



## La fabrique de l'asile sans le droit à l'asile.

La gestion différentielle des exilés « non européens » en Turquie

Elen Le Chêne

Sciences Po Aix, Aix-Marseille Université

*Sociétés politiques comparées*, 47, janvier-avril 2019

ISSN 2429-1714

Editeur : Fonds d'analyse des sociétés politiques, FASOPO, Paris | <http://fasopo.org>

Citer l'article : Elen Le Chêne, « La fabrique de l'asile sans le droit à l'asile. La gestion différentielle des exilés 'non européens' », *Sociétés politiques comparées*, 47, janvier/avril 2019, [http://www.fasopo.org/sites/default/files/varia2\\_n47.pdf](http://www.fasopo.org/sites/default/files/varia2_n47.pdf)

**Résumé**

« Réfugié » (*mülteci*), « migrant » (*göçmen*), « invité » (*misafir*), « demandeur d'asile » (*siğınmacı*)... Afin de mieux comprendre la manière avec laquelle le pouvoir politique accueille les populations en exil en Turquie, cet article questionne la production des catégories étatiques de l'asile des années 1930 jusqu'à aujourd'hui. Pour les « non Européens », c'est l'octroi de statuts temporaires qui prévaut, créant des exilés « ni désirables, ni expulsables », comme c'est le cas dans la plupart des pays dits « du Sud ». Cet article décrit la réticence structurelle de la Turquie à l'installation durable des exilés « non Européens ». Il expose par ailleurs les logiques d'un traitement différentiel de certaines nationalités ou de groupes (religieux, ethniques) et les différents moyens qui le rendent possible. L'analyse des « mots » et des définitions juridiques est couplée à celle des usages de ces catégories. Arrangements avec le droit international, contournements de la catégorie de réfugié, vides juridiques, régime de protection exceptionnel, recours persistant à l'infra-droit, marge explicite de discrétion administrative : ce large répertoire d'actions permet aux autorités politiques et administratives de se ménager un espace de latitude pour inclure, tolérer, marginaliser ou exclure les exilés au gré des priorités politiques nationales. Si le régime d'inclusion et d'exclusion de l'État s'ajuste en situation, il se structure toutefois historiquement autour d'une grille de lecture ethno-confessionnelle. L'accueil des exilés depuis le début du conflit syrien en 2011 ne fait pas exception. Les autorités ont renoué avec un traitement « à la carte », couplé avec l'adoption d'un régime de protection dégradé, inspiré du droit communautaire européen.

**Making the asylum policy without the right to asylum****The differential treatment of "non-European" exiles in Turkey****Abstract**

"Refugee" (*mülteci*), "migrant" (*göçmen*), "guest" (*misafir*), "asylum seeker" (*siğınmacı*)... To understand the way in which political power deals with people in exile in Turkey, this article questions the production of state categories of asylum from the 1930s to today. For "non-Europeans", it is the granting of temporary statuses that prevails, creating exiles "neither desirable nor expulsive", as in most so-called «southern» countries. This article describes Turkey's structural reluctance to allow «non-European» exiles to settle permanently. It also sets out the rationale for differential treatment of certain nationalities or groups (religious, ethnic) and the different means by which this is possible. The analysis of «words» and legal definitions is coupled with the analysis of the uses of these categories. Arrangements with international law, circumvention of the refugee category, legal loopholes, exceptional protection regime, persistent use of sub-law, explicit margin of administrative discretion: based on this broad spectrum of practices, political and administrative authorities include, tolerate, marginalize or exclude exiles according to national political priorities. While the State's regime of inclusion and exclusion adapts according to the situation, it is historically structured around an ethno-confessional interpretation grid. The reception of exiles since the beginning of the Syrian conflict in 2011 is no exception. The authorities have resumed a «à la carte» treatment, coupled with the adoption of a degraded protection regime inspired by European law.

**Mots clés**

Turquie ; asile ; processus de catégorisation ; construction des « indésirables » ; politique d'inclusion et d'exclusion ; administration ; « infra-droit » ; exilés syriens.

**Keywords**

Turkey; asylum; categorization process; construction of "undesirables"; politics of inclusion and exclusion; administration; "sub-law"; Syrian exiles.

29 avril 2011 : alors que la répression bat son plein en Syrie, 250 ressortissants syriens se réfugient dans un pays voisin, la Turquie. Dans les mois qui suivent, des milliers d'autres déplacés rejoignent le territoire turc. Tandis que les images de ces passages à la frontière turco-syrienne tournent en boucle sur les chaînes de télévision turques, les commentateurs reprennent en cœur le discours du gouvernement sur l'accueil de « nos frères syriens » (*Suriyeli kardeşimiz*). Les prises de position du Premier ministre Erdoğan contre Bachar-al Assad à compter d'août 2011 se sont accompagnées de l'adoption d'une politique de « porte ouverte » (*açık kapı politikasını*). Pour accueillir les civils fuyant la répression violente du régime et la guerre civile qui s'étend à l'ensemble de la Syrie en 2012, le gouvernement turc privilégie deux principales solutions : la construction de camps à proximité de la frontière (on en compte sept en septembre 2011) et l'assistance humanitaire.

La gestion des exilés syriens a, par certains aspects, comme un air de déjà-vu. En août 1988, à la fin d'une guerre de plus de neuf ans entre l'Irak et l'Iran, des milliers de Kurdes fuient les bombardements à l'arme chimique de l'armée irakienne de Saddam Hussein à Halajba. Par la suite, 65 000 Kurdes irakiens sont placés dans cinq camps temporaires puis trois camps permanents dans le sud-est de la Turquie, à Mardin, Diyarbakır et Muş. Beaucoup de choses distinguent ces deux événements, une pourtant les rassemble : la terminologie employée pour désigner ces exilés est identique, ils sont qualifiés d'« invités » (*misafir*).

Cette terminologie n'est ni évidente, ni neutre. Les autorités turques ont en effet choisi de puiser au sein d'un répertoire plus large de catégories étatiques. L'accès à certaines d'entre elles est certes strictement interdite aux exilés syriens en raison de leurs définitions juridiques. Il en est ainsi de la catégorie de réfugié (*mülteci*) : « non Européens », les Syriens ne sont pas éligibles à ce statut puisque la Turquie a opté pour la définition restrictive du réfugié, victime des événements advenus en Europe. Ni « d'origine », ni de « culture » turque, ils ne peuvent pas non plus bénéficier du statut de « migrant » (*göçmen*) qui, inventé dans les années 1930, a également été utilisé pour des exilés<sup>1</sup> se réfugiant sur le territoire turc jusque dans les années 1980. En leur attribuant le label d'« invité » (*misafir*) entre 2011 et 2014, les autorités ont pris le parti de ne pas leur accorder de statut juridique, tel que celui de « demandeur d'asile » (*sığınmacı*). Il faut attendre 2014 pour que les Syriens puissent bénéficier d'un statut inédit, dit de « protection temporaire » (*geçici koruma*), qui leur garantit des droits.

L'ensemble de ces termes révèle une vision d'État plus générale de l'asile qui ne peut être cernée uniquement par une mise en perspective historique. Certes, dans le vocabulaire turc courant, journalistique ou encore littéraire, les mots pour dire le phénomène migratoire sont souvent utilisés de manière interchangeable et peuvent faire écho à des définitions sensiblement éloignées des catégories étatiques. Dans la littérature scientifique également, la manière dont les chercheurs nomment leur objet d'étude peut créer une confusion. Le couple analytique « migrant »/« réfugié » est souvent transposé au contexte turc, sans qu'il ne reflète les catégories en usage au sein des administrations turques. La construction de la politique d'asile turque comme objet de recherche s'est faite en épousant les contours de constructions juridico-politiques européenocentrées. Le terme de « réfugié » y est mobilisé pour désigner des groupes à qui l'administration n'octroie pas ce statut. Celui de « migrant » est utilisé dans son sens générique et contemporain ; il évacue la définition historique particulière issue des années 1930. En d'autres termes, le lexique mobilisé est à la fois éloigné des catégories administratives opératoires en Turquie<sup>2</sup> et proches des catégories pratiques ou analytiques mobilisées en Europe, en particulier depuis le début

<sup>1</sup> Nous privilégions le terme « d'exilé » car, c'est l'objet même de la présente contribution, celui de « réfugié » est une catégorie de droit international et de politique publique qui correspond peu aux réalités historiques et à la politique d'asile en Turquie.

<sup>2</sup> Sur les significations du terme « migrant » dans le contexte turc et l'absence de réflexion sur la terminologie de l'étranger dans la littérature scientifique, voir Sirkeci et Pusch, 2016.

des années 2000 avec la multiplication des publications en langue anglaise. Par-delà le lexique, les catégories étatiques sont souvent considérées comme des versions appauvries de celle du « réfugié », explicitement ou implicitement présentée comme un idéal à atteindre<sup>3</sup>. C'est ce qui m'a conduit à renoncer à ces termes devenus trop vagues, indéterminés voire normatifs pour analyser la politique d'asile à partir de la terminologie administrative et de ses implications sous-jacentes.

Il n'est pas question pour autant de prendre les catégories étatiques uniquement « au mot », en déduisant leur consistance à partir des seuls discours officiels. Avec celui d'« invité » (*misafir*), les termes de « migrant » (*mûhacir* puis *göçmen*), de « réfugié » (*mülteci*) et de « demandeur d'asile » (*siğinnmaci*) sont le produit de la façon dont les institutions de l'État ont, au fil du temps et au gré des priorités politiques nationales, nommé, problématisé et classé l'exil de populations. Ces catégories étatiques se sont progressivement imposées avec « des mots qui les spécifient, des groupes d'agents qui leur donnent corps, des institutions qui les matérialisent, des discours qui les légitiment<sup>4</sup> ». Mon propos consiste ici à jeter un éclairage particulier sur les trajectoires des catégories étatiques, les représentations et les problématiques considérées comme légitimes dont elles sont porteuses. Quels « publics » ces catégories ciblent-elles ? Quels régimes différentiels de droits instaurent-elles ? Sur quels critères de hiérarchisation reposent-elles ? Sont également interrogés les usages et les stratégies de contournement qu'en font les autorités. En adaptant et en redéfinissant les catégories en situation, selon les contextes historiques et les populations concernées, les institutions contribuent en effet à leur donner de l'épaisseur. Ainsi, bien qu'étudiée dans son interaction avec des tendances globales, la production catégorielle est ici réinscrite en priorité dans l'historicité de la trajectoire de l'État turc. La priorité est donnée à l'analyse de la fabrique administrative des catégories dans la mesure où l'enjeu de l'asile est demeuré « discret » dans l'espace public et a connu une politisation relativement faible jusqu'à la fin de la décennie 2010. Depuis les années 1990, les hauts fonctionnaires ont en effet acquis une forme de monopole dans le processus de définition des statuts de protection. L'administration, davantage que le Parlement, a ainsi représenté l'instance principale de production de la politique d'asile<sup>5</sup>.

Afin de saisir l'évolution historique des catégories de l'asile et ses usages, cette contribution s'appuie sur plusieurs travaux académiques qui constituent une source importante pour l'histoire contemporaine de la gestion des exilés. En parallèle, elle mobilise des textes de loi, d'autres matériaux juridiques et administratifs (décrets, circulaires, instructions), autant de sources précieuses pour suivre les déplacements du cadrage de la question de l'asile et mesurer le poids des contextes socio-politiques. Ces deux types de sources ont été complétées par de la littérature « grise » – rapports d'organisations internationales, d'Organisations non gouvernementales (ONG), presse – pour le recueil d'informations factuelles. Ces dernières offrent les seules sources publiques pouvant nous renseigner sur des pratiques arbitraires, voir en violation du droit turc ou international – telles que les détentions, les refoulements ou encore les expulsions – qui sont difficilement accessibles et se prêtent peu à l'observation. Tout en gardant à l'esprit que ces documents ont été écrits pour avoir prise sur la réalité, plusieurs des rapports mobilisés contiennent quantité d'informations et de témoignages qui, quand ils font écho aux récits recueillis sur notre propre terrain, permettent de confirmer le caractère, si ce n'est systématique, du moins répétitif de certaines pratiques étatiques. Pour procéder à l'analyse de la production de l'action publique depuis le début des années 2000, cette contribution s'appuie davantage sur des données de première main recueillies entre 2013 et 2017. Outre l'étude de sources administratives (bulletins, compte-rendu de

<sup>3</sup> Je remercie sincèrement les deux relecteurs anonymes de la revue dont les critiques et suggestions ont enrichi la rédaction de cet article. Ils ont signalé avec justesse que – dans une précédente version de l'article – l'analyse du processus de catégorisation de l'asile débutant en 1962 (date de la ratification de la Convention de Genève par la Turquie) le découpage chronologique et argumentatif conduisait à reconduire l'un des biais dénoncé, celui de la centralité de la catégorie abstraite de réfugié.

