04/turkey-illegal-mass-returns-of-syrian-refugees-expose-fatal-flaws-in-eu-turkey-deal/, consulté le 8 mars 2023.

Amnesty International, *Blueprint for Despair - Human Rights Impact of the EU-Turkey Deal*, 2017, disponible sur : https://www.amnesty.org/download/Documents/EUR2556642017ENGLISH.PDF, consulté le 8 mars 2023.

Amnesty International, *Urgent Action - Over 2,000 Afghans at Risk of Deportation*, 24 avr. 2018, disponible sur : https://www.amnesty.org/download/Documents/EUR4482582018ENGLISH.pdf, consulté le 8 mars 2023.

Amnesty International, *They Don't Treat Us Like Humans - Unlawful Returns of Afghans from Turkey and Iran*, amnesty.org, 2022.

Association Heinrich Böll Stiftung, *Report on Turkey's Asylum Law and Policies*, déc. 2019, disponible sur : https://tr.boell.org/en/2019/12/11/turkeys-asylum-law-and-policies, consulté le 10 mars 2023.

Commission internationale des juristes, *Turkey's Judicial Reform Strategy and Judicial Independence*, nov. 2019, disponible sur : https://www.icj.org/wp-content/uploads/2019/11/Turkey-Justice-Reform-Strat-Advocacy-Analysis-brief-2019-ENG.pdf, consulté le 8 mars 2023.

ECRE, *Greece: The Ruling of The Council of State on The Asylum Procedure Post Eu-Turkey Deal*, 4 oct. 2017, disponible sur : http://briguglio.asgi.it/immigrazione-e-asilo/2017/ottobre/nota-aida-grecia-turchia.pdf, consulté le 8 mars 2023.

ECRE, *Weekly Editorial: EU-Turkey - Deconstructing the deal behind the statement,* mars 2018, disponible sur : https://www.ecre.org/weekly-ed, consulté le 9 avr. 2023.

ECRE, *A critical approach of the concept of Turkey as a safe-third country under the scope of the EU-Turkey « Common Statement » as interpreted by the Greek Council of State and two different Independent Appeal Committees*, 10 juill. 2018, disponible sur : https://www.asylumlawdatabase.eu/en/journal/critical-approach-concept-turkey-safe-third-country-under-scope-eu-turkey-%E2%80%9Ccommon-statement%E2%80%9D, consulté le 8 mars 2023.

ECRE, *Country Report: Turkey - 2018 Update*, mars 2019, disponible sur : https://asylumineurope. org/wp-content/uploads/2019/04/report-download_aida_tr_2018update.pdf, consulté le 7 mars 2023.

ECRE, *Country Report: Turkey - 2019 Update*, avr. 2020, disponible sur : https://asylumineurope. org/wp-content/uploads/2020/04/report-download_aida_tr_2019update.pdf, consulté le 8 mars 2023.

ECRE, *Country Report: Turkey - 2020 Update*, janv. 2021, disponible sur : https://asylumineurope. org/wp-content/uploads/2021/05/AIDA-TR_2020update.pdf, consulté le 8 mars 2023.

ECRE, *Fast-Track Border Procedure (Eastern Aegean Islands) – Greece,* mai 2022, disponible sur : http://www.asylumineurope.org/reports/country/greece/asylum-procedure/procedures/fast-track-border-procedure-eastern-aegean, consulté le 8 mars 2023.

ECRE, *Freedom of Movement - Greece*, mai 2022, disponible sur : https://www.asylumineurope.org/reports/country/greece/reception-conditions/access-and-forms-reception-conditions/freedom-movement#footnoteref8_oc87x5d, consulté le 8 mars 2023.

ECRE, *Safe third country - Greece*, 30 mai 2022, disponible sur : https://asylumineurope.org/reports/country/greece/asylum-procedure/the-safe-country-concepts/safe-third-country/, consulté le 26 avr. 2023

Centre des Ressources sur les Entreprises et les Droits de l'Homme, *Turkey: Syrian refugee child labour commonplace in garment factories, agriculture & on streets, despite easier access to work permits & formal employment for adults*, disponible

sur : https://www.business-humanrights.org/fr/derni%C3%A8res-actualit%C3%A9s/turkey-syrian-refugee-child-labour-commonplace-in-garment-factories-agriculture-on-streets-despite-easier-access-to-work-permits-formal-employment-for-adults/, consulté le 8 mars 2023.

Euractiv, *Refoulement de migrants : recours contre Frontex devant la justice européenne*, disponible sur : https://www.euractiv.fr/section/migrations/news/refoulement-de-migrants-recours-contre-frontex-devant-la-justice-europeenne/, consulté le 9 mars 2023.

FIDH, *Turkey : Gezi, One Year On - Witch hunt, impunity of law enforcement officials and a shrinking space for rights and freedoms*, mai 2014.

Human Rights Association, *Report of Rights Violations Against Refugees - 2020*, 29 janv. 2021, disponible sur : https://www.ihd.org.tr/wp-content/uploads/2021/01/Ya%C5%9Fam%C4%B1n-K%C4%B1y%C4%B1s%C4%B1nda-2020-Y%C4%B1l%C4%B1-M%C3%BCltecilere-Y%C3%B6nelik-Hak-%C4%B0hlalleri-Raporu.pdf, consulté le 9 mars 2023.

Human Rights Watch, *Whatever Happened To The Iraqi Kurds?,* 11 mars 1991, disponible sur : https://www.hrw.org/reports/1991/IRAQ913.htm, consulté le 6 mars 2023.

Human Rights Watch, *Stuck in a Revolving Door - Iraqis and Other Asylum Seekers and Migrants at the Greece/Turkey Entrance to the European Union*, nov. 2008, disponible sur : https://www.hrw.org/sites/ default/files/reports/greeceturkey1108web_0.pdf, consulté le 9 mars 2023.

Human Rights Watch, *Turkey: Syrians Pushed Back at the Border - Closures Force Dangerous Crossings with Smugglers*, 23 nov. 2015, disponible sur : https://www.hrw.org/news/2015/11/23/turkey-syrians-pushed-back-border, consulté le 8 mars 2023.

Human Rights Watch, *Turkey: Open Borders to Syrians Fleeing ISIS - At least 30,000 Trapped Amid Northern Syria Fighting*, 14 avr. 2016, disponible sur : https://www.hrw.org/news/2016/04/14/turkey-open-borders-syrians-fleeing-isis, consulté le 8 mars 2023.

Human Rights Watch, *Turkey: Border Guards Kill and Injure Asylum Seekers - Border Lock-Down Puts Syrian Lives at Risk,* 10 mai 2016, disponible sur : https://www.hrw.org/news/2016/05/10/turkey-border-guards-kill-and-injure-asylum-seekers, consulté le 8 mars 2023.

Human Rights Watch, *Turkey: Syrians Shot, Beaten, and Killed at Border*, 10 mai 2016, disponible sur : https://www.youtube.com/watch?v=EGkSxVEjgMY&has_verified=1, consulté le 8 mars 2023.

Human Rights Watch, *Türkiye'nin Suriyeli Mültecileri Kaydetmeyi Askıya Alması Hk. [À propos de la suspension par la Turquie des enregistrements des Syriens],* 13 juin 2018, disponible sur :

https://admin.hrw.org/sites/default/files/supporting_resources/201806eca_turkey_refugees_dgmmletter_tr.pdf, consulté le 5 mars 2023.

Human Rights Watch, *World Report 2019 - Events of 2018*, 18 juin 2018, disponible sur : https://www.hrw.org/sites/default/files/world_report_download/hrw_world_report_2019.pdf, consulté le 9 mars 2023.

Human Rights Watch, *Turkey Stops Registering Syrian Asylum Seekers*, 16 juill. 2018, disponible sur : https://www.hrw.org/node/320295/printable/print, consulté le 8 mars 2023.

InfoMigrants, *Turkey accused of torture, pushbacks of migrants on Iran border*, 11 févr. 2020, disponible sur : https://www.infomigrants.net/en/post/22699/turkey-accused-of-torture-pushbacks-of-migrants-on-iran-border, consulté le 8 mars 2023.

Institute on Statelessness and Inclusion and the European Network on Statelessness, *Turkey*, Joint Submission to the Human Rights Council at the 35th Session of the Universal Periodic Review, juill. 2019, disponible sur : https://www.statelessness.eu/sites/www.statelessness.eu/files/attachments/resources/ENS-ISI_UPR%20Submission%20Turkey.pdf, consulté le 8 mars 2023, pp. 1-8.

International Refugee Rights Association, *6458 Sayılı Yabancılar ve Uluslararası Koruma Kanunu'nda Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun Taslağı İncelemesi [Examen sur le projet de loi relative à la modification de la loi relative aux étrangers et à la protection internationale]*, nov. 2019, disponible sur : https://www.umhd.org.tr/wp-content/uploads/2019/11/ kanun-tasla%C4%9F%C4%B1-incelemesi.pdf, consulté le 10 mars 2023.

International Rescue Committee, *Letter: 16 civil society organisations call on Greece to repeal its national list of safe third countries for refugees*, 2 nov. 2022, disponible sur : https://eu.rescue.org/report/letter-16-civil-society-organisations-call-greece-repeal-its-national-list-safe-third, consulté le 12 mars 2023.

Mülteci Hakları Merkezi [Centre de droits des réfugiés], *Türkiye'de Uluslararası Koruma Arayan Kişiler İçin Sağlık Hizmetleri [Les services sanitaires en Turquie pour les demandeurs de protection internationale]*, disponible sur : http://www.mhd.org.tr/assets/ip_health_tr.pdf, consulté le 11 mars 2023.

Mülteci-Der, *Basın Açıklaması: Tedavi Alamadığı için Hayatını Yitiren Mülteci [Communiqué de presse : Réfugié décédée par manque de traitement],* 27 sept. 2013, disponible sur : http://www.multeci.org.tr/haberler/basin-aciklamasi-tedavi-alamadigi-icin-hayatini-yitiren-multeci/, consulté le 12 mars 2023.

Mülteci-Der, *Türkiye'de Mültecilerin Kabul Koşulları, Hak ve Hizmetlere Erişimleri - Uydu Kentler İzleme ve Raporlama Projesi Raporu [Les conditions d'accueil des réfugiés en Turquie et leur accès aux droits et services - Rapport du projet de contrôle et de compte rendu des villes satellites]*, janv. 2015, disponible sur : http://www.multeci.org.tr/wp-content/uploads/2016/10/Turkiye-de-Multecilerin-Kabul-Kosullari-Hak-ve-Hizmetlere-Erisimleri-Uydu-Kentler-Izleme-ve-Raporla.pdf, consulté le 10 mars 2023.

Mülteci-Der, *Mülteci-Der's Observations on Refugee Situation in Turkey*, 13 mai 2016, disponible sur : http://www.multeci.org.tr/haberler/multeci-ders-observations-on-refugee-situation-in-turkey/, consulté le 8 mars 2023.

Refugee Rights Turkey, *Avukatlar İçin Mülteci Hukuku El Kitabı [Manuel de droit d'asile pour les avocats],* Istanbul, 2017, disponible sur : https://www.mhd.org.tr/images/yayinlar/MHM-MHEK-V2017-08.pdf, consulté le 7 mars 2023.

Refugee Support Aegean, *The Greek asylum procedure in figures in 2022 – Analysis of main trends in refugee protection*, 28 mars 2023, disponible sur : https://rsaegean.org/en/greek-asylum-statistics-2022/, consulté le 20 avr. 2023.

Refugee Support Aegea, *Key points of the Greek Council of State ruling on the « safe third country » concept*, disponible sur : https://rsaegean.org/en/key-points-tourkey-safe-third-country/, consulté le 26 avr. 2023.

State Watch, *What Merkel, Tusk and Timmermans should have seen during their visit to Turkey*, Rapport de la délégation du groupe GUE/NGL du Parlement européen en Turquie, 2-4 mai 2016, disponible sur : https://www.statewatch.org/media/documents/news/2016/may/ep-GUENGL-report-refugees-Turkey-deal.pdf, consulté le 8 mars 2023, pp. 1-15.

Support to Life, İstanbul Bilgi University Center for Migration Research et UNICEF, « Child Labour in Turkey: Situation of Syrian Refugees and the Search for Solutions » *Conference Report*, mars 2016, disponible sur : https://www.bilgi.edu.tr/en/event/7575/child-labor-in-turkey-situation-of-syrian-refugees -and-the-search-for-solutions/, consulté le 8 mars 2023.

Toute l'Europe, *La procédure d'adhésion à l'Union européenne*, disponible sur : https://www.touteleurope.eu/actualite/la-procedure-d-adhesion-a-l-union-europeenne.html, consulté le 8 mars 2023.

Vues d'Europe, *Inquiétudes en Grèce après la désignation de la Turquie comme « pays tiers sûr »*, 23 juin 2021, disponible sur : https://www.vuesdeurope.eu/la-turquie-designee-pays-tiers-sur-par-la-grece-une-entrave-grave-a-la-protection/, consulté le 8 mars 2023.

B. Articles

CHEMILLIER-GENDREAU Monique, « La virtualité de la libre circulation », *Plein droit*, n° 36-37, déc. 1997, pp. 8-12.

DIMITRIADI Angeliki, « The Impact of the EU-Turkey Statement on Protection and Reception: The Case of Greece », *Global Turkey in Europe,* Working Paper n° 15, oct. 2016, pp. 1-9.

