

Turquie



Objectifs principaux

- Épauler le Gouvernement de la Turquie dans ses efforts pour mettre au point de nouveaux dispositifs législatifs et institutionnels, aptes à assurer l'accueil et la protection des demandeurs d'asile et des réfugiés dans le respect des normes internationales.
- En coopération avec le Gouvernement, mener des efforts de renforcement des capacités, notamment en organisant des programmes de formation conjoints pour perfectionner les compétences et les connaissances des fonctionnaires qui occupent des postes clés et sont appelés à assumer davantage de responsabilités dans les questions d'asile et de réfugiés.
- Suivre l'application de la Convention de 1951 relative au statut des réfugiés et veiller à ce que les demandeurs d'asile aient accès aux procédures d'asile turques.
- Conseiller les autorités quant aux besoins de protection des demandeurs d'asile individuels, originaires de pays non européens, afin de garantir une détermination du statut de réfugié (DSR) fiable et équitable, pendant que le Gouvernement se prépare à lever sa « réserve géographique » à la Convention de 1951 sur les réfugiés.

- Promouvoir des solutions pour remédier durablement au sort des réfugiés, principalement par la réinstallation dans des pays tiers.
- En coopération avec les autorités et les ONG, répondre aux besoins élémentaires des réfugiés et des demandeurs d'asile, en accordant une attention particulière à la protection des femmes et des enfants.
- Sensibiliser l'opinion aux problèmes des demandeurs d'asile et des réfugiés et appuyer la Turquie dans ses efforts pour leur offrir de meilleures perspectives d'intégration.

Chiffres prévisionnels		
Population	Janv. 2006	Déc. 2006
Iraq (demandeurs d'asile)	2 200	2 400
République islamique d'Iran (réfugiés)	2 000	2 000
République islamique d'Iran (demandeurs d'asile)	1 700	1 500
Autres demandeurs d'asile	1 000	800
Autres réfugiés	1 000	900
Iraq (réfugiés)	100	200
Rapatriés	500	3 500
Total	8 500	11 300

Total des besoins : 7 065 521 dollars E.-U.

Contexte

Faits nouveaux

Les aspirations de la Turquie, concernant son adhésion à l'Union européenne, ont des répercussions importantes sur la gestion des questions d'asile et de réfugiés dans le pays. Le processus d'adhésion à l'Union européenne a stimulé la réforme du régime d'asile, puisque la Turquie doit intégrer l'« *acquis* » considérable de l'Union sur l'asile et sur différents domaines apparentés, tels que les migrations, la gestion des frontières, les droits de l'homme et la réforme administrative et judiciaire. Fait des plus importants, la Turquie s'est engagée à lever la réserve géographique qui limite depuis des décennies les obligations qu'elle a contractées au titre de la Convention de 1951 sur les réfugiés aux personnes déracinées à la suite d'événements survenus en Europe, voici plus d'un demi-siècle. La réserve sera levée dès que la législation, les structures et le personnel nécessaires seront en place et en mesure d'assumer les nouvelles responsabilités découlant de cette évolution.

Le principal homologue opérationnel de l'UNHCR, la Direction générale de la Sécurité, rattachée au ministère de l'Intérieur, dirige les activités de planification intensives entreprises pour satisfaire à ces critères. La Direction générale de la sécurité a élaboré un « Plan d'action national pour l'adoption de l'*acquis* de l'Union européenne dans le domaine de l'asile et des migrations », avec l'appui d'un projet de jumelage financé par la Commission européenne, de l'UNHCR et d'une série d'autres acteurs non gouvernementaux. Le Plan prévoit l'élaboration d'un système d'asile national très complet, comprenant entre autres un organisme spécialement chargé de la détermination du statut de réfugié, un réseau régional de centres d'accueil et différentes mesures visant à répondre aux besoins des réfugiés en matière de protection et de soins, ainsi qu'à leurs besoins à plus long terme.

Le Gouvernement a consenti à lever la réserve géographique, en grande partie pour répondre aux préoccupations de l'Union européenne quant à la répartition des charges ; néanmoins, ce « *oui* » est empreint d'une certaine circonspection. La Turquie est située dans une région géopolitique instable et après l'adhésion, ses frontières orientales et méridionales marqueraient les confins d'une Union européenne encore élargie. Les hauts

fonctionnaires turcs craignent, de manière bien compréhensible, que leur pays ne devienne une zone tampon absorbant les réfugiés, les demandeurs d'asile et les autres migrants – notamment du fait de l'application des accords de réadmission et des dispositions prévues par le Règlement de Dublin II, que la Turquie serait tenue de respecter en sa qualité d'État membre. La date cible pour la suppression de la réserve géographique est fixée à 2012 dans l'avant-dernier paragraphe du Plan d'action national.