<sup>4</sup> Dubois, 2001, 22.

<sup>5</sup> Eroğlu, 2015.

réunions, rapports, documents statistiques), des entretiens ont été menés auprès de hauts fonctionnaires du ministère de l'Intérieur turc, d'experts européens et de professionnels de l'asile (organisations internationales, ONG) impliqués dans le dispositif de gouvernement des exilés ainsi qu'avec des Syriens<sup>6</sup>. Partager un peu de l'ordinaire des Syriens a permis d'engranger une connaissance des rouages propres aux dispositifs de gouvernement des exilés. Leur expérience a également permis d'approcher d'un peu plus près les activités les plus triviales de l'ordre bureaucratique : usages concrets des règles juridiques, incorporation de critères infra-juridiques, pratiques discrétionnaires ou arbitraires des agents de l'État.

### **GENÈSE DES CATÉGORIES DE LA POLITIQUE D'ASILE : NOMMER, DÉFINIR, CLASSER, EXCLURE (1934–1994)**

Inventé dès les années 1930, le lexique étatique de l'asile en Turquie s'est enrichi tout au long du XX<sup>e</sup> siècle. La coexistence de plusieurs catégories de protection, juridiquement encadrées ou non, a procuré une liberté d'action aux gouvernements successifs pour orienter la politique d'asile selon la conjoncture et les propriétés des exilés (origine ethnique ou nationale, appartenance religieuse). A mesure que les catégories de la politique d'asile ont gagné en substance, une « hiérarchie de la désirabilité<sup>7</sup> » des exilés s'est instituée. Musulmans sunnites, turcophones, personnes « d'origine turque » ou encore « Européens » ont bénéficié d'avantages juridiques et sociaux. Cette première partie vise en ce sens à rapidement retracer les évolutions des catégories de la politique d'asile turque tout en les confrontant aux actions des pouvoirs publics afin de reconstituer les principaux critères sur lesquels elle s'est construite sur la période 1934–1994.

#### **Deux catégories, un même mot : le réfugié (*mülteci*) (1934–1994)**

En 1934, une définition du « réfugié » (*mülteci*) apparaît pour la première fois dans la loi. Elle est toutefois longtemps demeurée éloignée de celle dont nous sommes aujourd'hui familiers. Il faut attendre l'introduction d'un droit d'asile international, avec la ratification en 1962 par la Turquie de la Convention de Genève, pour que le statut de réfugié (*mülteci*) soit reconnu à des individus considérés comme des étrangers (*yabancı*). Cette période consacre ainsi la construction de deux catégories qui, sous le même mot (*mülteci*), emportent des définitions divergentes, l'une tirée de la longue histoire de l'Empire ottoman, l'autre d'un certain alignement sur les normes internationales. Une fois les trajectoires de ces deux catégories restituées, j'exposerai les stratégies d'évitement qu'a permis, après 1962, l'usage par l'État turc de la catégorie de « migrant » (*göçmen*) au détriment de celle de « réfugié » (*mülteci*).

#### ***L'émergence d'une sous-catégorie du migrant (göçmen) : le réfugié (mülteci)***

On ne peut comprendre la formation des catégories contemporaines de la politique d'asile turque sans prendre en considération l'affirmation, à compter de la fin du XIX<sup>e</sup> siècle, de l'opposition juridique entre le national et l'étranger<sup>8</sup>. Le *mûhacir* (migrant) – terme ottoman mobilisé jusque dans les années 1930 – comme le *göçmen* – sa déclinaison contemporaine – se sont en effet construits en opposition à la figure de l'étranger.

Sous l'Empire ottoman, l'appartenance religieuse représente le critère central sur lequel se fonde l'existence du groupe. Les statuts qui encadrent les sujets non-ottomans puisent leur source dans le droit coranique. Le *müsta'mîn* (« étranger en pays musulman ») désigne les non musulmans du *dâr al-harb* (« territoire de la guerre ») circulant dans le *dâr al-islâm* (« territoire de l'islam »). Voyageant

<sup>6</sup> Environ 40 entretiens ont été réalisés avec des hauts fonctionnaires turcs, 50 entretiens avec des ONG et organisations internationales, 60 entretiens avec des Syriens.

<sup>7</sup> Spire, 2005 ; Daniş et Parla, 2009.

<sup>8</sup> Sur le contexte français, voir Noiriël, 2006.

pour des raisons spécifiques et vérifiées, ils bénéficient, à titre individuel ou collectif, d'une protection (*amân*). Aucun terme n'existe en revanche pour « dire » la nationalité. Une étape centrale du passage, lent et progressif, vers une nouvelle conception de la population est l'adoption, en 1869, d'une loi sur la nationalité (*tâbiyyet-i osmaniye kanunnamesi*). Avec cette loi, l'étranger est « nommé » : il devient un *ecnebi* (terme renvoyant au sens général d'« étranger », venant d'ailleurs, d'un autre pays ou d'un autre quartier). Le critère d'appartenance à l'Empire ottoman n'est plus officiellement l'appartenance à la communauté religieuse. Désormais, le pouvoir s'exerce moins sur la communauté que sur l'individu. La rationalisation du droit permet en effet à l'État ottoman de disposer de premiers critères pour différencier les étrangers des nationaux, à travers l'introduction des principes du *jus sanguini* (droit du sang<sup>9</sup>) et du *jus soli* (droit du sol<sup>10</sup>).

Le *mûhacir* (migrant) forme quant à lui une catégorie différente de celle de l'étranger. Les sujets musulmans non ottomans sont traités de la même façon que les sujets musulmans de l'Empire. Ils sont désignés comme *mûhacir* en tant que membres du *dâr al-islam*. Dans les registres de recensement de la population qui se mettent en place au XIX<sup>e</sup> siècle, les *mûhacir* sont ainsi classés dans la catégorie générale des musulmans<sup>11</sup>. Inversement, les migrants non musulmans arrivant en masse, se voient fréquemment refuser l'entrée sur le territoire au XIX<sup>e</sup> siècle<sup>12</sup>. Pas à pas, la catégorie du *mûhacir* se réinvente à la fin du XIX<sup>e</sup> siècle, tant par les nouvelles significations qui lui sont données que par le rôle inédit que l'État s'arroge dans le traitement de ces populations. Face aux contractions territoriales de l'Empire et à l'afflux de millions d'exilés musulmans, l'accueil des *mûhacir* devient avant tout une affaire d'État. L'État ottoman ouvre massivement la nationalité aux *mûhacir* dès leur arrivée et leur procure des papiers d'identité ottomans (*tezkiye-i osmaniye*)<sup>13</sup>. Cette catégorie est également fortement investie par l'administration dans le cadre d'une politique d'installation orchestrée par la Commission de l'immigration (*Mûhacirin Komisyonu*) mise en place en 1859. Autre transformation : cette catégorie devient alors davantage associée au principe de l'asile. Si aucune distinction entre migration « volontaire » et migration « forcée » n'apparaît dans la loi, les besoins suscités par l'arrivée en masse d'exilés fuyant les Balkans, la Crimée et le Caucase à la suite de la guerre de Crimée (1853–1856) contribuent à orienter l'action de l'État ottoman vers l'assistance à l'égard d'individus fuyant des situations de guerre et la répression. C'est ce qui explique que le *mûhacir* ait progressivement pris le sens de « réfugié » et que le terme ottoman soit le plus souvent traduit comme tel, en anglais ou en français. Dans ce cadre, l'asile est compris comme un droit du souverain à accueillir des *mûhacir*, non comme un droit individuel.

La fondation de la République de Turquie en 1923 représente une nouvelle étape dans l'instauration de critères différenciant l'étranger du national. L'accueil de populations représente désormais moins un défi d'ordre militaire dans un contexte de déclin territorial qu'un défi d'ordre démographique dans le cadre du processus d'intégration nationale. Les taxinomies en vigueur à la fin de l'Empire ottoman changent de sens avant d'être progressivement abandonnées pour donner lieu à un nouveau lexique. Dans la Loi d'installation (*Iskan Kanunu*) de 1934, la catégorie de *mûhacir* désigne tout individu « d'origine et de culture turque » (*türk soyu ve kültürü*) ayant l'intention de s'installer en Turquie alors qu'auparavant elle désignait des migrants musulmans. Le statut d'immigré (*mûhacir*) n'est accessible qu'aux individus turco-musulmans sunnites, les autres étant renvoyés à la catégorie d'« étrangers » (*yabancı*), comme le stipule l'article 3 de la loi n° 2848 du 18 novembre 1935 amendant la loi de 1934 :

<sup>9</sup> L'acquisition de la nationalité ottomane repose sur la descendance (article 1). Voir Aristarchi-Bey, 1873.

<sup>10</sup> Est ottoman tout individu né sur le territoire (article 2). La naturalisation est accessible par la résidence (article 3) : « Tout étranger majeur qui a résidé durant cinq années consécutives dans l'Empire Ottoman peut obtenir la nationalité ottomane ». Voir Aristarchi-Bey, 1873, 7–8.

<sup>11</sup> Shaw, 1978.

<sup>12</sup> Kale, 2014.

<sup>13</sup> Meyer, 2007, 16.



« Les kurdes étrangers, les Arabes, les Albanais ; les autres musulmans qui parlent d'autres langues que le turc et tous les Chrétiens et les Juifs ne peuvent pas obtenir [...] de papiers d'immigré. Ils seront traités comme des étrangers<sup>14</sup>. »

Très rapidement, l'adoption d'un nouveau vocabulaire finit de traduire ce passage de l'Empire à l'État-nation et les transformations politiques qui l'ont accompagné. *L'ecnebi* devient *yabancı* – terme avec une connotation plus négative, renvoyant à l'éloignement, voire à un monde « sauvage<sup>15</sup> » – et le *mûhacir* se transforme en *göçmen* – littéralement « immigré ». Ce terme est désormais dénué de toute connotation religieuse et renvoie dans son usage aux Turcs des Balkans. Cette loi et ces nouvelles taxinomies illustrent un point essentiel : la notion de migration n'est toujours pas perçue comme l'entrée d'étrangers dans la nation, bien qu'il s'agisse d'individus qui ne relèvent pas juridiquement de l'État du pays où ils se trouvent. Un glissement s'opère toutefois dans la problématisation de la catégorie du migrant. Celui-ci renvoie désormais à l'arrivée sur le territoire d'individus « co-ethniques », c'est-à-dire pouvant se fondre facilement dans le groupe ethno-national majoritaire. C'est la capacité à « l'assimilation » dans la nation qui est érigée en principe central de l'accueil des populations<sup>16</sup>. D'ailleurs, dans les années 1930, cette catégorie est principalement appliquée aux populations turques des Balkans.