ERDOĞAN M. Murat, *Syrian Refugees in Turkey*, sept. 2019, Konrad Adenauer Stiftung, disponible sur : https://www.kas.de/documents/283907/7339115/Syrian+Refugees+in+Turkey.pdf/5d3d4091-e56d-3c42-2a9c-4e7f5d98706f?version=1.0&t=1571303379232, consulté le 8 mars 2023.

KARACA Sema, TOSUN Gülerhan et ÇALIŞKAN Pınar, *Integration of Refugees in Turkey: Possibilities and the Available Capacity*, IGAM Report, 2017.

KILIÇ Taner, *Türkiye'de mültecilerin uyum meselesi [La question d'intégration des réfugiés en Turquie],* 18 août 2014, disponible sur : https://multeci.net/2014/08/tuerkiyede-muelteciler in-uyum-meselesi/, consulté le 8 mars 2023.

KNAUS Gerald, « EU-Turkey Relations: A Visa Breakthrough? », *Global Turkey in Europe,* Policy Brief 11, mars 2014, pp. 1-7.

LIEMPT Ilse van, ALPES Maybritt Jill, HASSAN Saima, TUNABOYLU Sevda, ULUSOY Orcun et Annelies ZOOMERS, « Evidence-based assessment of migration deals: the case of the EU-Turkey Statement », *Netherland Organisation for Scientific Research*, déc. 2017.

ÖNER Ali, *Türkiye'de Mülteciler'in Sorunları ve Geri Gönderme Merkezleri'nin Durumu [Les problèmes des réfugiés en Turquie et la situation des centres de rétention]*, 8 août 2019, disponible sur : https://istanbul.mazlumder.org/tr/main/yayinlar/makaleler/8/turkiyede-multecilerin-sorunlari-ve-geri-gond/1201, consulté le 3 mars 2023.

ORHAN Oytun et SENYÜCEL GÜNDOĞAR Sabiha, « Suriyeli Sığınmacıların Türkiye'ye Etkileri [Effets sur la Turquie des demandeurs d'asile syriens] », *Orsam et Tesev*, Rapport n° 195, janv. 2015, pp. 1-40.

SKRIBELAND Özlem GÜRAKAR, « Seeking Asylum in Turkey - A critical review of Turkey's asylum laws and practices », *Norwegian Organisation for Asylum Seekers*, avr. 2016, Révision de déc. 2018, pp. 1-36.

SLAMA Serge, « Crise de l'asile : un supra infra-droit à l'abri de tout contentieux ? », *Plein droit* 2016/4, no. 111, pp. 49-56.

TEULE Catherine, « ' Accord ' UE-Turquie : le troc indigne », *Plein droit* 2017/3, no. 114), pp. 23-26.

TOYGÜR İlke et BENVENUTI Bianca, « One year on: an assessment of the EU-Turkey statement on refugees », *Istituto Affari Internazionali,* n° 21, 2017, pp. 1-10.

VII. Sources officielles

A. Conseil de l'Europe

CoE - Assemblée parlementaire, *Documents de séances - Session ordinaire de 2003 (deuxième partie) 31 mars - 4avril 2003*, Volume IV, Documents 9730-9772, Strasbourg Éditions du Conseil de l'Europe, avr. 2003.

CoE - Commissaire aux droits de l'Homme, *Le droit de quitter un pays*, Editions du Conseil de l'Europe, nov. 2013.

CoE - Commissaire aux droits de l'Homme, *Report of the Commissioner for Human Rights of the Council of Europe Dunja Mijatović Following Her Visit To Greece From 25 To 29 June 2018*, CommDH(2018)24, 6 nov. 2018.

CoE - Commission de Venise, *Venice Commission Declaration on Interference with Judicial Independence in Turkey*, 20 juin 2015, disponible sur : https://venice.coe.int/files/turkish%20declaration%20June%202015.pdf, consulté le 8 mars 2023.

CoE - Commission de Venise, *Turquie - Avis sur la mission, les compétences et le fonctionnement des formations de juges de paix statuant en matière pénale*, 110e session plénière des 10-11 mars 2017, Avis n° 852 / 2016, 13 mars 2017, disponible sur : https://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD(2017)004-f, consulté le 8 mars 2023.

CoE - CPT, *Rapport au Gouvernement de la République française relatif à la visite effectuée en France par le CPT du 28 novembre au 10 décembre 2010,* 29 juill. 2011, CPT/Inf (2012) 13.

CoE - CPT, *Report to the Ukrainian Government on the visit to Ukraine carried out by the CPT from 9 to 21 September 2009*, CPT/Inf (2011) 29, 23 nov. 2011.

CoE - CPT, *Report to the Hungarian Government on the visit to Hungary carried out by the CPT from 21 to 27 October 2015*, 3 nov. 2016, CPT/Inf (2016) 27.

CoE - CPT, *Rétention des migrants*, Fiche thématique, mars 2017, CPT/Inf(2017)3, disponible sur : https://rm.coe.int/16806fbf13, consulté le 8 mars 2023.

CoE - CPT, *Report to the Turkish Government on the visit to Turkey carried out by the European Committee for the Prevention of Torture and Inhuman or Degrading Treatment or Punishment (CPT) from 10 to 23 May 2017*, 5 août 2020, CPT/Inf (2020) 22, disponible sur : https://rm.coe.int/16809f209e, consulté le 8 mars 2023.

CoE, *Déclaration relative à l'asile territorial*, adoptée par le Comité des Ministres le 18 nov. 1977, 278e réunion des Délégués des Ministres.

CoE, *Allemagne - Déclaration consignée dans une Note Verbale de la Représentation Permanente*, 9 juillet 1980, disponible sur : https://www.coe.int/fr/web/conventions/full-list/-/conventions/treaty/025/declarations?p_auth=AVx1R5JD, consulté le 8 mars 2023.

CoE, *France - Déclaration consignée dans une lettre du Représentant Permanent,* 24 sept. 1980, disponible sur : https://www.coe.int/fr/web/conventions/full-list/-/conventions/treaty/025/declarations?p_auth=AVx1R5JD, consulté le 8 mars 2023.

CoE, *Protocole n° 7 à la Convention de sauvegarde des Droits de l'Homme et des Libertés fondamentales*, 22 nov. 1984.

CoE, *Recommandation n° R (97) 22 du Comité des ministres aux États membres énonçant des lignes directrices sur l'application de la notion de pays tiers sûr*, 609e réunion des Délégués des Ministres, 25 nov. 1997.

CoE, *Special Representative of the Secretary General on migration and refugees: "Report of the fact-finding mission to Turkey by Ambassador Tomáš Boček*, 30 May - 4 June 2016", Information Documents SG/Inf (2016) 29, 10 août 2016.

CoE, *Response of the Turkish Government to the report of the European Committee for the Prevention of Torture and Inhuman or Degrading Treatment or Punishment (CPT) on its visit to Turkey from 16 to 23 June 2015*, CPT/Inf (2017) 33, Strasbourg, 17 oct. 2017.

CoE, *Premier rapport sur les activités menées par le Représentant spécial du Secrétaire Général sur les migrations et les réfugiés du 1er février 2016 au 31 janvier 2018*, févr. 2018.

CoE, *Greek Council for Refugees - Submission of the Greek Council for Refugees to the Committee of Ministers of the Council of Europe in the Case of M.S.S. v. Belgium & Greece (Appl. No 30696/09) and Related Cases*, 1348th (Human Rights) meeting, juin 2019 (DH).

CoE, *Guide sur l'article 13 de la Convention européenne des droits de l'homme - Droit à un recours effectif*, 30 avr. 2020.

CoE, *Manuel de droit européen en matière d'asile, de frontières et d'immigration*, Luxembourg, Office des publications de l'UE, Édition 2020.

CoE, *Le CPT et la Turquie*, disponible sur : https://www.coe.int/fr/web/cpt/turkey, consulté le 8 mars 2023.

B. Organisation des Nations Unies

CESCR, *Le droit à un logement suffisant (art. 11, par. 1, du Pacte),* Observation générale 4, 1991, E/1992/23.

CESCR, *Observations finales du Comité des droits économiques, sociaux et culturels : Turquie,* E/C.12/TUR/CO/1, 12 juill. 2011.

ExCom, *Asile*, Conclusions n° 5 (XXVIII), 28e session, 12 oct. 1977.

ExCom, *Non-refoulement*, Conclusion n° 6 (XXVIII), 28e session, 12 oct. 1977.

ExCom, *Conclusions générales*, Conclusion n° 11 (XXIX), 29e session, 17 oct. 1978.

ExCom, *Réfugiés sans pays d'asile*, Conclusion no. 15 (XXX), 30e session, 16 oct. 1979.

ExCom, *Asile temporaire*, Conclusion n° 19 (XXXI), 31e session, 16 oct. 1980.

ExCom, Protection des personnes en quête d'asile en cas d'arrivées massives, n° 22 (XXXII), 32e session, 21 oct. 1981.

ExCom, *Solidarité internationale et protection des réfugiés*, n° 52 (XXXIX), 39e session, 10 oct. 1988.

ExCom, *Problème des réfugiés et des demandeurs d'asile quittant de façon irrégulière un pays où la protection leur a déjà été accordée*, Conclusion n° 58 (XL), 40e session, 13 oct. 1989.

ExCom, *Background note on the safe country concept and refugee status*, EC/SCP/68, 26 juill. 1991.

ExCom, *Conclusions générales sur la protection internationale des réfugiés*, Conclusions n° 65 (XLII) 42e session, 11 oct. 1991.

ExCom, *General Conclusion on International Protection*, n° 74 (XLV), 45e Session, 7 oct. 1994.

ExCom, *Note sur la protection internationale*, EC/49/SC/CRP.12, 4 juin 1999.

HCR, *Note générale sur la notion de pays et sur le statut de réfugié*, 26 juill. 1991, EC/SCP/68.

HCR, *Guide des procédures et critères à appliquer pour déterminer le statut de réfugié au regard de la Convention de Genève de 1951 et du Protocole de 1967 relatifs au statut des réfugiés*, HCR/1P/4/FRE/REV.1, Genève, janv. 1992.

HCR, « The Haitian Interdiction Case 1993: Brief Amicus Curiae », *International Journal of Refugee Law*, vol. 6, n° 1, 1994, pp. 85-102, p. 92.

HCR, *Summary Conclusions on the Concept of « Effective Protection » in the Context of Secondary Movements of Refugees and Asylum-Seekers*, Lisbon Expert Roundtable 9 and 10 December 2002, févr. 2003, disponible sur : https://www.refworld.org/docid/3fe9981e4.html, consulté le 8 mars 2023.

HCR, *États parties à la Convention de 1951 relative au statut des réfugiés et/ou a son protocole de 1967,* 31 déc. 2004, disponible sur : https://www.unhcr.org/fr/ 4ad2f34fe.pdf, consulté le 6 mars 2023.

HCR, *Introduction à la protection internationale - Protéger les personnes relevant de la compétence du HCR*, 1e août 2005, disponible sur : https://www.unhcr.org/fr/publications/legal/4ad2f81618/ module-dautoformation-1-introduction-protection-internationale-proteger.html, consulté le 9 mars 2023.

HCR, *UNHCR Global Report 2013 - Turkey*, disponible sur : https://www.unhcr.org/publications/ fundraising/539809ff0/unhcr-global-report-2013-turkey.html, consulté le 9 mars 2023.

HCR, *Manuel de réinstallation du HCR*, édition de févr. 2011, 8 avr. 2013, disponible sur : https://www.unhcr.org/fr/5162d20b6.html, consulté le 8 mars 2023.

HCR, *Legal considerations on the return of asylum-seekers and refugees from Greece to Turkey as part of the EU-Turkey Cooperation in Tackling the Migration Crisis under the safe third country and first country of asylum concept*, 23 mars 2016, disponible sur : https://www.unhcr.org/56f3ec5a9.pdf, consulté le 8 mars 2023.

HCR, *Legal Considerations regarding access to protection and a connection between the refugee and the third country in the context of return or transfer to safe third countries*, avr. 2018, disponible sur : https://www.refworld.org/docid/5acb33ad4.html, consulté le 8 mars 2023.

HCR, *Le HCR exhorte la Grèce à améliorer d'urgence les conditions à Samos et Lesbos*, 6 nov. 2018, disponible sur : https://www.unhcr.org/fr/news/briefing/2018/11/5be1abcfa/hcr-exhorte-grece-ameliorer-durgence-conditions-samos-lesbos.html, consulté le 8 mars 2023.

HCR, *Déclaration du HCR sur la situation à la frontière entre la Turquie et l'UE*, Communiqué de presse du 2 mars 2020, disponible sur : https://www.unhcr.org/fr/news/press/2020/3/5e5d2b45a/declaration-hcr-situation-frontiere-turquie-lue.html, consulté le 8 mars 2023.

HCR, *Returns from Greece to Turkey*, 31 mars 2020, disponible sur : https://data.unhcr.org/en/documents/download/750755, consulté le 7 mars 2023.

HCR, *Türkiye - Septembre 2022, Türkiye Fact Sheet*, sept. 2022, disponible sur : https://www.unhcr. org/tr/en/factsheets-and-dashboards, consulté le 6 mars 2023.