La Turquie est située sur les grands axes de migration qui relient l'Afrique, l'Asie du Sud, l'Asie du Sud-Ouest et le Moyen-Orient à l'Europe. La complexité de mouvements migratoires contemporains complique singulièrement les efforts déployés par les pouvoirs publics pour instaurer un nouveau système d'asile. À l'instar de nombreux pays méditerranéens, la Turquie refuse chaque année des dizaines de milliers de migrants clandestins sans papiers qui tentent de traverser le territoire, généralement avec l'aide de passeurs ou en s'en remettant à des trafiquants. Ces migrants sont, pour bon nombre, originaires de pays enlisés dans des conflits ou déchirés par des guerres civiles et se trouvent manifestement dans des situations analogues à celles des réfugiés. Ainsi l'UNHCR est-il sollicité par un nombre croissant de demandeurs d'asile africains, qui sont sans ressources et qui ont besoin d'un traitement médical et d'une aide d'urgence.

Les Turcs réfugiés en Iraq devraient envisager avec plus d'intérêt la perspective d'un rapatriement librement consenti du fait de la mise en œuvre des réformes législatives et constitutionnelles en rapport avec la candidature de la Turquie à l'Union européenne. Bien que les conditions de sécurité en Iraq interdisent à l'UNHCR de poursuivre ses activités d'information et de prendre des mesures pour instaurer un climat de confiance, l'Organisation fonde son travail sur l'hypothèse qu'un mouvement de retour conséquent vers la Turquie pourrait débuter en 2006, dès que l'accord tripartite entre l'Iraq, l'UNHCR et la Turquie aura été signé.

Contraintes

La Turquie accueille toujours quelque 2 200 réfugiés et demandeurs d'asile irakiens. Ceux-ci sont tributaires de l'assistance de l'UNHCR, en raison de l'instabilité et de l'insécurité qui persistent en Iraq. Le Gouvernement turc a interdit tout rapatriement forcé des Irakiens, alors que la plupart des pays de

réinstallation ont suspendu le traitement des demandes soumises par les réfugiés iraquiens, qui se retrouvent ainsi dans une impasse, sans solution en vue.

Plus de 1 100 réfugiés iraniens, arrivés en Turquie après avoir résidé pendant des périodes plus ou moins longues en Iraq, ne peuvent rentrer en Iraq dans des conditions de sécurité satisfaisantes. Reconnaissant le problème, les autorités leur ont accordé, à titre temporaire, le statut d'immigrants qui ne leur permet pas de solliciter une réinstallation à partir de la Turquie. Ces réfugiés, qui ne peuvent regagner l'Iraq en toute sécurité, n'ont guère l'espoir d'être réinstallés et ne bénéficient que d'un statut d'asile temporaire. De plus, ils sont en proie à un sentiment de frustration de plus en plus vif et leur dépendance vis-à-vis de l'UNHCR augmente. En 2006, le budget d'assistance de l'UNHCR sera fortement mis sous pression, puisqu'il faudra répondre à la fois aux besoins essentiels des réfugiés et à ceux des demandeurs d'asile africains, dont le nombre ne cesse de croître.

En Turquie, l'Organisation doit s'efforcer de répondre aux demandes croissantes des autorités, qui sollicitent un appui et des conseils techniques relatifs à l'élaboration du système d'asile et au renforcement des capacités ; dans le même temps, elle doit maintenir les programmes actuels de protection et d'assistance. Un tel objectif n'est réalisable qu'au prix d'une gestion attentive, d'une hiérarchisation très stricte des priorités et d'une mobilisation de ressources supérieure au montant de l'enveloppe fixé pour la Turquie : il est en effet impossible de prélever des fonds sur le budget opérationnel, intégralement affecté à des activités d'assistance vitales et à des services essentiels destinés aux réfugiés et aux demandeurs d'asile.