La loi de 1934 est adoptée suite à un débat parlementaire où la question de l'usage disparate de la langue turque sur le territoire prend un relief particulier<sup>17</sup>. La politique mise en place à l'égard des migrants, généralement qualifiée d'ingénierie démographique et de turquification, repose d'ailleurs sur leur implantation par le ministère de l'Intérieur dans trois zones géographiques où le turc est peu parlé et/ou les préoccupations sécuritaires sont fortes<sup>18</sup>. Sur les documents fournis aux migrants, le mot « musulman » disparaît au profit de celui de « Turc »<sup>19</sup>. La définition de l'« origine et la culture turque » n'étant pas précisée dans la loi, elle demeure à la discrétion de l'administration. La religion continue par exemple de représenter un critère de sélection dans les pratiques d'accueil des migrants, sans qu'il n'en soit jamais fait mention dans la loi. C'est ce qui permet d'expliquer que des groupes musulmans non turcophones aient été admis comme *göçmen*, tandis que des turcophones non musulmans aient été exclus de ce statut<sup>20</sup>. En dépit de l'évolution de la terminologie, et contrairement à ce que l'idéologie kémaliste a longtemps mis en avant, le critère de la religion n'a pas été complètement écarté. Les pratiques provenant du cadre confessionnel impérial demeurent en partie valables.

C'est également dans la loi de 1934 qu'apparaît pour la première fois la catégorie étatique du *mülteci*. Ce terme – qui sera repris à l'identique pour traduire celui de la Convention de Genève de 1951 – est défini dans l'article 3. Il désigne des individus qui « par nécessité » (*bir zaruret ilcasile*) se sont réfugiés en Turquie pour y rester « temporairement » (*muvakkat*) et « sans avoir l'intention de s'installer » (*yerleşmek maksadile olmayıp*). Dans le cas où le réfugié demande à s'installer durablement, et à condition d'être d'origine ou de culture turque, il doit être traité comme un *mûhacir* (migrant). La loi ne précisant pas ce qui peut relever de la « nécessité », l'appréciation de celle-ci est laissée aux agents de l'État.

Les usages concrets de la loi de 1934 ont aussi contribué à gommer la dimension contrainte du départ. Il ressort en effet des pratiques de l'administration que la loi n'avait pas pour objectif de vérifier les dires des réfugiés concernant leur motif de départ, mais plutôt de s'assurer de leur origine turque<sup>21</sup>. Dans le cas d'individus sans « origine ou culture turque », quand bien même l'État turc a entrouvert ses portes

<sup>14</sup> 'İskan ve Nüfus İşlerinin Sür'atle İkmali Hakkında Tamim', no: 15035/6599, 7/8/1934 in Eski ve Yeni Toprak, İskan Hükümleri ve Uygulama Klavuzu, p. 235. Cité dans Ülker, 2008a, §8.

<sup>15</sup> Bouquet, 2017.

<sup>16</sup> Ülker, 2008b.

<sup>17</sup> Kirişçi, 2000.

<sup>18</sup> Ülker, 2008b.

<sup>19</sup> Çağaptay, 2006, 78.

<sup>20</sup> ibid.

<sup>21</sup> ibid, 91.

à titre exceptionnel, il ne leur est pas reconnu le titre de réfugié. A titre d'exemple, des Juifs fuyant le nazisme ont transité par la Turquie vers la Palestine et ont été accueillis temporairement sans bénéficier officiellement pour autant d'un titre de réfugié. Ce critère par l'origine prévalant dans les pratiques d'accueil a alimenté une certaine confusion entre le *göçmen* (migrant) et le *mülteci* (réfugié). Aucune procédure distincte pour l'examen du titre de réfugié n'est détaillée dans la loi, pas plus que n'est créée une administration spécialisée dans le traitement de ce groupe. Il n'existe pas non plus de statistiques disponibles sur le nombre d'individus « d'origine et de culture turque » qui se sont vus accorder le titre de réfugié<sup>22</sup>. Le caractère général des textes qui définissent ce titre et l'absence de dispositifs spécifiques pour l'encadrer laissent entrevoir une catégorie très faiblement institutionnalisée. Si la littérature scientifique rapporte que le titre de réfugié (*mülteci*) a pu être accordé au compte-goutte<sup>23</sup>, elle ignore généralement la différenciation entre réfugié (*mülteci*) versus migrant (*göçmen*). Il semblerait, d'après la jurisprudence<sup>24</sup>, que ces deux catégories aient bien souvent été utilisées de manière interchangeable. Le début du XX<sup>e</sup> siècle marque ainsi l'apparition de la catégorie étatique de réfugié, sans consacrer pour autant l'existence d'un statut de protection.

A partir des années 1940, et pendant tout le reste du XX<sup>e</sup> siècle, la politique d'immigration à l'égard des *göçmen* (migrants) s'émancipe progressivement du cadre de la politique de turquification<sup>25</sup>. La politique d'installation est, par exemple, complètement abandonnée dans les années 1960. En revanche, pendant toute cette période, être d'origine et de culture turque continue d'être porteur d'avantages pour entrer et s'installer en Turquie, mais également pour accéder à une procédure simplifiée de naturalisation. Des années 1950 à 1990, le statut de *göçmen* a continué d'être octroyé à des individus fuyant des persécutions : des citoyens du Turkestan oriental entre 1953 et 1955, des Bosniaques entre 1958 et 1964, des Turkmènes d'Afghanistan en 1982, des Turkmènes d'Irak lors de la première guerre du Golfe en 1990 et 1991. Cette loi n'est plus appliquée depuis le début des années 1990.

### ***Une catégorie pour les réfugiés « européens » (mülteci)***

Jusqu'en 1951, aucun texte ne fait cas des individus qui, sans être « d'origine et de culture turque », se réfugient en Turquie. Dans ce pays comme ailleurs, le lien entre le réfugié et l'étranger n'est établi qu'au lendemain de la Seconde Guerre mondiale, avec la Convention de Genève. En 1962, la Turquie la ratifie et ce faisant participe à l'émergence d'une catégorisation du réfugié par pays d'accueil, bien qu'elle exclue de son traitement les principales sources à l'origine des flux de migrations forcées, puisqu'elle limite la catégorie de réfugié aux seuls Européens.

La Turquie figure parmi les 26 participants de la conférence de juillet 1951 à Genève et parmi les premiers signataires de la Convention qui en ressort. Celle-ci établit les fondations du droit international des réfugiés et pose les bases d'un traitement différencié entre migrants et réfugiés, notamment à travers la notion de « persécution ». En Turquie, par la suite, rares sont pourtant les ressortissants étrangers qui ont été accueillis en qualité de « réfugié » (*mülteci*). Et pour cause : le texte adopté à Genève comprend un certain nombre de « garde-fous qui limitent fortement son universalisme apparent<sup>26</sup> ». Le caractère universel de la définition de réfugié est en effet compensé par une double limitation dans le temps<sup>27</sup> et dans l'espace. Chaque État a le choix entre deux rédactions lors de la ratification : limiter les causes de persécutions aux événements survenus « en Europe », ou les élargir aux événements qui

<sup>22</sup> Kirişçi, 2000, 10.

<sup>23</sup> *ibid.*

<sup>24</sup> Kirişçi, 1991, 515.

<sup>25</sup> Aksel, 2014, 207.

<sup>26</sup> Lochak, 2013, 43.

<sup>27</sup> L'application du statut étant limitée aux victimes d'événements survenus avant le 1<sup>er</sup> janvier 1951.



se sont produits « en Europe ou ailleurs ». La Turquie ratifie la Convention de Genève en limitant son application à l'Europe. Il faut attendre janvier 1967 et la signature du Protocole de New York relatif au statut des réfugiés pour que le champ d'application de la Convention soit étendu aux victimes de tous les événements survenus après 1951 et hors d'Europe. Lorsqu'elle y adhère en 1968, la Turquie est l'un des rares pays à refuser de supprimer la restriction géographique contenue dans l'article 1B(1)(a) de la Convention de Genève<sup>28</sup>.

La définition du statut de « réfugié » finalement retenue par la Turquie ne prend donc en compte que les réfugiés « européens »<sup>29</sup>, c'est-à-dire des individus provenant de pays membres du Conseil de l'Europe. Suite à la ratification de ce texte, entre 1970 et 1996, environ 13 500 demandeurs d'asile fuyant les pays du bloc soviétique pendant la guerre froide ont bénéficié de cette protection<sup>30</sup>. Ils n'ont pas pour autant pu prétendre à une installation durable sur son territoire. En accord avec des directives étatiques, ils ont été dans la grande majorité réinstallés dans un pays tiers par le Haut Commissariat des Nations unies pour les réfugiés (HCR)<sup>31</sup>. Conformément à son statut adopté en 1950, cet organe a le devoir de représenter les intérêts des réfugiés, ce qui lui confère un droit d'intervention auprès des États. C'est dans ce cadre qu'il s'installe à Ankara en 1960 pour travailler en coopération étroite avec le gouvernement turc<sup>32</sup>, tant sur le volet de l'examen des demandes que sur celui de leur réinstallation dans les pays tiers.

La pratique a néanmoins consisté à assigner une partie des exilés européens, contraints de migrer en raison de persécutions perpétrées pour des raisons politiques, religieuses ou du fait de leur appartenance ethnique<sup>33</sup>, à la catégorie de *göçmen* et non à celle de *mülteci* qui avait vu le jour au lendemain de l'adoption de la Convention de Genève. Tel est le cas des individus d'origine turque, albanaise ou slave qui se réfugient en Turquie après l'établissement de la République fédérative socialiste de Yougoslavie en 1963. Une autre migration importante encadrée par la loi de 1934 fût celle de la « Grande excursion » (*büyük gezi*) de 1989 : 350 000 Pomaks et Turcs de Bulgarie s'installèrent en Turquie suite à une campagne d'assimilation par la violence initiée par le gouvernement communiste à partir de 1984. Exemptés de l'obligation de visa d'entrée entre le 2 et le 22 août 1989, ils ont été accueillis en tant que *soydaş*<sup>34</sup>, terme longtemps utilisé par les pouvoirs publics, dont une traduction possible est « frère de race », et ont bénéficié du statut de *göçmen*. L'HCR a dû se soumettre aux volontés et aux directives de l'État turc et n'a exercé aucun rôle sur la détermination de leur statut.

Les critères restrictifs des deux catégories administratives existantes (*göçmen* et *mülteci*) ne permettent plus de répondre à la réalité des migrations que connaît le pays dans les années 1990. Pourtant, jusqu'en 1994, aucune autre catégorie de protection n'est introduite dans la loi pour accueillir des exilés qui, parce qu'ils ne sont pas Européens, ne répondent pas à la définition du réfugié retenue par la Turquie.

### **L'évitement de la catégorie de réfugié (1980–1994)**

Comprendre la gestion contemporaine des exilés par l'État turc suppose de porter une attention particulière aux catégories historiques relevant de la politique d'asile depuis la fin des années 1980.

<sup>28</sup> Au même titre que le Congo, Madagascar, Malte et Monaco.

<sup>29</sup> Goodwin-Gill, 2014.

<sup>30</sup> Kirişçi, 2001, 75.

<sup>31</sup> Kirişçi, 1991, 512.

<sup>32</sup> Kirişçi, 2001, 80.

<sup>33</sup> Kirişçi, 1996.

<sup>34</sup> Ragaru, 2010.

A compter de cette période, et à la suite de plusieurs exodes de masse en 1979<sup>35</sup>, 1988<sup>36</sup> et 1991, la Turquie ne cesse d'accueillir sur son territoire des groupes originaires de pays non européens<sup>37</sup>, en plus des populations « d'origine ou de culture turque ». Au regard des principales nationalités représentées, la catégorie de « réfugié » n'est plus alimentée. Mais aucun autre statut juridico-administratif spécifique n'est aménagé par la loi turque jusqu'en 1994. Ce vide juridique et institutionnel a fourni les conditions pour que l'accueil des exilés « non européens » par l'État turc se fasse en dehors des régimes juridiques de référence sur les réfugiés (loi de 1934, Convention de Genève de 1951 et protocole de New York de 1967), générant deux situations principales. D'un côté, certains exilés ont été soumis au régime général des étrangers<sup>38</sup> (*yabancı*) le temps de leur prise en charge par le HCR, cette situation s'accompagnant d'une certaine tolérance des autorités face au non-respect des règles du séjour, en particulier lors des exodes de masse. D'un autre côté, d'autres groupes d'exilés ont bénéficiés d'un accueil exceptionnel comme « invités », label qui équivaut à contourner le statut de réfugié et à barrer l'accès aux dispositifs du HCR (procédure de reconnaissance du statut de réfugié et réinstallation), tout en autorisant, pour une période temporaire, leur entrée sur le territoire. Ces modalités de traitement variables donnent un aperçu de la « hiérarchie de la désirabilité<sup>39</sup> » qui se met en place au sein même des populations exilées non européennes.