HCR, *Campagne pour l'élimination de l'apatridie,* disponible sur : https://www.unhcr.org/fr/campagne-lelimination-lapatridie.html, consulté le 8 mars 2023.

HCR, *Considerations on the « safe third country concept »,* Vienne, 8-11 juill. 1996, disponible sur : https://www.refworld.org/docid/3ae6b3268.html, consulté le 8 mars 2023.

HCR, *Déclaration de New York pour les réfugiés et les migrants*, disponible sur : https://www.unhcr.org/fr/declaration-de-new-york-pour-les-refugies-et-les-migrants.html, consulté le 8 mars 2023.

HCR, *Intégration sur place,* disponible sur : https://www.unhcr.org/fr/integration-sur-place.html, consulté le 9 mars 2023.

HCR, *L'apatridie dans le monde*, disponible sur : https://www.unhcr.org/fr/qui-est-apatride-et-ou.html, consulté le 8 mars 2023.

HCR, *Law No. 4375 of 2016 on the organization and operation of the Asylum Service, the Appeals Authority, the Reception and Identification Service, the establishment of the*

General Secretariat for Reception, the transposition into Greek legislation of the provisions of Directive 2013/32/EC, disponible sur : https://www.refworld.org/docid/573ad4cb4.html, consulté le 8 mars 2023.

HCR, *Le Pacte mondial sur les réfugiés*, disponible sur : https://www.unhcr.org/dach/ch-fr/nos-activites/le-pacte-mondial-sur-les-refugies, consulté le 8 mars 2023.

HCR, *Refugees and Asylum Seekers in Turkey*, disponible sur : https://www.unhcr.org/tr/en/refugees-and-asylum-seekers-in-turkey#:~:text=Turkey%20currently%20hosts%20some%203.6,of%20concern%20from%20other%20nationalities., consulté le 9 mars 2023.

HCR, *Registration and RSD with UNHCR*, disponible sur : https://help.unhcr.org/turkey/information-for-non-syrians/registration-rsd-with-unhcr/, consulté le 10 mars 2023.

HCR, *Réinstallation*, disponible sur : https://www.unhcr.org/fr/reinstallation.html, consulté le 9 mars 2023.

HCR, *Resettlement Data*, disponible sur : https://www.unhcr.org/resettlement-data.html, consulté le 9 mars 2023.

OIM, *Mediterranean Migrant Arrivals*, disponible sur : https://www.iom.int/news/mediterranean-migrant-arrivals-reach-4432-2020-deaths-reach-68-focus-greece, consulté le 4 mars 2023.

OIM, *Missing Migrants - Tracking Deaths Along Migratory Routes*, disponible sur : https://missingmigrants.iom.int/region/mediterranean?migrant_route%5B%5D=1377, consulté le 8 mars 2023.

OIT, *Syrians in The Turkish Labour Market*, 2017, disponible sur : https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---europe/---ro-geneva/---ilo-ankara/documents/genericdoc ument/wcms_738618.pdf, consulté le 8 mars 2023.

ONU, Assemblée générale, Comité exécutif du programme du Haut commissaire, 49e session, *Thème annuel - solidarité internationale et partage de la charge sous tous ses aspects: responsabilités nationales, régionales et internationales en matière de réfugiés*, A/AC.96/904, 7 sept. 1998.

ONU, Assemblée générale, Conseil des droits de l'Homme, *Rapport national soumis conformément au paragraphe 5 de l'annexe à la résolution 16/21 du Conseil des droits de l'homme: Turquie*, 30 oct. 2014.

ONU, Assemblée générale, *Déclaration sur l'asile territorial*, Résolution 2312 (XXII) de la 22e session, 1631e séance plénière, 14 déc. 1967.

ONU, Comité contre la torture, Convention contre la torture et autres peines ou traitements cruels, inhumains ou dégradants, *Observations finales concernant le quatrième rapport périodique de la Turquie*, 2 juin 2016.

ONU, Comité des droits de l'enfant, Convention relative aux droits de l'enfant, *Observations finales : Turquie*, 20 juill. 2012.

ONU, Comité des droits de l'Homme, *Observation générale no. 27 - Liberté de circulation (art. 12),* CCPR/C/21/Rev.1/Add.9, 2 nov. 1999.

ONU, Comité des droits de l'Homme (Pacte international relatif aux droits civils et politiques), *Observations finales concernant le rapport initial de la Turquie*, 13 nov. 2012.

ONU, Comité pour la protection des droits de tous les travailleurs migrants et des membres de leur famille, Convention internationale sur la protection des droits de tous les travailleurs migrants et des membres de leur famille, *Observations finales concernant le rapport initial de la Turquie*, 31 mai 2016.

ONU, Conseil des droits de l'Homme, *Report of the Special Rapporteur on torture and other cruel, inhuman or degrading treatment or punishment on his mission to Turkey*, A/HRC/37/50/Add.1, 18 déc. 2017.

ONU, *Les instruments internationaux des droits de l'homme*, disponible sur : https://www.ohchr.org/FR/ProfessionalInterest/Pages/CoreInstruments.aspx, consulté le 8 mars 2023.

Statut du Haut commissariat des Nations Unies pour les réfugiés, Résolution no 428 (V) de l'Assemblée générale du 14 décembre 1950.

The World Bank, *Refugee population by country or territory of asylum*, disponible sur : https://data.worldbank.org/indicator/SM.POP.REFG, consulté le 8 mars 2023.

UNICEF, Preventing a 'Lost Generation' in Turkey, janv. 2017, disponible sur : https://www.unicef.org/turkiye/media/1506/file/TURreport_factsheetjanuary2017.pdf.pdf, consulté le 8 mars 2023.

C. Union européenne

Commission européenne, *Rapport régulier de la Commission sur les progrès accomplis par la Turquie sur la voie de l'adhésion,* COM(1998) 711 final, 17 déc. 1998

Commission européenne, *Regular Report on Turkey's Progress Towards Accession*, 13 oct. 1999.

Commission européenne, *Adoption du partenariat pour l'adhésion avec la Turquie*, IP/01/332, 8 mars 2001, disponible sur : https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/fr/IP_01_332, consulté le 8 mars 2023.

Commission européenne, *Regular Report on Turkey's Progress Towards Accession*, COM(2002) 700 final, 9 oct. 2002.

Commission européenne, *Roadmap Towards a Visa-Free Regime With Turkey,* 16 déc. 2013, disponible sur : https://ec.europa.eu/home-affairs/sites/homeaffairs/files/what-is-new/news/news/docs/20131216-roadmap_towards_the_visa-free_regime_with_turkey_en.pdf, consulté le 8 mars 2023.

Commission européenne, *Report on progress by Turkey in fulfilling the requirements of its visa liberalisation roadmap*, COM(2014) 646 final, 20 oct. 2014.

Commission européenne, *EU-Turkey Joint Action Plan*, Press Release MEMO/15/5860, 15 oct. 2015.

Commission européenne, *Turkey 2015 Report*, SWD(2015) 216 final, 10 nov. 2015.

Commission européenne, *Communication from the Commission to the European Parliament, the European Council and the Council - Next Operational Steps in EU-Turkey Cooperation in The Field of Migration*, Bruxelles, COM(2016), 166 final, 16 mars 2016.

Commission européenne, *Premier rapport sur les progrès réalisés dans la mise en œuvre de la déclaration UE-Turquie*, COM(2016) 231 final, 20 avr. 2016.

Commission européenne, *Third Report on progress by Turkey in fulfilling the requirements of its visa liberalisation roadmap,* COM(2016) 278 final, 4 mai 2016.

Commission européenne, *Deuxième rapport sur les progrès réalisés dans la mise en œuvre de la déclaration UE-Turquie*, COM(2016) 349 final, 15 juin 2016.

Commission européenne, *Turkey 2016 Report,* SWD(2016) 366 final, 9 nov. 2016.

Commission européenne, *Quatrième rapport sur les progrès réalisés dans la mise en œuvre de la déclaration UE-Turquie*, COM(2016) 792 final, 8 déc. 2016.

Commission européenne, *Cinquième rapport sur les progrès réalisés dans la mise en œuvre de la déclaration UE-Turquie*, COM(2017) 204 final, 2 mars 2017.

Commission européenne, *Septième rapport sur les progrès réalisés dans la mise en œuvre de la déclaration UE-Turquie*, COM(2017) 470 final, 6 sept. 2017.

Commission européenne, *Turkey 2018 Report*, SWD(2018) 153 final, COM(2018) 450 final, 17 avr. 2018.

Commission européenne, *Turkey 2019 Report*, SWD(2019) 220 final, 29 mai 2019.

Commission européenne, *Turkey 2020 Report*, SWD(2020) 355 final, 6 oct. 2020.

Commission européenne, *Communication de la Commission au Parlement européen, au Conseil, au Comité économique et social européen et au Comité des régions sur un nouveau pacte sur la migration et l'asile*, COM(2020) 609 final, 23 sept. 2020.

Commission européenne, *Türkiye 2022 Report*, SWD(2022) 333 final, 12 oct. 2022.

Commission européenne, *European Neighbourhood Policy And Enlargement Negotiations-Steps towards joining*, disponible sur : https://ec.europa.eu/neighbourhood-enlargement/policy/steps-towards-joining_en, consulté le 8 mars 2023.

Conseil de l'UE, *Conseil européen d'Helsinki des 10 et 11 déc. 1999 - Conclusions de la présidence*, 11 déc. 1999.

Conseil de l'UE, *Conseil européen de Séville des 21 et 22 juin 2002 - Conclusions de la présidence*, 24 oct. 2002.

Conseil de l'UE, *Conseil européen de Copenhague des 12 et 13 déc. 2002 - Conclusions de la présidence*, 29 janv. 2003.

Conseil de l'UE, *Principes de base concernant le recours aux mesures restrictives (sanctions),* 10198/1/04 REV 1 PESC 450, 7 juin 2004.

Conseil de l'UE, *Conseil européen de Bruxelles des 16 et 17 déc. 2004 - Conclusions de la présidence*, 1e févr. 2005.

Conseil de l'UE, *2770th Council Meeting-General Affairs and External Relations-General Affairs Brussels*, Communiqué de presse du 11 déc. 2006, C/06/352 /06 (Presse 352).

Conseil de l'UE, Décision du Conseil du 18 février 2008 relative aux principes, aux priorités et aux conditions du partenariat pour l'adhésion de la République de Turquie et abrogeant la décision 2006/35/CE, 2008/157/CE, *JOUE* L 51/4 du 26 févr. 2008.

Conseil de l'UE, *Pacte européen sur l'immigration et l'asile*, 13189/08 ASIM 68, 24 sept. 2008, disponible sur : https://register.consilium.europa.eu/doc/srv?l=FR&f=ST%2013440%202008%20INIT , consulté le 8 mars 2023.

Conseil de l'UE, *Conseil européen de Stockholm des 10 et 11 déc. 2009 - Conclusions*, 11 déc. 2009.

Conseil de l'UE, Décision du Conseil du 7 octobre 2010 relative à la signature de l'accord, au nom de l'Union européenne, entre l'Union européenne et la République fédérative du Brésil, visant à exempter les titulaires d'un passeport ordinaire de l'obligation de visa pour les séjours de courte durée, 2010/622/UE, *JOUE* L 275/3, 20 oct. 2010.

Conseil de l'UE, Décision 2010/638/PESC du Conseil du 25 octobre 2010 concernant des mesures restrictives à l'encontre de la République de Guinée*, JOUE* L 280/10, 26 oct. 2010.

Conseil de l'UE, *Council conclusions on EU-Turkey Readmission Agreement and related issues,* 3071st Justice And Home Affairs Council meeting Bruxelles, 24 et 25 févr. 2011.

Conseil de l'UE, Décision 2013/255/PESC du Conseil du 31 mai 2013 concernant des mesures restrictives en raison de la situation en Libye*, JOUE* L 58/53, 3 mars 2011.

Conseil de l'UE, Décision 2011/137/PESC du Conseil du 28 février 2011 concernant des mesures restrictives à l'encontre de la Syrie, *JOUE* L 147/14, 1 juin 2013.

Conseil de l'UE, *Accession Conference at Ministerial level opens negotiations with Turkey on Chapter 17 - Economic and monetary policy,* Communiqué de presse du 14 déc. 2015, disponible sur : https://www.consilium.europa.eu/media/24454/press-release-accession-conference-with-turkey.pdf, consulté le 8 mars 2023.

Conseil de l'UE, Décision (PESC) 2017/1775 du Conseil du 28 septembre 2017 concernant des mesures restrictives en raison de la situation au Mali*, JOUE* L 251/23, 29 sept. 2017.

Conseil de l'UE, Décision (PESC) 2017/2074 du Conseil du 13 novembre 2017 concernant des mesures restrictives en raison de la situation au Venezuela*, JOUE* L 295/60, 14 nov. 2017.

Conseil de l'UE, *Lignes directrices relatives aux sanctions - mise à jour,* 5664/18, 4 mai 2018.

Conseil de l'UE, Décision (PESC) 2019/1893 du Conseil du 11 novembre 2019 modifiant la décision (PESC) 2017/2074 concernant des mesures restrictives en raison de la situation au Venezuela*, JOUE* L 291/42, 12 nov. 2019.

Conseil européen de Tampere 15 et 16 oct. 1999, *Conclusion de la présidence,* disponible sur : https://www.europarl.europa.eu/summits/tam_fr.htm, consulté le 8 mars 2023.