Stratégie

Protection et solutions

En avril 2005, le Premier Ministre a approuvé le « Plan d'action national pour l'adoption de l'acquis de l'Union européenne dans le domaine de l'asile et des migrations », dans lequel la Turquie s'engage à réformer en profondeur le cadre législatif et institutionnel de l'asile afin de satisfaire aux normes européennes et internationales. Le Plan offre une vue d'ensemble très complète des besoins en rapport



avec le perfectionnement du système d'asile. L'UNHCR accompagnera le processus et offrira un appui et des conseils techniques au Gouvernement, dans le cadre d'une stratégie globale de renforcement des capacités. L'Organisation entend également promouvoir une coordination plus étroite avec les autorités et d'autres intervenants clés, afin de garantir la complémentarité des activités de formation et de renforcement des capacités et d'accroître au maximum leur efficacité.

En ce qui concerne le perfectionnement du système d'asile, le Gouvernement et l'UNHCR ont convenu qu'à court terme, les priorités consistaient d'une part à renforcer les compétences et les capacités en matière de DSR au sein du ministère de l'Intérieur, et d'autre part à doter la Turquie de structures d'accueil. Un programme d'échanges permettra aux fonctionnaires chargés de la DSR de travailler aux côtés de



Des demandeurs d'asile participent à un entretien destiné à déterminer leur statut au bureau de l'UNHCR à Ankara.
UNHCR / C. Bayar

leurs homologues de l'UNHCR. Le transfert de connaissances et de compétences touchant aux différents aspects de la DSR – recensement et délivrance de papiers, techniques d'entretien, analyse des informations sur les pays d'origine, etc. – s'en trouvera facilité.

Le Plan d'action national prévoit l'ouverture de sept centres d'accueil régionaux, qui seront situés dans les mêmes locaux que les bureaux de l'organisme national chargé des questions d'asile et des responsables gouvernementaux arbitrant les procédures de DSR. L'UNHCR facilitera des visites d'étude dans les pays européens qui sont susceptibles de servir de modèles à la Turquie et appuiera un groupe de travail sur l'accueil composé de fonctionnaires occupant des postes clés dans l'administration et de partenaires issus de la société civile. Les autorités turques et leurs partenaires de la société civile

pourront ainsi acquérir une expérience et en tirer des enseignements, susceptibles d'être mis à profit dans les travaux de planification plus larges.

L'Organisation s'attachera également à doter les représentants de la société civile des moyens nécessaires pour plaider la cause des réfugiés et assurer des services à leur intention ; à ce titre, elle considère la création de structures efficaces de coordination des ONG comme une priorité immédiate.

Pendant que la Turquie s'emploiera à se doter de moyens juridiques et pratiques pour protéger les réfugiés, la plupart des réfugiés non européens continueront à trouver des solutions durables à leur sort moyennant leur réinstallation dans des pays tiers. L'UNHCR entend également faciliter les rapatriements librement consentis, dès lors que la situation dans les pays d'origine s'y prête.

Assistance

Bien que la Turquie s'apprête à améliorer les dispositifs d'accueil et d'hébergement, c'est essentiellement l'UNHCR qui offrira une aide matérielle et des services essentiels aux réfugiés et demandeurs d'asile non européens qui vivent en Turquie. À l'heure actuelle, les réfugiés et les demandeurs d'asile dépendent de l'assistance limitée – financière, matérielle ou autre – que leur prodigue l'Organisation.

Le Gouvernement a chargé l'Agence d'aide sociale et de protection de l'enfance (SHCEK) de coordonner l'assistance. La SHCEK s'attend à ce que l'UNHCR lui fournisse la formation spécialisée et l'assistance matérielle nécessaires à l'exercice efficace de ces fonctions.

Sous la conduite de l'Équipe chargée des femmes et des enfants, l'UNHCR s'emploie également, en coopération avec ses principaux partenaires d'exécution, à étendre les services d'orientation psychosociale aux villes de province où résident la plupart des réfugiés et des demandeurs d'asile. Les fonds spéciaux accordés par un important donateur permettront à l'UNHCR et à ses partenaires de lancer des programmes d'orientation psychosociale dans dix localités supplémentaires, en tirant parti des infrastructures et des réseaux mis en place par la SHCEK et la Société turque du Croissant-Rouge.

Effet escompté

L'UNHCR aide la Turquie à édifier un système national d'asile fondé sur les normes internationales et les bonnes pratiques, apte à assurer une protection efficace et à offrir d'authentiques solutions aux réfugiés. À terme, les progrès accomplis par la Turquie dans cette entreprise permettront à l'UNHCR de réduire ses activités opérationnelles et d'assumer la fonction de supervision prévue par la Convention de 1951 sur les réfugiés. D'ici là, l'Organisation continuera à intervenir directement pour veiller à ce que les réfugiés bénéficient d'une protection et trouvent des solutions durant leur séjour en Turquie.