### ***Tolérer les exilés « non européens » suivis par le HCR***

A l'instar de beaucoup d'autres pays « du Sud », comme Israël que Shira Havkin a analysé de façon particulièrement détaillée, le « label bureaucratique<sup>40</sup> » du réfugié conventionnel n'a pas véritablement de prise sur le régime de protection turc<sup>41</sup>. L'État turc refuse en effet d'accueillir les populations « non européennes » en tant que « réfugiés » (*mülteci*). Ses représentants justifient leur position en se référant à la limitation géographique de la Convention de Genève de 1951 et en ignorant le protocole de 1967. L'action du HCR étant subordonnée à la volonté de l'État d'accueil, les droits des exilés non européens dépendent des législations nationales. Au début des années 1980, dans le contexte de l'arrivée de milliers d'Iraniens suite à la révolution de 1979<sup>42</sup>, un arrangement est toutefois conclu – sur la base de la « bonne volonté » mais sans cadre juridique<sup>43</sup> – entre le gouvernement turc et le HCR. Les informations manquent sur le contenu de cet arrangement et les modalités de leur coopération au jour le jour. On sait toutefois qu'à la suite de cet accord, le HCR a eu les mains libres pour procéder à l'examen des demandes d'asile d'exilés « non européens » sur le territoire turc. Une fois l'instruction des dossiers terminée, ceux à qui la qualité de réfugié a été reconnue ont été réinstallés dans un pays tiers ; ceux qui en ont été déboutés ont été expulsés de Turquie.

Cet arrangement n'a pas conduit à la création par l'administration turque d'un statut spécifique. Labellisés comme « demandeurs d'asile » ou « réfugiés » par le HCR, ils sont considérés comme des « étrangers »

<sup>35</sup> Lors de la Révolution islamique de 1979, des milliers d'Iraniens se sont réfugiés en Turquie. Il s'agit de la première expérience d'accueil massif d'exilés non turcs.

<sup>36</sup> 60 000 Kurdes d'Irak fuient en Turquie dans le contexte du conflit entre l'Irak et l'Iran et es massacres commis par le régime de Saddam Hussein dans le nord de l'Irak.

<sup>37</sup> Dans le contexte de la guerre du Golfe, entre le 2 août 1990 et le 2 avril 1991, 7 489 personnes entrent en Turquie. Puis, à partir du 2 avril 1991, plus d'un million de Kurdes d'Irak fuient les bombardements à l'arme chimique des villages de la région de Halabja par l'aviation irakienne.

<sup>38</sup> Sur les conditions pratiques d'application de la Convention de Genève dans le contexte français et la soumission des réfugiés au régime général, voir Spire, 2004.

<sup>39</sup> Daniş et Parla, 2009.

<sup>40</sup> Selon une expression empruntée à Roger Zetter (1991) et qui souligne l'importance de se détacher de ce terme comme catégorie d'analyse sociologique pour privilégier une analyse des « processus de labellisation ».

<sup>41</sup> Des tendances similaires ont été relevées par Shira Havkin (2017) dans le contexte israélien.

<sup>42</sup> Estimés à 1,5 million de 1980 à 1991. Voir Kirişçi, 1996, 387.

<sup>43</sup> Kirişçi, 1991.

(*yabancı*) par l'État turc et accueillis dans le cadre de lois et de procédures relatives au passeport (loi 5662 du 16 juillet 1950), à l'entrée et au séjour des étrangers (loi 5687 du 13 juillet 1950)<sup>44</sup>. En l'absence d'une législation spécifique, les exilés non munis de documents de voyage valides ou dépassant le délai de séjour légal, sont considérés comme des « migrants illégaux » (*yasadıışı göçmen*). Pour permettre à l'agence onusienne de mener sa mission à bien, la tolérance des autorités a toutefois souvent prévalu quant à l'irrégularité du séjour des exilés sur le territoire. Ce fut le cas lorsque des Iraniens ont bénéficié d'une politique de visa flexible au début des années 1990. Tandis qu'une partie d'entre eux n'est passée par aucun processus d'enregistrement légal<sup>45</sup>, et a été tolérée en situation irrégulière, d'autres se sont vus accorder, par la direction de la Sûreté au sein du ministère de l'Intérieur, des permis de séjour de 90 jours en tant que « touristes », à condition de pouvoir présenter un passeport valide. Puis, ils ont dû sortir du pays tous les trois mois pour pouvoir renouveler leur permis<sup>46</sup>.

Cet arrangement n'offre toutefois aucune garantie matérielle ou procédurale d'accès à la demande d'asile sous l'égide du HCR. La tolérance des autorités turques quant à leur séjour temporaire sur le territoire a d'ailleurs connu des variations et la politique turque s'est montrée réversible en la matière. Dans bien des cas, à la fin des années 1980 et au début des années 1990, les pratiques d'arrestation, d'expulsion et de refoulement de plus en plus systématiques aux frontières n'ont tout simplement pas permis que des demandes d'asile auprès du HCR soient enregistrées. Au début des années 1990, des cas de descentes de police dans les rues d'Istanbul et de rafles débouchant sur des enfermements<sup>47</sup> ou des expulsions de demandeurs d'asile suivis par le HCR ont été régulièrement rapportés. Ce demandeur d'asile rwandais, enfermé dans deux camps de Sivas et Silopi entre 1993 et 1995, en témoigne :

« Nous avons été arrêtés en 1993 à Istanbul. Une centaine d'étrangers. A cette époque là, quand on parlait des étrangers, on parlait souvent des Noirs. Il y avait des Africains, des Sri Lankais. Parmi nous, des demandeurs d'asile. Mais la police ne savait pas ce qu'était un demandeur d'asile à l'époque. Ils nous ont mis dans des bus, sept gros bus, nous étions environ 400. Et ils nous ont envoyé dans un camp à Sivas, le camp de Kangal qui était réservé aux Kurdes irakiens. Nous ne pouvions pas en sortir. Après six mois, nous avons décidé de faire une révolte, nous avons cassé les bâtiments, des verres, les véhicules des policiers. En représailles, ils nous ont rapprochés de la frontière irakienne pour nous déporter... On a été placés dans un autre camp à Silopi, où il y a avait aussi des Kurdes irakiens. [...] Moi, je suis resté dans le camp jusqu'en 1995 [...]. C'est en 1995 qu'ils ont commencé à nous enregistrer pour que l'on dépose une demande d'asile. Mais déjà, bien avant d'avoir été arrêté, j'avais été m'enregistrer au HCR à Ankara. Ma demande était en cours d'examen et elle avait même été acceptée en 1994 alors que j'étais encore dans le camp. L'information avait été transmise à Caritas qui pensait à l'époque que j'avais fui vers l'Europe. Puis c'est en mars 1995 que j'ai enfin réussi à me sauver<sup>48</sup>. »

Dans le cas précis de cet exilé, aucune valeur légale n'a été reconnue aux documents qui lui ont été délivrés par le HCR, et sa présence irrégulière sur le territoire n'a pas été tolérée par l'administration comme elle pouvait l'être bien souvent par ailleurs (laissez-faire, enfermement non systématique). De manière générale, sur la décennie 1980 et jusqu'en 1994, les pratiques de refoulement qui, avec ou sans la limitation géographique de la Convention de Genève<sup>49</sup>, sont en violation des obligations légales internationales de la Turquie sont courantes. L'ensemble de ces pratiques reflète le fait que le statut a priori admis des demandeurs d'asile « non européens » et leur présence tolérée ont pu aisément être remis en cause en l'absence d'un cadre juridique. Situation commune avec beaucoup de pays qui n'ont

<sup>44</sup> *ibid.*

<sup>45</sup> İçduygu, 2000.

<sup>46</sup> Kirişçi, 1991, 513.

<sup>47</sup> HCR, 1994.

<sup>48</sup> Entretien de l'auteure avec un exilé rwandais, avril 2014.

<sup>49</sup> Kirişçi, 1991.

pas ratifié la Convention de Genève, le suivi des demandeurs d'asile et des réfugiés par le HCR en Turquie n'a pas été associé à des modalités d'accueil ou de protection spécifiques par l'État.

### ***Les « invités » (misafir) : une catégorie d'exception sans statut juridique***

En l'absence de catégories de protection régulées par le droit, le traitement des exilés « non européens » dépend en grande partie du bon vouloir des autorités et de choix politiques. Utilisé à titre exceptionnel et gracieux, le label d'« invité » (*misafir*) en fournit un remarquable exemple. Avant tout motivé par des considérations humanitaires, cette catégorie n'est pas explicitement prévue par la loi. Les exilés qualifiés d'« invités » par le gouvernement font ainsi l'objet d'un traitement différentiel tant par rapport au droit des étrangers que par rapport au droit des réfugiés, et sans que ne leur soit donnée la possibilité de faire une demande d'asile auprès du HCR.

L'« invité » (*misafir*) est venu enrichir l'inventaire des catégories de la politique d'asile au début des années 1990 avec l'arrivée des Kurdes d'Irak. En 1988, après qu'Ankara a refusé d'ouvrir ses frontières et demandé à ce que les exilés soient assistés à l'intérieur des frontières irakiennes, ce sont finalement 500 000 Kurdes d'Irak qui ont été accueillis entre 1988 et 1991. Installés dans des camps et coupés de tout contact avec la population locale, ces exilés n'ont pu jouir d'aucune liberté de mouvement. Malgré cette « protection » accordée *de facto* aux Kurdes d'Irak, les modalités d'accueil envisagées par les pouvoirs publics n'ont reposé sur aucune base juridique et sont passées par l'application de mesures exceptionnelles et temporaires. Le chercheur Sabri Cığerli observe que « lors de [sa] visite dans les camps en 1992 [...] les Kurdes d'Irak étaient toujours sans statut, après plus de quatre ans ». Prenant l'exemple d'un exilé kurde d'Irak ayant effectué une série de démarches pour obtenir un statut de réfugié, il raconte :

« Le cas d'Ibrahim Abdulkarim qui vivait dans le camp de Diyarbakır constitue un bon exemple. [...] N'ayant pas pu depuis plus de sept mois obtenir le statut de réfugié, il se demandait alors quel était son statut : “Puisque je ne suis pas citoyen de Turquie, quel est mon statut en Turquie : réfugié, émigré, étranger, ou prisonnier de guerre ?” [...] Le 25 juin 1989, le préfet de Diyarbakır répondit en effet à Ibrahim Abdulkarim : “Après avoir demandé l'avis du Ministre de l'intérieur, nous avons constaté qu'en août 1988, les gens qui ont été obligés de passer illégalement notre frontière étaient des Irakiens. Ces gens n'ont aucun statut parmi ceux énumérés ci-dessus, c'est pourquoi aucune démarche n'a été faite en leur faveur”<sup>50</sup>. »

Le terme d'« invité » (*misafir*) a initialement été assorti d'un cadrage principalement sécuritaire. Dans un contexte où, depuis 1984, des affrontements violents opposent l'armée turque au Parti des travailleurs du Kurdistan<sup>51</sup> (PKK) dans cette même région, les militaires turcs ont pointé du doigt la menace que constituait pour la sécurité nationale la possible infiltration de combattants du PKK parmi les exilés. La volonté d'emporter l'adhésion de la communauté internationale et les divisions internes à l'État ont toutefois conduit le gouvernement à mettre l'accent sur des motifs humanitaires<sup>52</sup> pour justifier leur accueil dans des camps. A l'approche du référendum constitutionnel de septembre 1988, lequel proposait des élections municipales anticipées, attirer le suffrage des Kurdes de Turquie pouvait être perçu par le gouvernement comme stratégique. Le Premier ministre Turgut Özal, qui avait mis sa démission en jeu, se référa aux valeurs religieuses des Kurdes Irakiens pour expliquer leur admission sur le territoire et, ainsi, attirer le vote des Kurdes de Turquie qui exprimaient leur solidarité à leur égard<sup>53</sup>.