Conseil européen, *Critères pour déterminer les pays tiers avec lesquels de nouveaux accords de réadmission doivent être négociés - Projet de conclusions*, n° doc. préc. 7525/02 MIGR 19, 16 avr. 2002.

Conseil européen extraordinaire de Bruxelles du 17 févr. 2003, *Conclusions*, 6466/03, 21 févr. 2003.

Conseil européen de la Haye, Le Programme de La Haye: renforcer la liberté, la sécurité et la justice dans l'Union européenne*, JOUE*, C 53/1, 3 mars 2005.

Conseil européen, *Réunion des chefs d'État ou de gouvernement de l'UE avec la Turquie, 29/11/2015 - Déclaration UE-Turquie*, 29 nov. 2015, disponible sur : https://www.consilium.europa.eu/fr/press/press-releases/2015/11/29/eu-turkey-meeting-statement/, consulté le 8 mars 2023.

Conseil européen, *Déclaration UE-Turquie*, 18 mars 2016, disponible sur : https://www.consilium.europa.eu/fr/press/press-releases/2016/03/18/eu-turkey-statement/, consulté le 8 mars 2023.

EASO, *Latest asylum trends - 2016 overview*, disponible sur : https://www.easo.europa.eu/sites/default/files/Latest%20Asylum%20Trends%20Overview%202016%20final.pdf, consulté le 8 mars 2023.

EASO, *International protection in the EU+: 2018 overview*, disponible sur : https://easo.europa.eu/asylum-trends-annual-report-2018, consulté le 8 mars 2023.

EASO, *Analyse juridique - Les procédures d'asile et le principe de non-refoulement,* Luxembourg, Office des publications de l'Union européenne, 2018.

EASO, *Latest asylum trends - 2019 overview*, disponible sur : https://www.easo.europa.eu/asylum-trends-annual-overview, consulté le 8 mars 2023.

Frontex, *Memorandum of Understanding on establishing cooperation between the European Agency for the Management of Operational Cooperation at the External Borders of the Member States of the European Union and the Ministry of Foreign Affairs of the Republic of Turkey*, 28 mai 2012, disponible sur :

https://frontex.europa.eu/assets/Key_Documents/Working_Arrangements/WA_with_Turkey.pdf, consulté le 9 mars 2023.

Eurostat, *Demandes d'asile dans l'UE - Plus de 210 000 primo-demandeurs d'asile dans l'UE au cours du deuxième trimestre 2015 - Un tiers d'entre eux viennent de Syrie ou d'Afghanistan*, 163/2015, 18 sept. 2015, disponible sur : https://ec.europa.eu/eurostat/documents/2995521/6996935/3-18092015-BP-FR.pdf/3312d19e-006d-4973-b417-3e043727c7c7, consulté le 8 mars 2023.

Eurostat, *Demandes d'asile dans les États membres de l'UE - 1,2 million primo-demandeurs d'asile enregistrés en 2016 - Syriens, Afghans et Irakiens demeurent les principaux demandeurs*, 46/2017, 16 mars 2017, disponible sur : https://ec.europa.eu/eurostat/documents/2995521/7921619/3-16032017-BP-FR.pdf/350605ce-f111-4c2d-8397-fd1eba00de5b, consulté le 8 mars 2023.

Eurostat, *Demandes d'asile dans les États membres de l'UE - 650 000 primo-demandeurs d'asile enregistrés en 2017 - Syriens, Irakiens et Afghans demeurent les principaux demandeurs*, 47/2017, 20 mars 2018, disponible sur : https://ec.europa.eu/eurostat/documents/2995521/8754398/3-20032018-AP-FR.pdf/f7bca4e4-ab6d-40cb-ae35-1b2e9e71017c, consulté le 8 mars 2023.

Eurostat, *First permits by reason, length of validity and citizenship*, disponible sur : https://appsso.eurostat.ec.europa.eu/nui/submitViewTableAction.do, consulté le 8 mars 2023.

D. Turquie

Adalet Bakanlığı [Ministère de la justice], Ceza ve Tevkifevleri Genel Müdürlüğü [Direction générale des établissements pénitentiaires], *Informations générales*, disponible sur : http://www.cte.adalet.gov.tr/Home/SayfaDetay/cik-genel-bilgi, consulté le 8 mars 2023.

Bursa Valiliği [Préfecture de Bursa], *Documents permettant aux étrangers de se déplacer entre les villes*, disponible sur : http://bursa.gov.tr/kurumlar/bursa.gov.tr/Duyuru/2022/Duzensiz-Goc.pdf, consulté le 8 mars 2023.

Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığı [Ministère du travail et de la sécurité sociale], *Work Permits of Foreigners - 2019*, disponible sur : https://www.csgb.gov.tr/media/87487/yabanciizin2020.pdf, consulté le 8 mars 2023, pp. 1-28.

Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığı [Ministère du travail et de la sécurité sociale], *Work Permits of Foreigners - 2020*, disponible sur : https://www.csgb.gov.tr/media/87487/yabanciizin2020.pdf, consulté le 8 mars 2023, pp. 1-25.

Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığı [Ministère du travail et de la sécurité sociale], *Yabancıların Çalışma İzinleri [Les autorisations de travail des étrangers]*, disponible sur : https://www.csgb.gov.tr/istatistikler/calisma-hayati-istatistikleri/resmi-istatistik-programi/yabancilarin-calisma-izinleri/, consulté le 8 mars 2023.

Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığı [Ministère du travail et de la sécurité sociale] - Direction générale des forces de travail internationales, *Çalışma İzni Değerlendirme Kriterleri [Critères de détermination de l'autorisation de travail],* disponible sur : https://www.csgb.gov.tr/uigm/calisma-izni/calisma-izni-degerlendirme-kriterleri/, consulté le 8 mars 2023.

Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığı [Ministère du travail et de la sécurité sociale], *Guide d'exécution sur l'autorisation de travail des bénéficiaires de la protection temporaire*, disponible sur : https://www.csgb.gov.tr/media/47594/gecici-koruma-saglanan-yabancilarin-calisma-izinlerine-dair-uygulama-rehberi.pdf, consulté le 8 mars 2023.

Direction préfectorale de la gestion des migrations de la ville de Denizli, *Annonce relative aux obligations de déclaration des demandeurs et titulaires de protection internationale [Uluslararası Koruma Başvuru Sahibi Ve Uluslararası Koruma Statü Sahibi Yabancıların Bildirim Yükümlülükleri Hakkında Duyuru],* 1e nov. 2020, disponible sur : https://denizli.goc.gov.tr/kurumlar/denizli.goc /duyuru/2020/kasim/bild-yuk/Turkce-Bildirim-Yukumlulukleri-27102020.pdf, consulté le 8 mars 2023.

Direction générale de l'état civil et de la citoyenneté, *Basın Açıklaması [Communiqué de presse],* 2 déc. 2022, disponible sur : https://twitter.com/tcnufus/status/1 598661043361832960?s=46&t=fwj3SF kkKb2HEw67KGT-Ug, consulté le 8 mars 2023.

Dışişleri Bakanlığı [Ministère des affaires étrangères], *Türkiye's Programme for Alignment with the Acquis (2007-2013),* disponible sur: http://www.ab.gov.tr/?p=6&l=2, consulté le 6 mars 2023.

Dışişleri Bakanlığı [Ministère des affaires étrangères], Directorate for EU Affairs, *Accession Negotiations - Current Situation in Accession Negotiations,* disponible sur : https://www.ab.gov.tr/siteimages/birimler/ kpb/katilim_muzakerelerinde_mevcut_durum_karti-_08072019-_en.pdf, consulté le 8 mars 2023.

Dışişleri Bakanlığı [Ministère des affaires étrangères] - Directorate for EU Affairs, *Accession Partnership Documents,* disponible sur : https://www.ab.gov.tr/46226.html, consulté le 8 mars 2023.

Dışişleri Bakanlığı [Ministère des affaires étrangères], *Les relations Turquie-UE*, disponible sur : http://www.mfa.gov.tr/les-relations-turquie-ue.fr.mfa, consulté le 8 mars 2023.

GIGM, *Geçici Koruma [Protection temporaire],* disponible sur : https://www.goc.gov.tr/gecici-koruma5638, consulté le 8 mars 2023.

GIGM, *Geri Gönderme Merkezleri [Les centres de rétention],* disponible sur : https://www.goc.gov.tr/geri-gonderme-merkezleri33, consulté le 8 mars 2023.

GIGM, *History of Migration*, disponible sur : https://en.goc.gov.tr/history-of-migration, consulté le 6 mars 2023.

GIGM, *İltica ve Göç Ulusal Eylem Planı [Plan d'action national sur la migration et l'asile]*, disponible sur : https://www.goc.gov.tr/iltica-ve-goc-ulusal-eylem-plani, consulté le 8 mars 2023.

GIGM, *Irregular Migration - The Number of Irregular Migrants Those Who Have Been Captured by Years*, disponible sur : https://en.goc.gov.tr/irregular-migration, consulté le 8 mars 2023.

GIGM, *La protection temporaire en Turquie*, disponible sur : https://www.goc.gov.tr/turkiye-de-gecici-koruma, consulté le 8 mars 2023.

GIGM, *Sıkça Sorulan Sorular - Uluslararası Koruma [Foire aux questions - La protection internationale],* Question et réponse n° 1, disponible sur : https://www.goc.gov.tr/uluslararasi-koruma-sss, consulté le 8 mars 2023.

GIGM, *Yabancıların E-Devlet Üzerinden Yol İzin Belgelerini Alabilmeleri Hakkında [Sur l'obtention en ligne des autorisations de circulation par les étrangers],* disponible sur : https://www.goc.gov.tr/yabancilarin-e-devlet-uzerinden-yol-izin-belgelerini-alabilmeleri-hakkinda, consulté le 8 mars 2023.

Kırıkkale Valiliği [Préfecture de Kırıkkale], *Vali Sezer Geri Gönderme Merkezi'nde İncelemelerde Bulundu [Le préfet Sezer a contrôlé le centre de rétention]*, 24 nov. 2018, disponible sur : http://www.kirikkale.gov.tr/vali-sezer-geri-gonderme-merkezinde-incelemelerde-bulundu, consulté le 3 mars 2023.

Nevşehir Valiliği [Préfecture de Nevşehir] - Commission des droits de l'Homme, *Geçici Koruma Altındakiler, Sığınmacılar, Göçmenler ve Mülteciler Raporu [Rapport sur les bénéficiaires de la protection temporaire, les demandeurs d'asile, les migrants et les réfugiés]*, janv. 2016.

Rize Valiliği [Préfecture de Rize], *Documents permettant aux étrangers de se déplacer entre les villes*, disponible sur : http://www.rize.gov.tr/kurumlar/rize.gov.tr/rize.gov.tr/GENELGE%20VE%20Y%C3%96NERGELER/2022_3_ek.pdf, consulté le 8 mars 2023.

TBMM [Grande Assemblée Nationale de Turquie] - Commission des droits de l'Homme, *Göç ve Uyum Raporu [Rapport sur la migration et l'intégration]*, mars 2018, disponible sur : https://asylumineurope.org/ wp-content/uploads/2018/04/resources_goc_ve_uyum_raporu.pdf, consulté le 8 mars 2023.

Turkish Statistical Institute (TÜİK), *Adrese Dayalı Nüfus Kayıt Sistemi Sonuçları - 2019 [Résultats des registres civils basés sur l'adresse - 2019],* 4 févr. 2020, disponible sur : http://www.tuik.gov.tr/PreHaberBultenleri.do?id=33705, consulté le 8 mars 2023.

Turkish Statistical Institute (TÜİK), *Uluslararası Göç İstatistikleri - 2017 [Les statistics des migrations internationales - 2017],* no. 30607, 5 sept. 2018, disponible sur : http://www.tuik.gov.tr/PreHaberBultenleri.do?id=30607, consulté le 8 mars 2023.

Türkiye Seyahat Acentaları Birliği [Association turque des agences de voyage], *Yol İzin Belgesi [Autorisation de circulation],* disponible sur : https://www.tursab.org.tr/duyurular/ yabancilar-icin-yol-izin-belgeleri-hakkinda-duyuru, consulté le 8 mars 2023.

E. Autres États et Organisations internationales

Hellenic Ministry of Digital Policy - General Secretariat for Information and Communication, *National Situational Picture Regarding the Islands at Eastern Aegean Sea (2/4/2020),* disponible sur : https://infocrisis.gov.gr/8424/national-situational-picture-regarding-the-islands-at-eastern-aegean-sea-2-4-2020/?lang=en, consulté le 8 mars 2023.

MENDES Ludovic et NAEGELEN Christophe, *Rapport d'information déposé par la Commission des affaires européennes sur l'espace Schengen et la maîtrise des frontières extérieures de l'Union européenne*, enregistré à la Présidence de l'Assemblée nationale le 19 avril 2018, disponible sur : http://www.assemblee-nationale.fr/dyn/15/rapports/due/l15b0898_rapport-information, consulté le 8 mars 2023.

Ministère de l'Europe et des affaires étrangères français, *Détention de Osman Kavala,* 19 février 2020, disponible sur : https://www.diplomatie.gouv.fr/fr/dossiers-pays/turquie/evenements/article/detention-de-osman-kavala-19-02-20, consulté le 8 mars 2023.