Organisation et mise en œuvre

Structure de gestion

L'UNHCR dispose d'une délégation située à Ankara et d'effectifs de terrain opérant à Istanbul, Silopi et Van. Le programme sera géré par 72 collaborateurs : sept fonctionnaires internationaux, un administrateur auxiliaire, 61 collaborateurs recrutés sur place et trois VNU turcs. En 2005, l'Organisation a rééquilibré ses ressources humaines, aussi bien en ce qui concerne l'appui au système d'asile que la DSR et les solutions durables. Autrement dit, les effectifs précédemment affectés à l'opération de DSR ont été redéployés en vue d'appuyer la mise en œuvre de la stratégie de constitution de capacités et de renforcer le suivi aux frontières. Les opérations de DSR et de réinstallation continueront néanmoins de mobiliser d'importantes ressources humaines tant que la Turquie maintiendra sa réserve géographique.

Coordination

L'UNHCR coordonne directement les activités prévues au titre de son programme de protection et d'assistance avec le Gouvernement turc, notamment avec le ministère de l'Intérieur, le ministère de la Justice et la SHCEK. L'Organisation entend également promouvoir une coopération étroite entre les pouvoirs publics et la société civile turque en offrant des occasions de dialogue et en impliquant les institutions gouvernementales, les ONG et les fondations nationales dans des activités opérationnelles conjointes.

Au travers du Plan-cadre des Nations Unies pour l'aide au développement (PNUAD), l'Équipe des Nations Unies dans le pays (UNCT) a recensé plusieurs thèmes intersectoriels en rapport avec les activités opérationnelles de l'UNHCR en Turquie. Les institutions onusiennes exécuteront des activités visant à consolider la société civile et à renforcer les capacités au cours des cinq prochaines années. À ce titre, elles mèneront des interventions axées sur les droits afin d'appuyer la bonne gouvernance, le respect des droits de l'homme et la réduction des inégalités, en travaillant de manière complémentaire par l'intermédiaire de leurs partenaires gouvernementaux. Les institutions de l'ONU se sont toutes communiqué les documents relatifs à

leurs programmes respectifs dans le pays et les activités communes de l'Équipe ont été réorganisées en groupes thématiques, consacrés à l'égalité des sexes, à la prévention du VIH/SIDA, ou chargés d'appuyer les efforts du Gouvernement pour remédier au problème du déplacement interne et améliorer les conditions de vie des rapatriés. Un groupe de planification stratégique dirige le processus du PNUAD et le travail de compte rendu relatif aux objectifs du Millénaire pour le développement, ainsi que les réunions trimestrielles des responsables de l'UNCT et les réunions régulières des groupes de travail thématiques et de l'Équipe chargée de la gestion de la sécurité.

Bureaux	
Ankara	
Istanbul	
Silopi	
Van	

Partenaires	
Organismes gouvernementaux	
Institutions d'aide sociale et de protection de l'enfance (SHCEK)	
Ministère des Affaires étrangères – Direction générale des Affaires consulaires	
Ministère de l'Intérieur – Commandement général de la gendarmerie	
Ministère de l'Intérieur – Direction générale de la sécurité	
ONG	
Association pour la solidarité avec les demandeurs d'asile et les migrants	
Commission internationale catholique pour les migrations	
Fondation pour le développement des ressources humaines	

Autres

Caritas

Centre de défense des droits de l'homme et centre communautaire pour les femmes (Van)

École d'assistants sociaux de l'Université de Hacettepe

Helsinki Citizens Assembly, Refugee Legal Aid Programme (Istanbul)

OIM

Ordre des avocats turcs

Société turque du Croissant-Rouge

UNCT

Université Bilgi (Istanbul)

Université technique du Moyen-Orient (Ankara)

Budget (dollars E.-U.)	
Activités et services	Budget-programme annuel
Protection, suivi et coordination	2 346 404
Abris/autres infrastructures	80 000
Appui opérationnel aux partenaires	73 000
Assistance juridique	121 600
Besoins domestiques	632 000
Education	41 000
Santé	252 000
Services communautaires	250 850
Transport/logistique	33 000
Vivres	6 550
Total des opérations	3 836 404
Appui au programme	3 229 117
Total	7 065 521