<sup>50</sup> Cığerli, 1998, 104-105.

<sup>51</sup> *Partiya Karkerên Kurdistan*

<sup>52</sup> Turgut Özal invoqua en effet pour justifier de l'ouverture de la frontière (Latif, 2002).

<sup>53</sup> Daniş, 2010, 22.

Le second exode de masse d'Irakiens eut lieu en 1991, à la suite de l'invasion du Koweït par l'Irak en août 1990 et de la guerre qui s'ensuivit. Le statut d'« invité » ne fût cette fois pas accordé par les autorités qui refusèrent d'ouvrir les frontières. Le gouvernement ratifia même une réglementation pour limiter la délivrance de permis de séjour. Plusieurs critères pour son obtention furent établis : avoir des ressources économiques jugées suffisantes ou des parents au deuxième ou troisième degré dont les ressources économiques s'élèvent au moins à 4 000 livres turques (TL) environ, soit 750 dollars US (USD) en 1991<sup>54</sup>. A nouveau, l'argument principal mobilisé pour justifier la fermeture des frontières fut la déstabilisation politique que pouvait causer la supposée coopération entre Kurdes irakiens et combattants du PKK. En réponse au refus des autorités turques d'accueillir les exilés irakiens, une zone de sécurité au nord de l'Irak fût mise en place à la suite d'une intervention internationale réunissant les États-Unis, le Royaume-Uni, la France, l'Australie, la Belgique et la Turquie. Cette opération, du nom de *Provide comfort*, fut lancée en avril 1991 avec l'objectif de livrer de l'aide humanitaire aux réfugiés kurdes.

Le deuxième groupe d'exilés ayant été reçus en tant qu'« invités » est celui des musulmans de Bosnie-Herzégovine. Jusqu'à cette date, ces derniers avaient été accueillis dans le cadre de la loi de 1934 en tant que « *göçmen* ». En 1992, pour des raisons diplomatiques et afin d'éviter un nouvel exode de masse<sup>55</sup>, le gouvernement contourna cette catégorie. Entre 1992 et 1995, environ 20 000 Bosniaques entrèrent en Turquie sans documents légaux. Accueillis pour la plupart dans un camp de Thrace orientale (le camp de Kırklareli), ils y restèrent sans qu'aucun document officiel ne leur soit fourni. Nombre d'entre eux furent rapatriés à la fin de la guerre, en coopération avec le HCR. Ceux qui résidèrent en dehors des camps durent pour leur part s'enregistrer auprès de la police afin d'obtenir un permis de séjour de deux mois renouvelables, sans pouvoir toutefois accéder à un permis de travail<sup>56</sup>.

Le vide juridique autour des modalités d'accueil des exilés non européens a ainsi offert une certaine latitude aux autorités turques pour qu'ils puissent offrir un traitement « à la carte<sup>57</sup> » et distinguer entre ceux qui bénéficient d'une présomption favorable de la part des autorités et les autres. Ce traitement administratif et politique et ce recours à une qualification non juridique des étrangers ont conduit à ce que l'application du droit soit modulé, voire suspendu, selon les contraintes et les intérêts politiques du moment et/ou selon les origines nationales, ethniques ou les appartenances religieuses des exilés.

### **Les « demandeurs d'asile » : une catégorie d'entre-deux**

L'année 1994 se distingue comme un temps fort dans l'intérêt accordé à la question de l'asile. Le règlement adopté cette année-là est le premier texte domestique publié sur la question à la suite de la ratification de la Convention de Genève. Il représente une rupture dans le traitement des populations non européennes venues s'établir en Turquie sous la contrainte. Une nouvelle catégorie administrative est en effet introduite : celle du « demandeur d'asile » (*sığınmacı*). Trois points méritent d'être développés à l'égard de cette catégorie en cours de définition. Le premier concerne sa définition même, son adoption découlant en grande partie du climat de suspicion suscité par les exodes de masse du début des années 1990. Le second a trait à la nationalisation et à la bureaucratisation embryonnaire du système de détermination de statut de réfugié qui voient le jour, mettant fin au vide institutionnel qui prévalait. Enfin, le dernier aspect renvoie aux restrictions pratiques d'accès à la procédure de demande d'asile, qui contribuent à transformer les exilés en migrants dits irréguliers, et à l'indistinction de cette catégorie

<sup>54</sup> ibid, 44.

<sup>55</sup> Kirişçi, 1996.

<sup>56</sup> Frantz, 2003, 28.

<sup>57</sup> Cette expression est empruntée à Alexis Spire (2005) qui montre comment, de 1945 à 1975 en France, se met en place une « hiérarchie des nationalités "désirables" » dans l'administration des étrangers alors même que les agents de l'État se réfèrent au même cadre juridique ».

en matière d'accès aux droits par rapport à d'autres catégories (migrants, précaires). Ensemble, ces différents aspects concourent à produire une catégorie d'entre-deux, à mi-chemin entre un régime d'inclusion et d'exclusion.

***Définir les demandeurs d'asile : « Ceux qui cherchent résidence dans notre pays en vue de demander l'asile dans un autre pays »***

A la suite des exodes de masse du début des années 1990, les autorités turques tentent de mieux isoler la figure de l'étranger réfugié provenant de pays non européens, en adoptant un premier règlement<sup>58</sup> (*Mülteciler Mevzuatı*). Celui-ci ne lui donne pas la possibilité d'être reconnu « réfugié » par l'État turc lui-même. En continuant à se référer à la définition restrictive du réfugié inscrite dans la Convention de Genève et sans tenir compte du Protocole de New York de 1967, le réfugié demeure en effet défini comme un « étranger qui, à la suite d'événements survenus en Europe [craint] avec raison d'être persécuté [...] ». Mais l'introduction du statut administratif de « demandeur d'asile » équivaut à reconnaître la légitimité qu'ont ces personnes à solliciter l'asile *depuis* la Turquie. Les demandeurs d'asile sont définis comme celles et ceux qui « cherchent résidence dans notre pays en vue de demander l'asile dans un autre pays » (« *başka ülkelere iltica etmek üzere ülkemizden ikamet izni talep eden* »). Cette définition traduit la réticence structurelle à l'installation durable d'exilés non Européens, non turcophones ou sans lien avec la « culture turque » sur le territoire. Le demandeur d'asile est défini « en creux » par rapport aux catégories qui lui préexistent.

L'emploi des termes utilisés pour désigner les étrangers venus en Turquie sous la contrainte appelle lui-même des remarques. La catégorie de « demandeur d'asile » s'est en effet construite dans les interstices entre deux catégories préexistantes, celle du « réfugié » et celle de l'« invité ». Dans le règlement de 1994, la Convention de Genève de 1951 a fourni le référentiel principal pour la définition du demandeur d'asile<sup>59</sup>. Ce dernier a en effet été défini « par défaut » par rapport à la catégorie principale du réfugié. Rédigé par le ministère de l'Intérieur, le règlement sur l'asile de 1994 a par ailleurs été fortement influencé par les exodes des Kurdes d'Irak entre 1988 et 1991 et le conflit kurde exacerbé par la guerre Iran-Irak. L'image des exilés sur la période, présentés comme une menace pour la sécurité nationale et l'intégrité territoriale, est restée ancrée dans la mémoire institutionnelle. En 1993, l'armée reprend par ailleurs la gestion du dossier kurde et s'engage dans une « guerre de basse intensité<sup>60</sup> » (*düşük yoğunluklu savaş*). À travers la terminologie employée dans cette régulation, se dessine en filigrane un cadrage défensif de la migration en masse de demandeurs d'asile. L'article 8 de ce texte prévoit explicitement d'empêcher que toute situation semblable ne se reproduise : il « *est essentiel d'empêcher de tels mouvements [de population] et l'arrivée des demandeurs d'asile à nos frontières* ». Une liste de « précautions » (*tedbirler*) à prendre face à ceux qui se présentent aux frontières turques est en effet insérée dans le règlement : les désarmer (article 9), contenir ces populations dans les régions frontalières (articles 11 et 12), inspecter les lettres et les colis reçus (article 21).

<sup>58</sup> Régulation No: 94/6169, Journal officiel, No. 22127, 30.11.1994.

<sup>59</sup> Le demandeur d'asile est défini dans cette régulation comme un « étranger qui, craignant 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, se trouve hors du pays dont il a la nationalité et ne peut ou, du fait de cette crainte, ne veut pas se réclamer de la protection de ce pays ; ou qui, n'ayant pas de nationalité et se trouvant hors du pays dans lequel il avait sa résidence habituelle à la suite de tels événements, ne peut ou, du fait de cette crainte, ne veut pas y retourner ».

<sup>60</sup> Selon une expression de Doğan Güreş, le chef d'état-major, dans la presse en novembre 1993. Cette stratégie vise à priver le PKK de sa base en réprimant, par les enlèvements, les destructions de village et les déplacements forcés (Özcan, 2013). En 1994, la « guerre de basse intensité » s'est soldée par plus de 3 700 morts et 1 400 villages évacués (Yerasimos, 1994).



Ce texte se montre d'ailleurs explicite quant à la menace que les demandeurs d'asile peuvent représenter pour la sécurité nationale :

Article 12 : « La séparation des terroristes [*terörist*], de ceux qui sont destructeurs pour la paix et la sécurité [*huzur ve güven bozucu*], des comploteurs [*tertipçi*], des espions [*casus*] et des saboteurs [*sabotörler*] doit être faite avec le plus grand soin. »

La suspicion généralisée que traduisent les mots de ce règlement a des répercussions sur la possibilité de déposer une demande d'asile à la frontière. Jusqu'en 2006, celle-ci n'est d'ailleurs pas envisagée par le règlement. Cette lacune du droit turc a donné lieu à des pratiques contraires au droit international : poursuites pour entrée illégale ou refus d'enregistrement des demandes d'asile suivis de refoulements systématiques<sup>61</sup>.

Définir le demandeur d'asile a par ailleurs impliqué de fixer les termes de la protection offerte par l'État turc. La protection repose principalement sur le droit à un séjour temporaire. Les règles fixées confortent l'idée que le demandeur d'asile a été défini selon une démarche simultanée d'inclusion et d'exclusion. Ce règlement permet en effet la reconnaissance officielle de la possibilité pour les intéressés d'obtenir un permis de résidence de six mois, renouvelable, pendant le traitement de leur requête. Dans le même temps, le demandeur d'asile est voué à repartir, par la réinstallation ou par l'expulsion. En effet, au terme de la procédure de détermination du statut, si la qualité de réfugié est reconnue au requérant, celui-ci soumet son cas au HCR en vue d'une réinstallation dans un pays tiers. L'autorisation de séjour ne peut toutefois pas être prolongée si « après un délai raisonnable, les étrangers ne sont toujours pas en mesure de se rendre dans un pays tiers » et ceux-ci sont « priés de quitter le pays » (article 28). Les demandeurs d'asile déboutés font, pour leur part, l'objet d'une ordonnance d'expulsion. Temporairement inexpulsables, les demandeurs d'asile bénéficient également de droits, bien que limités. Durant la phase d'examen de la requête, le règlement de 1994 prévoit que « dans la mesure du possible », ils soient logés par les autorités. Ils doivent par ailleurs se voir délivrer des cartes médicales et les dépenses du « traitement de ceux qui souffrent d'une maladie grave ou qui nécessitent un traitement spécial, une intervention médicale ou une hospitalisation » doivent être, du moins sur le papier (article 19), couvertes.