Ministère de l'intérieur français, *Les évaluations du pacte européen sur l'immigration et l'asile*, disponible sur : https://www.immigration.interieur.gouv.fr/Europe-et-International/Le-pacte-europeen-sur-l-immigration-et-l-asile/Les-evaluations-du-pacte-europeen-sur-l-immigration-et-l-asile, consulté le 6 mars 2023.

OCDE, *Incarceration rates in OECD countries as of May 2020*, disponible sur : https://www.statista.com/statistics/300986/incarceration-rates-in-oecd-countries/, consulté le 8 mars 2023.

OTAN, *NATO Defence Ministers Agree on NATO support to assist with the Refugee and Migrant Crisis*, 11 févr. 2016, disponible sur : https://www.nato.int/cps/en/natohq/news_127981.htm, consulté le 8 mars 2023.

OTAN, *NATO's Deployment in the Aegean Sea, Fact sheet*, juin 2016, disponible sur : https://www.nato.int/nato_static_fl2014/assets/pdf/pdf_2016_07/20160627_1607-factsheet-aegean-sea-eng.pdf, consulté le 8 mars 2023.

VIII. Sources normatives

A. Droit international

Accord européen sur le régime de la circulation des personnes entre les pays membres du Conseil de l'Europe, STE n°025, Paris, 13 déc. 1957, entré en vigueur le 1er janv. 1958.

Convention de Vienne sur le droit des traités, *Recueil des Traités des Nations Unies*, vol. 1155, p. 331, adoptée le 23 mai 1969, entrée en vigueur le 27 janv. 1980.

Convention relative au statut des apatrides, *Recueil des Traités des Nations Unies*, vol. 360, p. 117, adoptée le 26 avr. 1954, entrée en vigueur le 6 juin 1960.

Convention relative au statut des réfugiés, *Recueil des Traités des Nations Unies*, vol. 189, p. 137, adoptée le 28 juill. 1951, entrée en vigueur le 22 avr. 1954

Déclaration universelle des droits de l'Homme, Assemblée générale des Nations Unies, Résolution 217 A (III), adoptée le 10 déc. 1948 à Paris.

Pacte international relatif aux droits civils et politiques, 16 déc. 1966, entré en vigueur le 23 mars 1976. États des traités, disponible sur : https://treaties.un.org/Pages/ViewDetails.aspx?src=TREATY&mtdsg_no=IV-4&chapter=4&clang=_fr, consulté le 8 mars 2023.

Pacte international relatif aux droits civils et politiques, Assemblée générale des Nations Unies, Résolution 2200A (XXI), adopté le 16 déc. 1966, entré en vigueur le 23 mars 1976.

Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels, Assemblée générale des Nations Unies, Résolution 2200A (XXI), adopté le 16 déc. 1966, entré en vigueur le 3 janv. 1976.

Protocole relatif au statut des réfugié, *Recueil des Traités des Nations Unis*, vol. 606, p. 267, adopté le 31 janv. 1967, entré en vigueur le 4 oct. 1967.

Protocole relatif au statut des réfugiés - Déclarations et réserves, disponible sur : https://treaties.un.org/Pages/ViewDetails.aspx?src=TREATY&mtdsg_no=V-5&chapter=5&clang=_fr#EndDec, consulté le 7 mars 2023.

B. Droit de l'Union européenne

1. Droit primaire

Accord créant une association entre la Communauté économique européenne et la Turquie, *JOUE* P 217/3687 du 29 déc. 1964.

Traité de Maastricht (Traité sur l'Union européenne), *JOCE*, C 191/1, 29 juill. 1992.

Traité d'Amsterdam modifiant le Traité sur l'Union européenne, les traités instituant les Communautés européennes et certains actes connexes, *JOCE*, C 340/1, 10 nov. 1997.

Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne, *JOCE*, C 364/1 du 18 déc. 2000.

Traité de Lisbonne modifiant le traité sur l'Union européenne et le traité instituant la Communauté européenne, signé le 13 déc. 2007, *JOUE,* C 306/1 du 17 déc. 2007.

Traité sur le fonctionnement de l'Union européenne (Version consolidée), *JOUE* C 326/47 du 26 oct. 2012.

Traité de Lisbonne modifiant le Traité sur l'Union européenne et le Traité instituant la Communauté européenne, *JOUE*, C 306/1, 17 déc. 2007.

Traité sur l'Union européenne (Version consolidée), *JOUE,* C 326/13 du 26 oct. 2012.

Accord entre l'Union européenne et la République de Turquie concernant la réadmission des personnes en séjour irrégulier, signé le 16 déc. 2013, *JOUE* L 134/3 du 7 mai 2014.

2. Droit dérivé

Directive 2001/55/CE du Conseil du 20 juillet 2001 relative à des normes minimales pour l'octroi d'une protection temporaire en cas d'afflux massif de personnes déplacées et à des mesures tendant à assurer un équilibre entre les efforts consentis par les États membres pour accueillir ces personnes et supporter les conséquences de cet accueil*, JOUE* L 212/12, 7 août 2001.

Directive 2004/83/CE du 29 avril 2004 concernant les normes minimales relatives aux conditions que doivent remplir les ressortissants des pays tiers ou les apatrides pour pouvoir prétendre au statut de réfugié ou les personnes qui, pour d'autres raisons, ont besoin d'une protection internationale, et relatives au contenu de ces statuts, *JOUE* L 304/12, 30 sept. 2004.

Directive 2008/115/CE du Parlement européen et du Conseil du 16 décembre 2008 relative aux normes et procédures communes applicables dans les États membres

au retour des ressortissants de pays tiers en séjour irrégulier, *JOUE* L 348/98, 24 déc. 2008

Directive 2011/51/UE du Parlement européen et du Conseil du 11 mai 2011 modifiant la Directive 2003/109/CE du Conseil afin d'étendre son champ d'application aux bénéficiaires d'une protection internationale, *JOUE* L 132/1, 19 mai 2011.

Directive 2011/95/UE du Parlement européen et du Conseil du 13 décembre 2011 concernant les normes relatives aux conditions que doivent remplir les ressortissants des pays tiers ou les apatrides pour pouvoir bénéficier d'une protection internationale, à un statut uniforme pour les réfugiés ou les personnes pouvant bénéficier de la protection subsidiaire, et au contenu de cette protection (refonte), *JOUE* L 337/9, 20 déc. 2011.

Directive 2013/32/UE du Parlement européen et du Conseil du 26 juin 2013 relative à des procédures communes pour l'octroi et le retrait de la protection internationale (refonte), *JOUE* L 180/60 du 29 juin 2013.

Directive 2013/33/UE du Parlement européen et du Conseil du 26 juin 2013 établissant des normes pour l'accueil des personnes demandant la protection internationale (refonte) », *JOUE* L 180/96, 29 juin 2013.

Recommandation du Conseil du 30 novembre 1994 concernant un accord type bilatéral de réadmission entre un État membre et un pays tiers, *JOUE,* C 274/20, 19 sept. 1996.

Règlement (CE) no 539/2001 du Conseil du 15 mars 2001 fixant la liste des pays tiers dont les ressortissants sont soumis à l'obligation de visa pour franchir les frontières extérieures des États membres et la liste de ceux dont les ressortissants sont exemptés de cette obligation, *JOUE* L 81/1, 21 mars 2001.

Règlement (CE) No 810/2009 du Parlement européen et du Conseil du 13 juillet 2009 établissant un code communautaire des visas, *JOUE* L 243/1 du 15 sept. 2009.

Règlement (UE) 2016/1624 du Parlement européen et du Conseil du 14 septembre 2016 relatif au corps européen de garde-frontières et de garde-côtes, modifiant le règlement (UE) 2016/399 du Parlement européen et du Conseil et abrogeant le règlement (CE) no 863/2007 du Parlement européen et du Conseil, le règlement (CE) no 2007/2004 du Conseil et la décision 2005/267/CE du Conseil, *JOUE* L 251/1, 16 sept. 2016.

Règlement (UE) 2018/1806 du Parlement européen et du Conseil du 14 novembre 2018 fixant la liste des pays tiers dont les ressortissants sont soumis à l'obligation de visa pour franchir les frontières extérieures des États membres et la liste de ceux dont les ressortissants sont exemptés de cette obligation, *JOUE* L 303/39, 28 nov. 2018.

C. Droit turc

1. Textes constitutionnels et législatifs

Türkiye Cumhuriyeti Anayasası [Constitution de la République de Turquie], *JO de Turquie*, nº 17863, 9 nov. 1982.

815 sayılı Türkiye Sahillerinde Nakliyatı Bahriye (Kabotaj) ve Limanlarla Kara Suları Dahilinde İcrayı Sanat ve Ticaret Hakkında Kanun [Loi nº 815 relative au cabotage dans les côtes turques et à l'exercice et au commerce dans les eaux territoriales], *JO de Turquie*, nº 359, 29 avr. 1926.

1219 sayılı Tababet ve Şuabatı San'atlarının Tarzı İcrasına Dair Kanun [Loi nº 1219 relative au mode d'exercice de la médecin et des sciences médicales], *JO de Turquie*, nº 863, 14 avril 1928.

5543 sayılı İskân Kanunu [Loi nº 5543 relative à l'installation], *JO de Turquie*, nº 2733, 21 juin 1934.

5682 sayılı Pasaport Kanunu [Loi nº 5682 relative aux passeports], *JO de Turquie*, nº 7564, 24 juill. 1950.

5683 sayılı Yabancıların Türkiye'de İkamet ve Seyahatleri Hakkında Kanun [Loi nº 5683 relative aux séjours et voyages des étrangers], *JO de Turquie*, nº 7564, 24 juill. 1950.

6197 sayılı Eczacılar ve Eczaneler Hakkında Kanun [Loi nº 6197 relative aux pharmaciens et pharmacies], *JO de Turquie*, nº 8591, 24 déc. 1953.

6343 sayılı Veteriner Hekimliği Mesleğinin İcrasına, Türk Veteriner Hekimleri Birliği ile Odalarının Teşekkül Tarzına ve Göreceği İşlere Dair Kanun [Loi nº 6343 relative à l'exercice de la profession vétérinaire, au mode de la création des chambres de vétérinaires et aux fonctions à exercer], *JO de Turquie*, nº 8661, 18 mars 1954.

1136 sayılı Avukatlık Kanunu [Loi nº 1136 relative à la profession d'avocat], *JO de Turquie*, nº 13168, 7 avr. 1969.

1512 sayılı Noterlik Kanunu [Loi nº 1512 relative au notariat], *JO de Turquie*, nº 14090, 5 févr. 1972.

2577 sayılı İdari Yargılama Usulü Kanunu [Loi nº 2577 relative à la procédure administrative], *JO de Turquie*, nº 17580, 20 janv. 1982.

6891 sayılı Sosyal Yardımlaşma ve Dayanışmayı Teşvik Kanunu [Loi nº 6891 relative à l'assistance sociale et à la solidarité], *JO de Turquie*, nº 19134, 14 juin 1986.

5188 sayılı Özel Güvenlik Hizmetlerine Dair Kanun [Loi nº 5188 relative aux services de sécurité privée], *JO de Turquie*, nº 25504, 26 juin 2004.

5235 sayılı Kanun [Loi nº 5235] (version originelle), *JO de Turquie*, nº 25606, 7 oct. 2004.

5510 sayılı Sosyal Sigortalar ve Genel Sağlık Sigortası Kanunu [Loi nº 5510 relative aux sécurités sociales et à l'assurance universelle], *JO de Turquie*, nº 26200, 16 juin 2006.

5901 sayılı Türk Vatandaşlığı Kanunu [Loi nº 5901 relative à la nationalité turque], *JO de Turquie*, nº 27256, 12 juin 2009.

5982 sayılı Kanun [Loi nº 5982], *JO de Turquie*, nº 27580, 13 mai 2010.

6087 sayılı Hakimler ve Savcılar Kurulu Kanunu [Loi nº 6087 relative aux juges et procureurs], *JO de Turquie*, nº 27789, 18 déc. 2010.

6216 sayılı Anayasa Mahkemesinin Kuruluşu ve Yargılama Usulleri Hakkında Kanun [Loi nº 6216 sur l'établissement et les procédures juridictionnelles de la Cour constitutionnelle], *JO de Turquie*, nº 27894, 3 avr. 2011.

6326 sayılı Turist Rehberliği Meslek Kanunu [Loi nº 6326 relative à la profession de guide de tourisme], *JO de Turquie*, nº 28331, 22 juin 2012

6458 sayılı Yabancılar ve Uluslararası Koruma Kanunu [Loi nº 6458 relative aux étrangers et à la protection internationale], *JO de Turquie*, nº 28615, 11 avr. 2013.

6458 sayılı Yabancılar ve Uluslararası Koruma Kanunu [Loi nº 6458 relative aux étrangers et à la protection internationale] (version 2013), *JO de Turquie*, nº 28615, 11 avr. 2013.

6524 sayılı Kanun [Loi nº 6524], *JO de Turquie*, nº 28926 (Mükerrer), 27 févr. 2014.

6545 sayılı Kanun [Loi nº 6545], *JO de Turquie*, nº 29044, 28 juin 2014.

6718 sayılı Türkiye Cumhuriyeti Anayasasında Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun [Loi nº 6718 relative à la modification de la Constitution de la République de Turquie], *JO de Turquie,* nº 29735, 8 juin 2016.

6718 sayılı Türkiye Cumhuriyeti Anayasasında Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun [Loi nº 6718 relative à la modification de la Constitution de la République de Turquie], JO de Turquie, nº 29735, 8 juin 2016.

6723 sayılı Danıştay Kanunu ile Bazı Kanunlarda Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun [Loi nº 6723 relative à la modification de la loi du Conseil d'État et de certaines autres loi], *JO de Turquie*, nº 29779, 23 juill. 2016.

6735 sayılı Kanun [Loi nº 6735], *JO de Turquie*, nº 29800, 13 août 2016.

6735 sayılı Uluslararası İşgücü Kanunu [Loi nº 6735 relative aux forces de travail internationales], *JO de Turquie*, nº 29800, 13 août 2016.

6771 sayılı Türkiye Cumhuriyeti Anayasasında Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun [Loi nº 6771 relative à la modification de la Constitution de la République de Turquie], JO de Turquie, nº 29976, 21 janv. 2017.

7070 sayılı Kanun [Loi nº 7070], *JO de Turquie,* nº 30354 (Mükerrer), 8 mars 2018.

7196 sayılı Kanun [Loi nº 7196], *JO de Turquie*, nº 30988, 24 déc. 2019.

2. Textes infra-législatifs

Circulaire ministérielle, nº 8237, 20 mai 2009, B.02.1.SYD.0.08.300.5990/8237.

Yabancılar Ve Uluslararası Koruma Kanununun Uygulanmasına İlişkin Yönetmelik [Règlement relatif à l'application de la loi relative aux étrangers et à la protection internationale], *JO de Turquie*, nº 29656, 17 mars 2016.

Anayasa Mahkemesi İçtüzüğü [Règlement intérieur de la Cour constitutionnelle], *JO de Turquie*, nº 28351, 12 juill. 2012.

Geçici Koruma Sağlanan Yabancıların Çalışma izinlerine Dair Yönetmelik [Règlement relatif à l'autorisation de travail des étrangers bénéficiaires de la protection temporaire], *JO de Turquie*, nº 29594, 15 janv. 2016.

Geçici Koruma Yönetmeliği [Règlement relatif à la protection temporaire], *JO de Turquie*, nº 29153, 22 oct. 2014.

Hasta Hakları Yönetmeliği [Règlement relatif aux droits du patient], *JO de Turquie*, nº 23420, 1er août 1998.

667 sayılı Kanun Hükmünde Kararname [Décret-loi nº 667], *JO de Turquie*, nº 29779, 23 juill. 2016.

676 sayılı Kanun Hükmünde Kararname [Décret-loi nº 676], *JO de Turquie*, nº 29872, 29 oct. 2016.

663 sayılı Kanun Hükmünde Kararname [Décret-loi nº 663], *JO de Turquie*, nº 29103 (Mükerrer), 2 nov. 2011.

Ministère de la santé de Turquie, *Circulaire 2003/97*, 15 août 2003.

Türk Vatandaşlığı Kanununun Uygulanmasına İlişkin Yönetmelik [Règlement sur la mise en œuvre de la loi relative à la nationalité turque], *JO de Turquie*, nº 27544, 6 avr. 2010.

Türkiyeye İltica Eden veya Başka Bir Ülkeye İltica Etmek Üzere Türkiyeden İkamet İzni Talep Eden Münferit Yabancılar ile Topluca Sığınma Amacıyla Sınırlarımıza Gelen Yabancılara ve Olabilecek Nüfus Hareketlerine Uygulanacak Usul ve Esaslar Hakkında Yönetmelik [Règlement sur l'asile], *JO de Turquie*, nº 22127, 30 nov. 1994.

Türkiyeye İltica Eden veya Başka Bir Ülkeye İltica Etmek Üzere Türkiyeden İkamet İzni Talep Eden Münferit Yabancılar ile Topluca Sığınma Amacıyla Sınırlarımıza Gelen Yabancılara ve Olabilecek Nüfus Hareketlerine Uygulanacak Usul ve Esaslar Hakkında Yönetmelikte Değişiklik Yapılmasına Dair Yönetmelik [Règlement sur les modifications apportées au Règlement sur l'asile], *JO de Turquie,* nº 23582, 13 janv. 1999.

IX. Jurisprudences

A. Cour de justice de l'Union européenne

CJUE, *Entreprise Plaumann & Go c/ Commission de la Communauté économique européenne*, Aff. 25-62, Arrêt du 15 juill. 1963.

CJUE, *Commission des Communautés européennes c/ Conseil des Communautés européennes*, Aff. 22-70, Arrêt du 31 mars 1971.

CJUE, *International Business Machines Corporation (IBM) c/ Commission des Communautés européennes*, Aff. 60-81, Arrêt du 11 nov. 1981.

CJUE, *Srl CILFIT et autres c/ Ministère de la santé*, Aff. 283/81, Arrêt du 6 oct. 1982.

CJUE, *Orkem c/ Commission*, Aff. C-374/87, Arrêt du 18 oct. 1989.

CJUE, *Dzodzi*, Aff. jointes C-297/88 et C-197/89, Arrêts du 18 oct. 1990.

CJUE, *Parlement c/ Conseil et Commission*, Aff. C-181/91 et C-248/91, Arrêt du 30 juin 1993.

CJUE, *République française et autres c/ Commission des Communautés européennes*, Aff. C-327/91, Arrêt du 9 août 1994.

CJUE, *Grant,* Aff. C-249/96, Arrêt du 17 févr. 1998.

CJUE, *Société Louis Dreyfus & Cie c/ Commission des communautés européennes*, Aff. C-386-96 P, Arrêt du 5 mai 1998.

CJUE, *Enso Española SA c/ Commission des Communautés européennes*, Aff. T-348/94, Arrêt du 14 mai 1998.

CJUE, *Royaume des Pays-Bas c/ Commission des Communautés européennes*, Aff. C-147/96, Arrêt du 22 juin 2000.

CJUE, *Unión de Pequeños Agricultores (UPA) c/ Conseil de l'Union européenne*, Aff. C-50-00 P, Arrêt du 25 juill. 2002.

CJUE, *Commission des Communautés européennes c/ Conseil de l'Union européenne*, Aff. C-27/04, Arrêt du 13 juill. 2004 (Assemblée plénière).

CJUE, *Parlement européen c/ Conseil de l'Union européenne*, Aff. C-540/03, Arrêt du 27 juin 2006.

CJUE, *Dynamic Medien Vertriebs GmbH c/ Avides Media AG*, Aff. C-244/06, Arrêt du 14 févr. 2008.

CJUE, *Janko Rottmann c/ Freistaat Bayern [GC],* Aff. C-135/08, Arrêt du 2 mars 2010.

CJUE, *Bundesrepublik Deutschland c/ B et D,* Aff. C- 57/09 et C-101/09, Arrêt du 9 nov. 2010.

CJUE, *NS c/ Secretary of State for the Home Department*, Aff. C-411/10, Arrêt du 21 déc. 2011.

CJUE, *SCF c/ Marco Del Corso*, Aff. C-135/10, Arrêt du 15 mars 2012.

CJUE, *Cimade e.a. c/ Ministre de l'Intérieur, de l'Outre-mer, des Collectivités territoriales et de l'Immigration*, Aff. C- 179/11, Arrêt du 27 sept. 2012.

CJUE, *Federaal agentschap voor de opvang van asielzoekers c/ Salver Saciri e.a.*, Aff. C- 79/13, Arrêt du 27 févr. 2014.

CJUE, *Commission européenne c/ Conseil de l'Union européenne*, Aff. C-114/12, Arrêt du 4 sept. 2014.

CJUE, *Commission européenne et autres c/ Conseil de l'Union européenne*, Aff. C-425/13, Arrêt du 16 juill. 2015.

CJUE, *João Filipe Ferreira da Silva e Brito e.a. c/ Estado português*, Aff. C- 160/14, Arrêt du 9 sept. 2015.

CJUE, *Ferreira da Silva e Brito et autres c/ Estado português*, C-160/14, Arrêt du 9 sept. 2015.

CJUE, *NF c/ Conseil européen*, Aff. T-192/16, Ordonnance du 28 févr. 2017.

CJUE, *NG c/ Conseil européen,* Aff. T-193/16*,* Ordonnance du 28 févr. 2017.

CJUE, *NM c/ Conseil européen,* Aff. T-257/16, Ordonnance du 28 févr. 2017.

CJUE, *X et X c/ État belge*, Aff. C-638/16 PPU, Arrêt du 7 mars 2017.

CJUE, *Western Sahara Campaign UK c/ Commissioners for Her Majesty's Revenue and Customs, Secretary of State for Environment, Food and Rural Affairs*, Aff. C-226/16, Arrêt du 27 févr. 2018.

CJUE, *K.A. et a. c/ Belgische Staat*, Aff. C-82/16, Arrêt du 8 mai 2018.

CJUE, *Sadikou Gnandi c/ État belge*, Aff. C-181/16, Arrêt du 19 juin 2018 (Assemblée plénière).

CJUE, *NF c/ Conseil européen*, Aff. C- 208/17 P, Ordonnance du 12 sept. 2018.

CJUE, *NG c/ Conseil européen*, Aff. C-209/17 P, Ordonnance du 12 sept. 2018.

CJUE, *NM c/ Conseil européen*, Aff. C-210/17 P, Ordonnance du 12 sept. 2018.

CJUE, *Commission européenne c/ République française*, Aff. C-416/17, Arrêt du 4 oct. 2018.

CJUE, *K, B c/ Staatssecretaris van Veiligheid en Justitie*, Aff. C-380/17, Arrêt du 7 nov. 2018.

CJUE, *M c/ Ministerstvo vnitra et X, X c/ Commissaire général aux réfugiés et aux apatrides*, Aff. C-391/16, C-77/17 et C-78/17, Arrêts du 14 mai 2019.

CJUE, *LH c/ Bevándorlási és Menekültügyi Hivatal*, Aff. C-564/18, Arrêt du 19 mars 2020.

CJUE, *Eleanor Sharpston c/ Conseil de l'UE*, Aff. C- 424/20 P(R), Ordonnance du 10 sept. 2020.

CJUE, *T.H.C. c/ Commissaire général aux réfugiés et aux apatrides*, Aff. C-755/19, Ordonnance du 11 févr. 2021.

B. Cour européenne des droits de l'Homme

1. Arrêts et Décisions rendus

CEDH, *Handyside c/ Royaume-Uni*, Aff. 5493/72, Arrêt du 7 déc. 1976.

CEDH, *Pizzetti c/ Italie*, Aff. 12444/86, Arrêt du 10 déc. 1991.

CEDH, *Castells c/ Espagne*, Aff. 11798/85, Arrêt du 23 avr. 1992.

CEDH, *M. c/ Danemark*, Aff. 17392/90, Arrêt du 14 oct. 1992.

CEDH, *Loizidou c/ Turquie*, Aff. 15318/89, Arrêt du 23 mars 1995.

CEDH, *Ahmet Sadik c/ Grèce*, Aff. 18877/91, Arrêt du 15 nov. 1996.

CEDH, *Chahal c/ Royaume-uni*, Aff. 22414/93, Arrêt du 15 nov. 1996.

CEDH, *Fressoz et Roire c/ France [Grande chambre]*, Aff. 29183/95, Arrêt du 21 janv. 1999.

CEDH, *Waite et Kennedy c/ Allemagne*, Aff. 26083/94, Arrêt du 18 févr. 1999.

CEDH, *T.I. c/ Royaume uni*, Aff. 43844/98, Décision du 7 mars 2000.

CEDH, *Powell c/ Royaume-unie*, Aff. 45305/99, Décision du 4 mai 2000.

CEDH, *Ilhan c/ Turquie [GC],* Aff. 22277/93, Arrêt du 27 juin 2000.

CEDH, *Jabari c/ Turquie*, Aff. 40035/98, Arrêt du 11 juill. 2000.

CEDH, *Al-Nashif c/ Bulgarie*, Aff. 50963/99, Arrêt du 20 juin 2002.

CEDH, *Ilaşcu et autres c/ Moldova et Russie,* Aff. 48787/99, Arrêt du 8 juill. 2004.

CEDH, *Vachev c/ Bulgarie*, Aff. 42987/98, Arrêt du 8 juill. 2004.

CEDH, *Krastanov c/ Bulgarie*, Aff. 50222/99, Arrêt du 30 sept. 2004.

CEDH, *Stoichkov c/ Bulgarie*, Aff. 9808/02, Arrêt du 24 mars 2005.

CEDH, *Chamaïev et autres c/ Géorgie et Russie*, Aff. 36378/02, Arrêt du 12 avr. 2005.

CEDH, *Maurice c. France*, Aff. 11810/03, Arrêt du 6 oct. 2005.

CEDH, *Gebremedhin [Gaberamadhien] c/ France*, Aff. 25389/05, Arrêt du 26 avr. 2007.

CEDH, *Çamdereli c/ Turquie*, Aff. 28433/02, Arrêt du 17 juill. 2008.

CEDH, *Vladimir Romanov c/ Russie*, Aff. 41461/02, Arrêt du 24 juill. 2008.

CEDH, *K.R.S. c/ Royaume-uni*, Aff. 32733/08, Décision du 2 déc. 2008.