### *L'expansion du rôle de l'État*

Ce règlement marque le passage vers une intervention accrue de l'État dans le traitement des demandeurs d'asile. Avant 1994, le bureau du HCR à Ankara était la seule instance responsable du traitement des demandes d'asile. Après 1994, celles-ci doivent, dans le texte, être examinées par le ministère de l'Intérieur ; et ceux qui obtiennent une décision positive doivent soumettre leur cas au HCR à des fins de réinstallation. C'est le département des Étrangers, des frontières et de l'asile (*Yabancılar Hudut İltica Dairesi Başkanlığı*) de la police qui a la charge de conduire son propre entretien de détermination du statut de réfugié<sup>62</sup>. Mais dans la pratique, c'est un dispositif bicéphale de détermination du statut de réfugié qui émerge en 1994. En l'absence d'une unité spécialisée dotée d'un personnel formé à effectuer le traitement des demandes d'asile au sein de la police, le HCR continue de mener en parallèle ses activités de détermination du statut de réfugié. Il a même acquis en réalité la position d'instance de décision finale puisque, dans la grande majorité des cas, le ministère de l'Intérieur s'est plié aux décisions du HCR quant à l'octroi ou non du statut de réfugié. Les modalités de la coopération entre le HCR et l'administration turque n'ayant pas été définies dans le règlement de 1994, une marge

<sup>61</sup> Atak, 2009, 194.

<sup>62</sup> Le règlement de 1994 ne définit pas les critères d'évaluation des demandes d'asile, précisant uniquement que les requérants seront « interrogés conformément à la Convention de Genève de 1951 relative au statut des réfugiés » (article 5).

explicite de discrétion administrative existe toutefois, pouvant remettre en cause le fonctionnement de ce dispositif bicéphale.

Le dispositif mis en place a en effet produit des effets pervers après la prise de décision sur l'octroi du statut de réfugié<sup>63</sup>. Les pré-conditions fixées dans le règlement de 1994 pour déposer une demande d'asile ont abouti sur des mesures incompatibles avec la procédure menée par le HCR. Tel est le cas du délai pour déposer une demande d'asile auprès des autorités locales. Fixé dans le règlement de 1994, ce délai très court de cinq jours a généré de fortes disparités entre le traitement réalisé par le HCR et celui réalisé par le ministère de l'Intérieur. Des exilés qui s'étaient enregistrés auprès du HCR, et avaient parfois même obtenu un statut de réfugié, ont été renvoyés dans leur pays d'origine. Ne s'étant pas adressés aux autorités turques, ou seulement après un délai des cinq jours, ils ont été considérés comme des « migrants en situation irrégulière ». Ce pouvoir discrétionnaire a parfois été redoublé d'un pouvoir arbitraire, en particulier dans les cas de refoulements aux frontières ; les fonctionnaires de police extérieurs au département des Étrangers, des frontières et de l'asile – notamment au sein de la police aux frontières – n'étant pas familiers de la catégorie de demandeur d'asile, ni des procédures devant être appliquées dans le cadre du règlement de 1994. Outre un manque de spécialisation professionnelle, dû à un système de rotation rapide au sein de l'institution, c'est le défaut de coopération entre ces différents services de police qui a alimenté ces pratiques<sup>64</sup>. A la suite de nombreuses critiques émanant de la communauté internationale et des organisations de défense des droits humains, ce délai a été étendu à 10 jours en janvier 1999, ce qui a eu pour conséquence de réduire le nombre d'expulsions. Par ailleurs, si le HCR peut se prévaloir d'une certaine autorité morale et a acquis une position influente dans le dispositif de détermination du statut, il n'est pas admis pour autant à exprimer publiquement des critiques dans des domaines qui touchent directement à la souveraineté étatique. Un fonctionnaire du HCR revient ainsi sur son expérience en Turquie à la fin des années 2000 :

« En 2009, il y a eu des refoulements de groupes vers l'Irak. Ils ont eu lieu par l'Euphrate, à un moment où l'eau était glacée. Les autorités turques ont essayé de restituer ces personnes aux autorités irakiennes aux postes-frontières, qui ont refusé. La police turque les a amenés sous la menace des armes à feu. Ils ont été obligés de se jeter à l'eau pour traverser. Deux personnes se sont alors noyées. L'information nous a été rapportée par un survivant en Irak. On a enquêté, on a confronté les témoins puis nous avons écrit une lettre au MAE [*ministère des Affaires étrangères*], une note verbale. Une note verbale de protestation qui n'a pas été appréciée, et encore moins le communiqué de presse... Car le refoulement est grave. On s'est fait engueuler comme pas possible à tel point que je n'ai plus jamais été reçu par eux. Obtenir un rendez-vous a toujours été laborieux, mais là on était blacklistés<sup>65</sup>. »

Dans le cas où il exprimerait des critiques à l'égard des pratiques de l'État, le HCR s'expose à ce que les autorités turques ferment les canaux de communication. Il s'efforce la plupart du temps de défendre ses positions en coulisses.

### ***Le gouvernement effectif du demandeur d'asile : un statut peu différencié***

L'enjeu ne réside pas seulement dans les définitions. La catégorie de « demandeur d'asile » est amplement modelée par les institutions qui la prennent en charge, le sens dont les agents de l'État l'investissent et les pratiques bureaucratiques et policières quotidiennes dont les exilés font l'expérience. A cet égard, l'analyse des mots confrontée à celle des pratiques administratives met en lumière l'existence d'une

<sup>63</sup> Entre 1995 et 2001, le taux de reconnaissance s'élevait à plus de 60%. Dans les années qui suivent, le nombre des demandes d'asile est en hausse constante. Les statistiques gouvernementales font état de 45 000 demandes enregistrées entre 1995 et 2006 (principalement par des ressortissants iraniens et irakiens) dont quelques 22 300 ont obtenu le statut de réfugié. Environ 20 000 personnes seraient réinstallées dans les pays tiers.

<sup>64</sup> Entretien, fonctionnaire de police à Istanbul, Istanbul, avril 2014 ; Entretien, haut fonctionnaire de police à la direction de la Sûreté, Ankara, novembre 2015.

<sup>65</sup> Entretien, ancien fonctionnaire du HCR en Turquie, octobre 2014.

catégorie faiblement différenciée par rapport à d'autres catégories de précaires ou d'étrangers. Ce constat est surtout valable dans deux situations : l'accès aux droits et les pratiques d'enfermement.

Dans la pratique, bénéficier du titre de « demandeur d'asile » ouvre un accès aux droits limité et instable, parfois en contradiction avec le cadre réglementaire. Dans ce cadre, les « demandeurs d'asile » ne bénéficient pas, concrètement, de beaucoup plus de droits que les autres « précaires ». Dans le règlement de 1994 ou des circulaires ultérieures, le statut de demandeur d'asile peut permettre de garantir l'accès à certains droits (logement, éducation, santé), ou doit effectivement le faire. Dans les faits cependant, et jusqu'en 2013, c'est plutôt l'arbitraire qui prévaut : la « carte blanche » délivrée à ceux qui ont déposé une demande d'asile a pour seule fonction de servir de document d'identification ; elle ne permet pas l'accès à des droits médicaux, à l'éducation ou à des aides financières, ni de la part du HCR, ni de la part de l'État turc. Bénéficiaire des procédures d'exonération de frais pour le logement nécessite, par exemple, de se procurer, comme n'importe quel étranger, un permis de résidence (*ikamet*) pour lequel il faut être en mesure de présenter une attestation de domiciliation (ce qui implique de louer une chambre ou un logement) et de s'acquitter de frais administratifs tous les six mois<sup>66</sup>. S'ils n'ont pas de moyens financiers suffisants, les demandeurs d'asile peuvent en être exemptés, mais en réalité cette exonération se fait rare<sup>67</sup> si bien que les taxes administratives d'émission du permis de séjour subsistent.

« [ Ce jeune demandeur d'asile ] est allé voir la police pour faire une demande d'*ikamet*, ce à quoi la police a répondu : “tu dois avoir un logement pour pouvoir en bénéficier”. Il a répondu qu'il n'avait pas d'argent. Le policier lui a alors dit de se rendre au département du gouverneur local ; mais là-bas ils lui ont répondu : “on ne peut pas t'aider parce que tu n'as pas de permis de résidence”. En fait, généralement, ces aides dépendent vraiment de la personne qui travaille dans le département de police, et qui te reçoit ce jour-là...<sup>68</sup> »

L'accès aux droits demeure ainsi bien souvent conditionné aux ressources financières, mais également au pouvoir arbitraire des fonctionnaires, que ce soit à l'encontre des demandeurs d'asile ou à l'encontre d'autres catégories de précaires<sup>69</sup>. Le secteur de la santé est particulièrement concerné. Contrairement au logement, qui n'est pas un droit « acquis », les demandeurs d'asile bénéficient d'un droit d'admission dans les services hospitaliers, même sans permis de séjour, à partir du moment où ils sont en mesure de prouver leur situation. Les refus de prise en charge, les règlements *a posteriori*, les dénonciations et les négociations tendent toutefois à aller à l'encontre de l'automaticité de la gratuité des soins<sup>70</sup>. Un demandeur d'asile, témoignant parmi d'autres de son expérience dans un hôpital public d'Istanbul, nous fit savoir que la présentation du document qui lui avait été fourni par le HCR n'avait pas suffi à débloquent la situation, le personnel feignant de ne pas comprendre quel était son statut<sup>71</sup>. Alors que la gratuité des soins devait être appliquée, il a dû déboursier quelques liras turques pour se faire soigner. Ces expériences de l'écart à la règle sont banales, et constituent une part importante du quotidien des associations qui assistent les demandeurs d'asile dans leur démarche. Adoptant une posture constante de négociation, ces associations doivent se contenter de la permissivité accordée de temps à autre par les professionnels de santé :

<sup>66</sup> Jusqu'en mars 2010 et l'adoption d'une circulaire : ministère de l'Intérieur, 2010. Circulaire du 19 mars 2010. n° B.050. OKM.0000.11-12/631.

<sup>67</sup> Biehl, 2009.

<sup>68</sup> Entretien, personne en charge du suivi des dossiers de demande d'asile au sein de l'association Helsinki Yurttaşlar Derneği, Istanbul, février 2013.

<sup>69</sup> Sur l'importance des pratiques discrétionnaires des agents de l'État dans un autre secteur, celui des politiques sociales, voir Buğra, 2018.

<sup>70</sup> Entretiens avec plusieurs bénévoles au sein d'associations spécialisées dans la santé, janvier-mars 2013. Voir également Blézat et Burtin, 2012.

<sup>71</sup> Entretien, demandeur d'asile, Istanbul, février 2013.

« Pour les cas plus compliqués, on essaie de faire entrer les personnes dans le système de santé publique, et comme vous devez le savoir, si vous avez le document des Nations unies, si vous êtes enregistrés comme demandeur d'asile, vous pouvez bénéficier du système de santé publique. Mais, bien souvent, la situation est vraiment très compliquée parce qu'il y a un manque impressionnant de connaissance sur les droits de ces populations. C'est la raison pour laquelle vous devez toujours beaucoup négocier, ce qui dépend beaucoup des hôpitaux, des médecins et des personnes travaillant dans l'hôpital en question. Nous essayons de faciliter l'accès, je veux dire en contactant le médecin, en prenant un rendez-vous, en accompagnant le patient, notamment en présence de traducteurs, etc. Ça marche, mais seulement si vous suivez la situation avec beaucoup d'attention, si vous êtes sur place. Tout cela prend beaucoup de temps<sup>72</sup>. »

A cela s'ajoutent les pratiques discrétionnaires des agents de police qui font rarement l'objet d'un contrôle pour deux raisons principales. Premièrement, dans le domaine de l'asile comme dans d'autres, la majorité des circulaires ne sont pas publiées au journal officiel. La seconde raison tient au fait que les professionnels du droit et les avocats ne sont pas autorisés à intervenir, en particulier dans les centres de détention. Les actes illégaux sont monnaie courante durant la décennie 2000 : déportation sous couvert de politique de rapatriement volontaire, détention prolongée au-delà de la durée légale, entraves au dépôt d'une demande d'asile dans les zones de transit des aéroports ou dans les centres de détention<sup>73</sup>. Ils reposent notamment sur une ignorance des procédures et des droits garantis par le statut de demandeur d'asile, elle-même due à l'absence de formation et de professionnalisation des agents de police sur l'asile. Le système de rotation fréquente entre les différents services de police<sup>74</sup> renforce par ailleurs ce manque de spécialisation. En revanche, l'expulsion demeure, en dehors des renvois vers les pays limitrophes, moins systématique, en raison du budget limité de la direction de la Sûreté<sup>75</sup>. L'expulsé doit généralement quitter le territoire par ses propres moyens.