CEDH, *Zavoloka c. Lettonie*, Aff. 40035/98, Arrêt du 7 juill. 2009.

CEDH, *Abdolkhani et Karimnia c/ Turquie*, Aff. 30471/08, Arrêt du 22 sept. 2009.

CEDH, *Norbert Sikorski c/ Pologne*, Aff. 17599/05, Arrêt du 22 oct. 2009.
CEDH, *Z.N.S. c/ Turquie,* Aff. 21896/08, Arrêt du 19 janv. 2010.
CEDH, *Charahili c/ Turquie*, Aff. 46605/07, Arrêt du 13 avr. 2010.
CEDH, *Keshmiri c/ Turquie*, Aff. 36370/08, Arrêt du 13 avr. 2010.
CEDH, *Ranjbar et autres c/ Turquie*, Aff. 37040/07, Arrêt du 13 avr. 2010.
CEDH, *Tehrani et autres c/ Turquie*, Aff. 32940/08 *et al.*, Arrêt du 13 avr. 2010.
CEDH, *Gäfgen c/ Allemagne*, Aff. 22978/05, Arrêt du 1er juin 2010.
CEDH, *D.B. c/ Turquie*, Aff. 33526/08, Arrêt du 13 juill. 2010.
CEDH, *Dbouba c/ Turquie*, Aff. 15916/09, Arrêt du 13 juill. 2010.
CEDH, *Abdolkhani et Karimnia c/ Turkey (no. 2),* Aff. 50213/08, Arrêt du 27 juill. 2010.
CEDH, *M.S.S. c/ Belgique et Grèce*, Aff. 30696/09, Arrêt du 21 janv. 2011 (Grande chambre).
CEDH, *Mandić et Jović c/ Slovénie*, Aff. 5774/10 et 5985/10, Arrêt du 20 oct. 2011.
CEDH, *Ananyev et autres c/ Russie*, Aff. 42525/07 et autres, Arrêt du 10 janv. 2012.
CEDH, *Keshmiri c/ Turquie (n°2),* Aff. 22426/10, Arrêt du 17 janv. 2012.
CEDH, *Hirsi Jamaa c/ Italie*, Aff. 27765/09, Arrêt du 23 févr. 2012.
CEDH, *Parascineti c/ Roumanie*, Aff. 32060/05, 13 mars 2012.
CEDH, *Torreggiani et autres c/ Italie*, Aff. 43517/09 et autres, Arrêt du 8 janv. 2013.
CEDH, *Vučković et autres c/ Serbie [Grande chambre]*, Aff. 17153/11 *et al.*, Arrêt du 25 mars 2014.
CEDH, *Yarashonen c/ Turquie*, Aff. 72710/11, Arrêt du 24 juin 2014.
CEDH, *Aliev c/ Turquie*, Aff. 30518/11, Arrêt du 21 oct. 2014.
CEDH, *Musaev c/ Turquie*, Aff. 72754/11, Arrêt du 21 oct. 2014.
CEDH, *T. et A. c/ Turquie*, Aff. 47146/11, Arrêt du 21 oct. 2014.
CEDH, *Tarakhel c/ Suisse*, Aff. 29217/12, Arrêt du 4 nov. 2014 (Grande chambre).
CEDH, *S.A. c/ Turquie*, Aff. 74535/10, Arrêt du 15 déc. 2015.
CEDH, *Sakir c/ Grèce*, Aff. 48475/09, 24 mars 2016.
CEDH, *Sakkal et Fares c/ Turquie*, Aff. 52902/15, Arrêt du 7 juin 2016.
CEDH, *Alimov c/ Turquie*, Aff. 14344/13, Arrêt du 6 sept. 2016.
CEDH, *Bakhtiiarova et Durmuş c/ Turquie*, Aff. 74585/12, Décision du 13 sept. 2016.
CEDH, *Cristina c/ Turquie*, Aff. 13907/13, Décision du 13 sept. 2016.
CEDH, *Lemghari et Hajjaj c/ Turquie*, Aff. 12778/12, Décision du 13 sept. 2016.
CEDH, *Muhammed c/ Turquie*, Aff. 12778/12, Décision du 13 sept. 2016.
CEDH, *Musayev c/ Turquie*, Aff. 20295/13, Décision du 13 sept. 2016.
CEDH, *S.B. c/ Turquie*, Aff. 38287/11, Décision du 13 sept. 2016.
CEDH, *B.A.C. c/ Grèce*, Aff. 11981/15, Arrêt du 13 oct. 2016.

CEDH, *J.R. et autres c/ Grèce*, Aff. 22696/16, Arrêt du 25 janv. 2018

CEDH, *Amerkhanov c/ Turquie*, Aff. 16026/12, Arrêt du 5 juin 2018.

CEDH, *Batyrkhairov c/ Turquie*, Aff. 69929/12, Arrêt du 5 juin 2018.

CEDH, *Kaak et autres c/ Grèce,* Aff. 34215/16, Arrêt du 3 oct. 2019.

CEDH, *Kavala c/ Turquie*, Aff. 28749/18, Arrêt du 10 déc. 2019.

CEDH, *Baş c/ Turquie*, Aff. 66448/17, Arrêt du 3 mars 2020.

CEDH, *M. N. et autres c/ Belgique*, Aff. 3599/18, Décision du 5 mars 2020.

CEDH, *Rotaru c/ République de Moldova,* Aff. 26764/12, Arrêt du 8 déc. 2020.

CEDH, *Baş c/ Turquie*, Aff. 25285/15, Arrêt du 20 juin 2023.

2. Affaires communiquées

CEDH, *Hidayet Karaca c/ Turquie*, Aff. 25285/15, communiquée au gouvernement le 20 avr. 2016.

CEDH, *J.B. c/ Grèce*, Aff. 54796/16, communiqué au gouvernement le 18 mai 2017.

CEDH, *I.M. et Z.M. c/ Turquie*, Aff. 50247/18, communiquée au gouvernement le 17 mai 2021.

CEDH, *U.U. et D.D. c/ Turquie*, Aff. 50119/18 et 6619/19, communiquée au gouvernement le 17 mai 2021.

C. Cour internationale de justice

CIJ, *Affaire du Plateau continental de la mer Égée (Grèce c/ Turquie),* Arrêt du 19 déc. 1978.

CIJ, *Affaire de la Délimitation maritimes et questions territoriales (entre Qatar et Bahreïn),* Arrêt du 1e juill. 1994.

D. Turquie

1. Hautes instances

Anayasa Mahkemesi [Cour constitutionnelle turque], Aff. E. 2014/164 et K.2015/12, Arrêt du 14 janv. 2015.

Anayasa Mahkemesi [Cour constitutionnelle turque], *Hidayet Karaca*, Aff. 2015/144, Arrêt du 14 juill. 2015.

Anayasa Mahkemesi [Cour constitutionnelle turque], *K.A.,* Aff. 2014/13044, Arrêt du 11 nov. 2015.

Anayasa Mahkemesi [Cour constitutionnelle turque], *A.V. et autres,* Aff. 2013/1649, Arrêt du 20 janv. 2016.

Anayasa Mahkemesi [Cour constitutionnelle turque], *F.A. et M.A.,* Aff. 2013/655, Arrêt du 20 janv. 2016.

Anayasa Mahkemesi [Cour constitutionnelle turque], *T.T.,* Aff. 2013/8810, Arrêt du 18 févr. 2016.

Anayasa Mahkemesi [Cour constitutionnelle turque], *Mehmet Baransu (2),* Aff. 2015/7231, Arrêt du 17 mai 2016.

Anayasa Mahkemesi [Cour constitutionnelle turque], *I.S. et autres,* Aff. 2014/15824, Arrêt du 22 sept. 2016.

Anayasa Mahkemesi [Cour constitutionnelle turque], *F.R.*, Aff. 2016/4405, Arrêt du 15 févr. 2017.

Anayasa Mahkemesi [Cour constitutionnelle turque], *A.A. et A.A. [GC]*, Aff. 2015/3941, Arrêt du 1 mars 2017.

Anayasa Mahkemesi [Cour constitutionnelle turque], *B.T.,* Aff. 2014/15769, Arrêt du 30 nov. 2017.

Anayasa Mahkemesi [Cour constitutionnelle turque], *Yusuf Ahmed Abdelazim Elsayad*, Aff. 2016/5604, Arrêt du 24 mai 2018.

Anayasa Mahkemesi [Cour constitutionnelle turque], *R.M. et autres*, Aff. 2015/19133, Arrêt du 17 avr. 2019.

Anayasa Mahkemesi [Cour constitutionnelle turque], *Y.T.*, Aff. 2016/22418, Arrêt du 30 mai 2019.

Danıştay [Conseil d'État turc], Arrêt du 20 janv. 2000, n° E. 1998/1481 et K. 2000/131.

Danıştay [Conseil d'État turc], Arrêt du 25 mai 2000, n° E. 1999/154 et K. 2000/2756.

Danıştay [Conseil d'État turc], Arrêt du 18 mai 2007, n° E. 2004/8769 et K. 2007/2735.

Danıştay [Conseil d'État turc], Arrêt du 30 mai 2007, n° E. 2004/3045 et K. 2007/3124.

Danıştay [Conseil d'État turc], Arrêt du 9 juill. 2007, n° E. 2004/1387 et K. 2007/3925.

Danıştay [Conseil d'État turc], Arrêt du 29 janv. 2010, n° E. 2009/3343 et K. 2010/178.

Danıştay [Conseil d'État turc], Arrêt du 31 mars 2014, n° E. 2009/10891 et K. 2014/2015.

Danıştay [Conseil d'État turc], Arrêt du 10 avr. 2014, n° E. 2010/4701 et K. 2014/2304.

Danıştay [Conseil d'État turc], Arrêt du 22 juin 2017, n° E. 2017/273 et K. 2017/620.

Danıştay [Conseil d'État turc], Arrêt du 7 janv. 2019, n° E. 2016/128 et K. 2019/54.

Danıştay [Conseil d'État turc], Arrêt du 15 janv. 2019, n° E. 2016/13531 et K. 2019/407.

Yargıtay [Cour de cassation turque], Décision du 18 juin 2019, n° E. 2018/7231 et K. 2019/9651.

Yüksek Seçim Kurulu [Conseil électoral supérieur], Décision n° 663, *JO de Turquie,* n° 30050, 27 avr. 2017.

2. Instances d'appel

Ankara Bölge Adliye Mahkemesi [Cour administrative d'appel d'Ankara], Arrêt du 8 nov. 2017, n° E. 2017/800 et K. 2017/1035.

Ankara Bölge Adliye Mahkemesi [Cour administrative d'appel d'Ankara], Arrêt du 3 avr. 2019, n° E. 2019/66 et K. 2019/505.

Erzurum Bölge Adliye Mahkemesi [Cour administrative d'appel d'Erzurum], Arrêt du 6 févr. 2019, n° E. 2018/3052 et K. 2019/234.

E. Autres États

Conseil d'État français, Ass., 22 déc. 1978, n° 11604, *Ministre de l'intérieur c/ Cohn-Bendit*.

Conseil d'État français, Ass., 18 déc. 1996, n° 160856, *Ministère de l'intérieur c/ Rogers*.

Conseil d'État grec, *Joint decisions 2347/2017 and 2348/2017*, 22 sept. 2017, disponible sur : https://www.refworld.org/cases,GRC_CS,5b1935024.html, consulté le 8 mars 2023.

TABLE DES MATIÈRES

REMERCIEMENTS ---------- 3
INFORMATION RELATIVE À L'USAGE DES LANGUES ---------- 4
ABRÉVIATIONS ---------- 5
SOMMAIRE ---------- 7
INTRODUCTION ---------- 8
I. Sur les sources normatives du droit international et européen de l'asile ---------- 20
II. La définition des termes ---------- 22
A. Le demandeur d'asile ---------- 23
B. Le réfugié et le réfugié conditionnel ---------- 23
C. La protection subsidiaire ---------- 28
D. La protection temporaire ---------- 30
III. L'état de la recherche ---------- 32
PARTIE I. UNE COOPÉRATION INTRINSÈQUEMENT EN CONFLIT AVEC LE DROIT INTERNATIONAL ET EUROPÉEN DE L'ASILE ---------- 39
Titre I. Une coopération conçue dans l'indifférence au droit international et européen de l'asile ---------- 40
Chapitre I. Une coopération dépourvue de la dimension humanitaire du droit d'asile ---------- 40
Section I. Une coopération modélisée au mépris du principe de solidarité internationale ---------- 41
§I. La solidarité internationale : principe cardinal dans la gestion internationale des personnes en quête d'asile ---------- 41
A. Le principe de solidarité internationale en droit international ---------- 41
B. Le principe de solidarité internationale en droit européen ---------- 43
§II. La solidarité internationale : principe sacrifié au nom des intérêts politiques ---------- 45
A. L'UE, en quête d'une politique d'externalisation en matière migratoire 46
B. La Turquie, en quête d'avantages dans la perspective de son adhésion à l'UE ---------- 51
Section II. Les échecs de la coopération UE-Turquie ---------- 57
§I. Des objectifs politiques non satisfaits ---------- 57
A. Une Europe fragilisée face à la Turquie ---------- 58
1. Le silence de l'UE face à la dégradation de ses valeurs fondatrices en Turquie ---------- 59
2. Le déclenchement, par ricochet, d'une nouvelle migration turque vers l'Union ---------- 68

B. Une Turquie loin d'atteindre ses objectifs politiques ---- 72
1. Un processus d'adhésion toujours dans l'impasse ---- 72
2. L'échec de la libéralisation des visas ---- 76
§II. Des effets secondaires potentiellement tragiques ---- 79
A. La tragédie en mer Méditerranée ---- 80
1. Un nombre accru de décès en mer Méditerranée ---- 80
2. Une augmentation du taux de mortalité en mer Égée ---- 82
B. La situation désastreuse dans les îles grecques ---- 84
Chapitre II. La déclaration UE-Turquie : point d'orgue de la coopération soustraite au contrôle juridictionnel ---- 87
Section I. L'échec de la saisine directe ---- 89
§I. La déclaration en tant qu'acte du Conseil européen ---- 90
A. La répartition des compétences entre l'Union et les États membres, élément déterminant pour identifier l'auteur d'un acte ---- 91
B. La répartition des compétences, élément négligé par le Tribunal dans l'analyse de la déclaration ---- 92
§II. La déclaration en tant qu'accord externe de l'Union européenne ---- 96
A. L'établissement par la Cour internationale de justice des critères permettant de déterminer l'existence d'un accord international ---- 97
B. Le recours aux critères établis par la Cour internationale de justice dans l'analyse de la déclaration UE-Turquie ---- 99
1. Le recours à des interprétations incohérentes des termes et des circonstances ---- 100
2. Le refus de prendre en compte les obligations insérées dans la déclaration ---- 103
§III. La compétence du Tribunal pour examiner la déclaration ---- 105
A. Un contrôle sur la déclaration en tant qu'acte du Conseil européen -- 105
B. Un contrôle sur la déclaration en tant qu'accord externe de l'Union européenne ---- 109
Section II. L'absence de saisine préjudicielle du juge européen ---- 115
§I. La nécessité d'un renvoi préjudiciel à la Cour de justice relatif à l'application du concept de pays tiers sûr ---- 116
A. L'encadrement du renvoi préjudiciel pour une application uniforme du droit de l'UE ---- 116
B. Une portée nébuleuse du concept de pays tiers sûr ---- 120
§II. Le refus du juge grec de saisir la Cour de justice ---- 121
A. Un refus de saisine peu motivé ---- 121
B. Un positionnement extra-juridique du juge grec ---- 123
Titre II. Une coopération reposant sur une mise en œuvre heurtant le droit

international et européen de l'asile---------- 127
Chapitre I. Le droit pour les réfugiés de quitter la Turquie : une possibilité entravée sous couvert de lutte contre la migration irrégulière ---------- 128
Section I. Des mesures incompatibles avec l'essence même du droit des réfugiés ---------- 129
§I. Le droit des aspirants à l'asile de quitter la Turquie---------- 129
A. Un droit existant en théorie ---------- 131
1. Un droit contraignant à l'égard des parties de la coopération UE-Turquie---------- 131
2. Un droit fondamental bénéficiant à toute personne y compris les potentiels réfugiés ---------- 133
B. Un droit rarement utilisable en pratique par les potentiels réfugiés --- 135
§II. L'obstacle organisé par la coopération UE-Turquie à la sortie des aspirants à l'asile : une mesure illégale ---------- 137
A. Des motifs limités et encadrés de restrictions au droit de quitter un pays en droit international---------- 139
B. Les motifs arbitraires de restrictions issus de la coopération UE-Turquie ---------- 142
Section II. Des mesures génératrices d'un refoulement masqué ---------- 145
§I. La portée extensive du principe de non-refoulement---------- 146
A. L'inclusion dans le principe de non-refoulement de l'obligation d'admettre les demandeurs d'asile sur le territoire d'un État ---------- 147
B. L'extraterritorialité du principe de non-refoulement---------- 152
§II. La responsabilité européenne du fait de la coopération migratoire euro-turque pour refoulement inversé ---------- 156
A. Le fait générateur de la responsabilité extraterritoriale de l'UE ------- 157
B. Le refus de la CJUE du visa humanitaire : un refoulement masqué--- 164
Chapitre II. Le renvoi vers la Turquie des demandeurs d'asile sur le fondement du concept de pays tiers sûr : une notion contestable---------- 167
Section I. Un concept en contradiction avec les instruments du droit international ---------- 169
§I. L'utilisation du concept de pays tiers sûr comme motif d'irrecevabilité de la demande d'asile---------- 171
A. Les droits et obligations conventionnelles en matière d'accès à l'asile ---------- 172
1. L'obligation ignorée de l'État d'examiner les demandes d'asile ---- 174
2. L'injonction illégale à demander asile ailleurs---------- 178
B. Les obligations conventionnelles en matière de transfert des personnes ---------- 182
1. Le principe de la responsabilité pour chaque État d'appliquer la

Convention ---------- 182
2. L'exception de partage équitable des personnes en besoin de protection ---------- 186
§II. Des critères d'application du concept de pays tiers sûr problématiques 188
A. L'identification et le rattachement à des pays tiers sûrs : un processus contestable ---------- 188
1. La faible portée de la protection requise dans le pays tiers ---------- 188
2. La désignation arbitraire de la sûreté du pays tiers ---------- 192
3. L'établissement du lien de connexion : un critère flou ---------- 194
B. Le renvoi vers le pays tiers sûr : le risque d'un déni du droit d'asile - 196
1. La soumission à une procédure dérogatoire dans le pays de renvoi : une atteinte au droit à un recours effectif ---------- 196
2. L'absence de mécanisme de suivi dans le pays tiers désigné comme sûr ---------- 199
Section II. La désignation usurpée de la Turquie comme pays tiers sûr au sens du droit de l'UE ---------- 202
§I. L'interdiction de refoulement en Turquie ---------- 202
A. Le refoulement avant l'accès au territoire turc ---------- 204
B. Le refoulement après l'accès au territoire turc ---------- 206
§II. La possibilité de solliciter le statut de réfugié en Turquie ---------- 210
A. La limitation géographique du statut de réfugié en Turquie ---------- 210
B. L'alternative imposée de la protection temporaire ---------- 213
1. L'émergence de la protection temporaire comme substitut ---------- 213
2. L'application de la protection temporaire aux Syriens ---------- 215
CONCLUSION DE LA PREMIÈRE PARTIE ---------- 218
PARTIE II. UNE PROTECTION SOUS-TRAITÉE À LA TURQUIE NON CONFORME AUX OBLIGATIONS INTERNATIONALES ET EUROPÉENNES EN MATIÈRE D'ASILE ---------- 220
Titre I. L'accès à l'asile en Turquie ---------- 224
Chapitre I. Le fonctionnement de la procédure d'asile ---------- 224
Section I. L'accès à la procédure d'asile ---------- 225
§I. Un accès difficile à la procédure d'asile ---------- 225
A. L'accès à la procédure d'asile auprès des autorités compétentes ------ 226
B. L'accès à la procédure d'asile en rétention administrative ---------- 231
§II. Un accès possiblement interrompu ---------- 235
A. L'exclusion de la procédure d'asile ---------- 236
1. Le refus lié aux exigences de délai ---------- 236
2. Le refus lié au motif terroriste ---------- 241

B. Le retrait implicite de la demande d'asile ---------- 248
Section II. Un processus bénéficiant d'une faible garantie juridictionnelle --- 252
§I. Le recours contre l'expulsion ---------- 252
A. Un délai de recours trop court ---------- 253
B. ---------- 258
§II. Le recours contre la rétention administrative ---------- 266
A. Une rétention administrative longtemps privée de base légale -------- 266
B. Un recours devant le juge pénal de paix à l'indépendance controversée ---------- 272
C. Un recours peu effectif ---------- 275
Chapitre II. Le statut du demandeur d'asile ---------- 280
Section I. Les conditions matérielles d'accueil ---------- 280
§I. L'hébergement des demandeurs d'asile non assuré ---------- 282
A. La fourniture de logements par l'État : un service peu disponible ---- 282
B. L'obtention individuelle d'un logement : un effort peu concluant ----- 284
§II. Les allocations financières ---------- 291
A. Des allocations insuffisantes ---------- 292
B. Des allocations peu accessibles ---------- 295
C. Des allocations refusées à certains groupes de personnes ---------- 297
§III. L'accès aux soins de santé ---------- 300
Section II. Les conditions de la rétention administrative ---------- 304
§I. Des conditions inhumaines de rétention administrative ---------- 307
A. Des conditions donnant lieu à des condamnations répétitives de la Turquie par la CEDH ---------- 307
B. Des conditions inhumaines persistantes ---------- 312
§II. L'absence de voie de recours permettant de dénoncer les conditions de la rétention administrative ---------- 317
A. Une absence constatée par la CEDH ---------- 318
B. Une absence constatée par la Cour constitutionnelle turque ---------- 324
C. Un revirement jurisprudentiel remis en cause de la Cour constitutionnelle turque ---------- 329
Titre II. La portée de la protection accordée en droit d'asile turc ---------- 336
Chapitre I. L'impossible construction d'une vie digne ---------- 337
Section I. Le travail ---------- 338
§I. Les difficultés d'accès au travail ---------- 339
A. Le droit au travail : un droit soumis à autorisation ---------- 339
B. Le droit au travail : un droit difficilement octroyé ---------- 343
1. Les critères restrictifs à l'attribution d'un droit au travail pour les

réfugiés conditionnels et bénéficiaires de la protection temporaire ---- 343
a. Le critère géographique légal ---------- 343
b. Les critères généraux applicables à l'ensemble des étrangers ---- 346
2. L'octroi de l'autorisation de travail aux bénéficiaires de la protection temporaire soumis à des critères supplémentaires ---------- 351
§II. Les conséquences des difficultés d'accès au travail ---------- 355
A. L'exploitation des travailleurs ---------- 355
B. La main d'œuvre enfantine ---------- 360
Section II. La mobilité des personnes ---------- 363
§I. La mobilité nationale ---------- 364
A. La liberté de choisir son lieu de résidence ---------- 365
B. La circulation à l'intérieur du pays ---------- 369
§II. La mobilité internationale ---------- 376
Chapitre II. L'imprévisibilité d'une vie digne ---------- 383
Section I. L'autorisation de séjour ---------- 384
§I. Un séjour dépourvu d'une perspective à long terme ---------- 384
A. Une autorisation de séjour caractérisée par une durée de validité arbitraire et imprévisible ---------- 385
B. Une autorisation de séjour privant de la possibilité de passer au statut de résident de longue durée ---------- 387
§II. Un séjour fragilisé par un système de réinstallation quasi-inopérant --- 391
A. Un système peu disponible de réinstallation gérée par le HCR -------- 392
B. Une réinstallation insuffisante et inefficace des bénéficiaires d'un statut de protection en Turquie ---------- 395
Section II. La reconstruction de la vie personnelle et familiale ---------- 397
§I. Le regroupement familial ---------- 397
A. L'encadrement juridique du regroupement familial ---------- 399
1. L'absence d'un droit au regroupement familial ---------- 399
2. L'exclusion du regroupement familial des réfugiés conditionnels -- 401
B. L'examen de la demande de regroupement familial ---------- 403
1. L'octroi du regroupement familial pouvant être soumis à des conditions ---------- 404
2. L'absence d'une durée maximale pour l'examen de la demande ---- 406
§II. La naturalisation par intégration ---------- 407
A. L'accessibilité remise en cause de la nationalité turque ---------- 410
1. Une naturalisation non accessible par la voie d'intégration ---------- 411
2. Une naturalisation sujet à marchandage ---------- 413
B. Le risque d'apatridie ---------- 416

CONCLUSION DE LA DEUXIÈME PARTIE ---------- 421
CONCLUSION GÉNÉRALE ---------- 423
BIBLIOGRAPHIE ---------- 427
I. Ouvrages ---------- 427
II. Thèses et Mémoires de recherche ---------- 429
III. Articles de doctrine ---------- 429
A. En langue française ---------- 429
B. En langue anglaise ---------- 432
C. En langue turque ---------- 439
IV. Publications des institutions indépendantes ---------- 440
V. Presse ---------- 442
A. Communiqué de presse ---------- 442
B. Articles de presse ---------- 443
VI. Publications ONG/Associations ---------- 444
A. Rapports ---------- 444
B. Articles ---------- 448
VII. Sources officielles ---------- 450
A. Conseil de l'Europe ---------- 450
B. Organisation des Nations Unies ---------- 451
C. Union européenne ---------- 455
D. Turquie ---------- 459
E. Autres États et Organisations internationales ---------- 462
VIII. Sources normatives ---------- 463
A. Droit international ---------- 463
B. Droit de l'Union européenne ---------- 464
1. Droit primaire ---------- 464
2. Droit dérivé ---------- 464
C. Droit turc ---------- 466
1. Textes constitutionnels et législatifs ---------- 466
2. Textes infra-législatifs ---------- 467
IX. Jurisprudences ---------- 469
A. Cour de justice de l'Union européenne ---------- 469
B. Cour européenne des droits de l'Homme ---------- 471
1. Arrêts et Décisions rendus ---------- 471
2. Affaires communiquées ---------- 473
C. Cour internationale de justice ---------- 473

D. Turquie ---------- 474
1. Hautes instances ---------- 474
2. Instances d’appel ---------- 475
E. Autres États ---------- 475
TABLE DES MATIÈRES ---------- 476