La consolidation du statut de demandeur d'asile en Turquie, dans la loi comme dans les pratiques des agents de police, s'est imposée comme une question prioritaire de l'agenda des réformes au début des années 2000. Cette stratégie de réforme est elle-même fortement imbriquée à la politique d'élargissement ainsi qu'aux pressions politiques européennes (pour la signature d'accords de réadmission) qui servent le processus d'externalisation de la politique d'asile menée par l'Union européenne (UE)<sup>76</sup>.

### **L'AVÈNEMENT DE NOUVELLES CATÉGORIES INTERMÉDIAIRES (1999–2017) : LES SYRIENS À L'ÉPREUVE DE LA « PROTECTION TEMPORAIRE »**

De nouvelles catégories émergent en 2013, à la suite à l'adoption de la première loi portant expressément sur l'asile, et à la faveur d'un processus de réforme engagé au début des années 2000. Cette réforme s'inscrit dans le prolongement d'un changement plus global de dégradation des régimes de protection, particulièrement visible en Europe, et qui a de nombreuses retombées en Turquie. L'application de la catégorie de « protection temporaire » en Turquie a eu pour principale conséquence de gérer de façon différentielle les exilés syriens. Cette gestion a été rendue possible par le dispositif juridique lui-même, par des facteurs extérieurs (coût du permis de séjour, risque encouru pour se procurer un passeport) mais également par le pouvoir discrétionnaire des agents de l'État. A travers ce mode de gouvernement, c'est la redéfinition des populations « indésirables » qui est directement en jeu.

<sup>72</sup> Entretien avec l'auteur, coordinatrice administrative de Médecins Sans Frontières à Istanbul, 27 février 2013.

<sup>73</sup> Amnesty International, 1997.

<sup>74</sup> Entretiens avec des hauts fonctionnaires de police et du ministère de l'Intérieur (2015–2016).

<sup>75</sup> Entretien, officier de police, Istanbul, mars 2013. Voir aussi Yüksek et Brewer, 2011, 152.

<sup>76</sup> Sur la construction communautaire de l'externalisation, voir : Guiraudon, 2013. Sur la politique d'externalisation de la politique migratoire et d'asile conduite par l'UE au Maroc, voir par exemple El Qadim, 2015.

## Une fragmentation de l'asile en contexte d'adhésion à l'UE

Au début des années 2000, un processus de préparation de réformes du régime d'asile s'amorce en Turquie. Encouragées par l'UE dans le cadre du processus d'adhésion, les autorités turques bénéficient également de l'appui du HCR et de l'Organisation internationale des migrations (OIM). S'amorce alors un double processus de formalisation juridique des catégories de la politique d'asile turque et de « fragmentation du label de réfugié<sup>77</sup> ». Celui-ci repose sur la multiplication des statuts dérogatoires à la Convention de Genève, dissimulant une restriction d'accès au statut de réfugié. Dans la droite ligne d'un processus plus global de production d'un « asile dégradé<sup>78</sup> », de nouvelles « sous-catégories » de protection – réfugié subsidiaire, protection temporaire – et des motifs exceptionnels d'admissibilité sur le territoire – carte de séjour pour raison humanitaire – sont en effet introduits dans la Loi sur les étrangers et la protection internationale<sup>79</sup> adoptée en 2013.

### *Le maintien de la stratégie d'évitement de la catégorie de « réfugié »*

Suite à la candidature de la Turquie à son entrée dans l'UE lors du Conseil européen d'Helsinki en 1999, un mouvement de réformes destinées à aligner la législation turque sur les standards européens s'observe dans différents secteurs de l'action publique. A compter de 2006, les négociations subissent un coup d'arrêt en raison du dossier chypriote qui s'accompagne d'un ralentissement des réformes dans de nombreux secteurs. Celui de l'asile continue malgré tout d'être érigé au rang de priorités, et « les politiques migratoires arrivent en tête des financements européens effectivement dépensés en Turquie<sup>80</sup> ». Dans le cadre de la préparation d'une stratégie de réforme, portée principalement par l'institution policière et le ministère de l'Intérieur, les hauts fonctionnaires en charge du dossier maintiennent leur attachement à la version la plus restrictive de la Convention de Genève de 1951 et donc leur refus d'accorder le statut de réfugié aux étrangers « non européens », en opposition aux exigences et recommandations européennes. Le point de conflictualité majeur<sup>81</sup> entre les fonctionnaires de police turcs et ceux de la Commission européenne porte précisément sur ces contours géographiques. La Commission européenne en fait la pierre angulaire des réformes à conduire dès le premier rapport sur « les progrès effectués par la Turquie » en 1998 :

« La Turquie maintient sa réserve géographique à la Convention de Genève de 1951 et ne reconnaît donc comme réfugiées que les personnes en provenance des pays européens, ce qui prive pour une grande part le mécanisme de l'asile de toute efficacité. La levée de cette réserve est fondamentale pour l'alignement de la Turquie sur les règles en vigueur dans les pays de l'Union européenne<sup>82</sup>. »

Deux principaux argumentaires sont mobilisés par les hauts fonctionnaires de police pour s'opposer à la suppression de la limitation géographique : celui de la position géographique de la Turquie et du « partage du fardeau » (*burden sharing*). Lors d'une conférence régionale sur les migrations, qui s'est tenue en 2004 à Istanbul, le directeur du département des Étrangers, des frontières et de l'asile de la direction de la Sûreté fait valoir des particularités historiques et géographiques propres à la Turquie :

« En raison de la structure géographique de notre pays, de sa localisation comme pont entre l'Europe et l'Asie et des caractéristiques instables de la région, mettre en œuvre une réserve géographique était nécessaire. Il apparaît

<sup>77</sup> Zetter, 1991.

<sup>78</sup> Fischer et Hamidi, 2016.

<sup>79</sup> *Yabancılar ve Uluslararası Koruma Kanunu* (Loi sur les étrangers et la protection internationale), loi n° 6458 (journal officiel (TR), 11.04.2013, n° 28615).

<sup>80</sup> Visier, 2018, 8.

<sup>81</sup> Nous n'abordons pas, dans le cadre de cet article, les luttes qui ont eu lieu au sein même de l'administration turque au cours du processus de réforme des politiques migratoires. Elles ont été traitées par ailleurs (Le Chêne, 2018).

<sup>82</sup> Commission européenne, 1998, 49.

que ces caractéristiques instables dans la région, qui avait été anticipées lors de la signature de la Convention, demeurent toujours valides. A cet égard, en raison de sa localisation géographique, notre pays est situé dans une région affectée en continu par des flux en masse [d’asile]. Par exemple, en 1989, environ 600 000 Irakiens ont demandé l’asile en Turquie et notre pays a réussi avec succès à faire face à la crise. [...] La position des pays de transit doit être évaluée à l’aune du concept de “partage du fardeau”<sup>83</sup>. »

La référence aux exodes de masse des Kurdes d’Irak – sans les nommer – est fréquemment mobilisée pour justifier du maintien de la limitation géographique. Le Programme national pour l’adoption de l’acquis communautaire, qui détaille les différentes priorités et le calendrier des réformes pour se conformer à l’acquis, annonce en 2003 la levée de cette limitation. Mais cet engagement est rapidement revu à la baisse. Rédigé par le ministère de l’Intérieur et le gouvernement, le Plan national d’action sur l’asile<sup>84</sup>, adopté en 2005, redéfinit les priorités nationales :

« Lever la limitation géographique est un enjeu qui doit être résolu sans nuire aux conditions économiques, sociales et culturelles de la Turquie, étant donné que la Turquie a été un pays très largement affecté par les mouvements de population de masse ayant connu une progression dans les années 1980, et qui ont transformé la situation dans le monde<sup>85</sup>. »

Dans ce document stratégique, la perspective de soumettre au Parlement une proposition pour lever la limitation géographique est repoussée à l’horizon de l’année 2012. Pour les autorités, cette suppression ne peut se faire qu’à une condition : les négociations pour l’adhésion doivent avoir été menées à leur terme pour que cette mesure soit définitivement entérinée. Pour défendre cette prise de position, les autorités turques reprennent à leur compte l’argument de l’inégal « partage du fardeau » (*burden sharing*), en revendiquant une répartition des coûts engendrés par la présence de réfugiés avec l’UE et le HCR. Elles empruntent directement à un argumentaire forgé au sein même de l’UE, dès les premières négociations en vue de la création d’une politique européenne d’asile<sup>86</sup>.

En dépit de l’opposition à cette demande forte de l’UE, la préparation des réformes suit son cours. En octobre 2008, un bureau est créé au sein du ministère de l’Intérieur pour prendre en charge la préparation d’une première loi sur l’asile et les migrations, en interaction étroite avec le champ de l’expertise internationale. Des employés du HCR et de l’OIM, directement intégrés à l’équipe de travail du ministère, font le point de passage entre le monde des organisations internationales, l’UE et l’administration turque. Ensemble, ils examinent le socle juridique européen en vue de l’adopter, tout en l’adaptant. Leur projet de loi est présenté devant le Parlement puis adopté en avril 2013, sans débat majeur dans la mesure où, encore une fois, elle arrive à reconduire le contournement du Protocole de New York sur le statut de réfugié de 1967.

***La logique du « ni » (réfugié), « ni » (demandeur d’asile) :  
l’invention de nouvelles catégories de protection***

Tandis que la période 1994–2013 se caractérise par une succession de circulaires se superposant les unes aux autres, la Loi sur les étrangers et la protection internationale de 2013 indique la volonté d’élaborer une législation unique pour régler la politique d’asile et les conditions d’accès à un statut de protection. L’entreprise d’harmonisation de la législation turque sur l’acquis communautaire a débouché sur certains emprunts à la politique d’asile européenne, avec d’importants ajustements

<sup>83</sup> Council of Europe (2004) « Regional conference on migration. Migrants in the transit countries : sharing responsibilities in management and protection proceedings », Istanbul, 30 septembre – 1<sup>er</sup> octobre. Traduction de l’auteure.

<sup>84</sup> Dans le dispositif d’élargissement, le plan national d’action est une feuille de route précise quant aux directives et recommandations à adopter pour la reprise de l’acquis communautaire.

<sup>85</sup> Ministry of Interior of Turkey, 2005, 49.

<sup>86</sup> Lemaire, 2017, 104.



toutefois. Le changement de cap opéré se rapporte avant tout à une diversification des formes de protection octroyées.

Dans la loi de 2013, au même titre que la définition du « réfugié » (*mülteci*), celle du demandeur d'asile est conservée. Rebaptisé « réfugié conditionnel » (*şartlı mülteci*), ce statut est toujours destiné aux personnes arrivant en Turquie « à la suite d'événements survenant en dehors de l'Union européenne » et « en raison d'une crainte fondée d'être persécuté ». La nouveauté de cette loi a surtout trait à l'adoption de « sous-statuts » plus précaires<sup>87</sup>. Dans leur ensemble, ces nouveaux statuts reconduisent une caractéristique structurelle de la politique d'asile turque en maintenant le caractère strictement temporaire de la protection octroyée. Comme par le passé, l'adjectif « temporaire » renvoie non pas à ceux dont l'intention est de rester provisoirement en Turquie mais à l'ensemble des exilés qui sont exclus d'un statut juridique stable dans le temps. Ces statuts reposent en effet sur une conception humanitaire de l'accueil, qui déplace la justification de l'accueil des exilés « des règles juridiques vers la logique des situations » en mobilisant des arguments et critères humanitaires<sup>88</sup>. Le premier d'entre eux est la « protection subsidiaire » (*ikincil koruma*). Se fondant sur une directive européenne de 2011<sup>89</sup>, ce statut n'accorde qu'un droit au séjour d'un an. Défini « en négatif », il s'applique à « un étranger ou un apatride qui ne peut être qualifié ni de réfugié, ni de réfugié conditionnel » mais qui risque la peine de mort, la torture ou la violence en raison d'un conflit armé dans son pays d'origine. Contrairement au « réfugié conditionnel », le bénéficiaire de la protection subsidiaire n'a pas droit à la réunification familiale. Pour les exilés déboutés de ces deux statuts (réfugié conditionnel puis protection subsidiaire), mais que l'on ne peut pas expulser, un « permis de résidence humanitaire » (*insani ikamet izni*) a été mis en place<sup>90</sup>. La question des usages et de l'application en pratique de ces nouvelles catégories de protection demeure à ce jour encore ouverte : elles n'ont été mobilisées qu'à la marge et le nombre de titres délivrés par l'administration des migrations n'a pas été rendu public.

Une dernière catégorie introduite par la loi de 2013 a été, en revanche, amplement mobilisée par les autorités turques. Il s'agit de la « protection temporaire » (*geçici koruma*). Empruntée à une directive européenne de 2001, elle a permis d'encadrer l'accueil des Syriens et des Palestiniens apatrides originaires de Syrie, suite à la publication d'un règlement en octobre 2014<sup>91</sup>. A la différence des catégories précitées, la protection temporaire est destinée aux personnes déplacées lors « d'afflux massifs ». Sa reconnaissance relève d'une approche collective, dite *prima facie*, qui n'implique pas de passer par une procédure de détermination du statut. La circulation de cette catégorie en Turquie ne s'est pas faite sans aménagements. Limitée à deux ans au sein de l'UE, aucune borne temporelle n'a été fixée en Turquie. Son application est en revanche soumise à la discrétion du Conseil des Ministres qui peut décider, à tout moment, de lever l'octroi de cette protection. Ce statut n'autorise pas, par ailleurs, l'accès à la procédure de détermination des autres statuts de protection (« réfugié conditionnel » et « protection subsidiaire »). L'activation de ce régime de protection s'est faite, depuis 2014, à la discrétion du pouvoir politique. Mobilisé pour les Syriens, le statut de protection temporaire ne l'a pas été pour les Yézidis. Quand ils n'ont pas été refoulés à la frontière, ces Kurdes non musulmans d'Irak fuyant en masse les massacres et les attaques de l'État islamique en 2014, ont été pris en charge dans des camps dans le sud-est de la Turquie, privés de toute protection. Le traitement « à la carte » des exilés demeure une caractéristique majeure de la politique d'asile turque. La rigidification des catégories de protection dans le droit turc n'a pas conduit à clore l'espace de latitude qu'avaient les autorités. Celles-ci continuent en effet de sélectionner les statuts au gré du contexte et des propriétés des groupes d'exilés, quand elles

<sup>87</sup> Agier, 2008 ; Legoux, 2003.

<sup>88</sup> Chimni, 2000, 244.

<sup>89</sup> Directive 2011/95/UE du Parlement européen et du Conseil du 13 décembre 2011.

<sup>90</sup> Doğar, 2017.

<sup>91</sup> “*Geçici Koruma Yönetmeliği*”, Journal Officiel n° 29153.

n'excluent pas complètement certains d'entre eux du régime de protection. Toutefois, les marges de manœuvre des autorités ne se résument pas à autoriser l'accès à tel ou tel statut mais sur un répertoire d'actions plus large. Une gestion différenciée des exilés, relevant d'une logique moins visible, a en effet vu le jour au sein même de la population syrienne.

### **La catégorisation par les pratiques (2011–2017) : le traitement différentiel et évolutif des exilés syriens**

De 2011 à aujourd'hui, la Turquie connaît l'exode le plus important de son histoire. Elle enregistre 3 545 293 d'exilés syriens sur son territoire en août 2018 sur un total de plus de 3,7 millions d'exilés en demande de protection (notamment des Irakiens, Iraniens et Afghans). La labellisation de cette population en exil répond à une nouvelle étape dans la trajectoire de la politique d'asile turque. Dans les discours, les autorités renouent tout d'abord avec un traitement « à la carte » des exilés en puisant dans le répertoire historiquement constitué des catégories de la politique d'asile. Ni *mülteci* (réfugiés), ni *göçmen* (migrants), ils ne sont pas non plus accueillis comme « *sığınmacı* » (demandeurs d'asile). Les autorités leur préfèrent en effet le label de *misafir* (invités). Dans le registre juridico-administratif, à la suite à l'adoption de la loi de 2013, les exilés syriens basculent dans la catégorie de la « protection temporaire ». Sur la période allant de 2011 à 2017, outre le recours successif à deux statuts, c'est l'introduction progressive de toute une gamme de critères infra-juridiques pour gérer leur octroi ou exclure certains groupes de l'accès à un régime de protection qui caractérise ce moment. Les modalités d'application de ces critères, qu'ils soient informels ou qu'ils relèvent de l'infra-droit, laissent transparaître une diversité de pratiques de jeu avec les normes du droit d'asile (contournement, adaptation, redéfinition).

### **Un régime dérogatoire pour des « invités » à part : les exilés syriens aux confins de l'État de droit (2011–2014)**

La politique d'asile mise en place pour les Syriens entre 2011 et 2014 s'inscrit dans le cadre d'un régime de protection exceptionnel et temporaire qui avait déjà été mobilisé au début des années 1990. Comme le mentionne l'article 8 du règlement de 1994, les mouvements de population en masse doivent être enrayés à la frontière, sauf décision politique contraire. Dès 2011, le gouvernement turc opte pour cette seconde alternative. Ce choix politique ne s'accompagne pas toutefois de l'application des dispositions relatives au statut juridique qui figurent dans ce même règlement. Les autorités recourent à la place au vocable ambigu d'« invité ». Défini par une circulaire d'octobre 2012, qui n'est pas rendue publique, il laisse aux autorités une importante marge de manœuvre dans son interprétation et les modalités de son attribution.

De 2011 à 2014, les autorités ont octroyé aux exilés syriens un espace de tolérance important. Comme les Kurdes d'Irak d'hier, les Syriens d'aujourd'hui ont été, en 2011, accueillis pour une période limitée dans le temps. Mais perçus pour la plupart comme des « réfugiés méritants », ils l'ont été dans de meilleures conditions que les Kurdes d'Irak<sup>92</sup>. C'est l'appartenance religieuse qui a fourni la principale source de légitimité à cet accueil favorable. Le choix d'ouvrir les frontières a en effet été retranscrit dans le registre humanitaire et de charité publique, teintée de justifications religieuses et idéologiques<sup>93</sup>. Le terme religieux de *mûhacir* a rejailli dans les discours politiques et l'héritage ottoman de l'accueil a été revendiqué<sup>94</sup>.

<sup>92</sup> Dans les camps, les Syriens ont accès aux soins de santé, à l'éducation, aux services religieux et sociaux. Depuis 2011, le gouvernement turc aurait dépensé 12 milliards de USD, dont la majorité a été allouée à la construction et à l'administration des camps. En 1988, la prise en charge des kurdes Irakiens s'était faite dans l'improvisation et les conditions de vie dans les camps « étaient des plus difficiles : malnutrition, expulsions, insultes et coups » (Çiğerli, 1998, 90 ; Woods et Kayalı, 2017).

<sup>93</sup> Erdoğan, 2014 ; Balcı and Tolay, 2016 ; İçduygu *et al.*, 2017.

<sup>94</sup> Daniş et Nazlı, 2018, 6.

Au nom de l'urgence humanitaire, et conformément à la politique de la « porte ouverte », les illégalismes à la frontière ont bénéficié de marges de tolérance et d'accommodements de la part des autorités. L'admissibilité aux 18 points de passage légaux a en effet reposé sur la faiblesse du contrôle identitaire et la suspension des formalités d'entrée. Entre 2011 et 2012, les autorités n'exigent pas des Syriens qu'ils présentent un passeport et une majorité d'entre eux accède au territoire sans document de voyage, avec le consentement des forces de l'ordre. Certains passent le poste-frontière avec le passeport d'une connaissance ou d'un proche<sup>95</sup> ou contournent les dispositifs de contrôle en se cachant derrière une voiture ou en évitant la ligne de contrôle des passeports : « Plus de 80% des primo-arrivants auraient rejoint la Turquie sans passeport, et 50% d'entre eux sans aucun document<sup>96</sup> ». En 2011 et 2012, l'illégalité du passage par la ligne-frontière n'a pas été sanctionnée et a été souvent privilégiée par les exilés<sup>97</sup>. Le maintien en situation irrégulière sur le territoire a également été toléré et les autorités n'ont pris aucune mesure d'éloignement à l'encontre des Syriens. La mansuétude dont font preuve les autorités est certainement liée à l'impuissance des administrations à réguler l'ensemble de ces mobilités. Mais elle est aussi liée à la suspension des règles de droit commun à la frontière dans le cadre de la politique dite de « porte ouverte » mise en œuvre entre 2011 et 2012.

Les exilés syriens sont en revanche maintenus aux frontières des institutions de l'État de droit<sup>98</sup>, car sans protection juridique. Entre 2011 et 2014, nombreux sont ceux qui séjournent en Turquie sans posséder de document officiel qui mentionne leur statut, ni même de permis de séjour. Il s'agit de « sans États », selon une expression empruntée à Luc Legoux, car ils n'ont pas droit à une existence légale, « c'est-à-dire à un état civil et à la délivrance de papiers<sup>99</sup> ». Cette situation est liée au principe sur lequel repose la position d'« invité » tel qu'il a été pensé à la fin des années 1980 en Turquie : celui du retour des exilés dans leur pays d'origine et, en attendant, de l'accueil dans des camps construits à proximité de la frontière. Dans ces installations, les Syriens ont accès aux soins de santé, à l'éducation, aux services religieux et sociaux. Depuis 2011, la majorité des dépenses publiques a d'ailleurs été allouée à la construction et à l'administration de camps<sup>100</sup>. Or, une grande majorité des Syriens vivent hors de ces installations. La rapide expansion de la mobilité des Syriens à l'ensemble du territoire a ainsi contribué à miner les fondements de la logique d'accueil privilégiée. L'absence de protection juridique a d'importantes répercussions sur la précarité de la condition des exilés hors des camps, en limitant fortement les possibilités d'accès à des soins de santé gratuits ou à l'éducation :

« En 2014, je voulais emmener ma femme à l'hôpital, mais je n'avais pas de *kimlik* [document d'identification], j'ai alors dû payer deux employés pour qu'ils acceptent de nous prendre en charge. Une autre alternative était sinon d'acheter des faux *kimlik* sur le marché noir<sup>101</sup>, mais je n'ai pas voulu<sup>102</sup>. »

L'accès aux services de santé est en effet conditionné à un enregistrement préalable auprès des autorités. Or, entre 2011 et 2015, aucun dispositif d'enregistrement systématique n'est mis en place et plusieurs institutions se chargent de l'identification et de la délivrance de documents d'identification (*kimlik*). On en dénombre cinq différents. Ces dispositifs reposent sur un bricolage tel que, plus de trois ans après le

<sup>95</sup> Entretien, Syrien faisant des allers-retours réguliers entre la Syrie et la Turquie, Gaziantep, janvier 2017.

<sup>96</sup> Cimino, 2015, §31.

<sup>97</sup> Entretien avec des exilés syriens, décembre 2016.

<sup>98</sup> A partir du cas français, Danièle Lochak se penche sur la combinaison du registre juridique et humanitaire et montre que « lorsqu'on prétend les marier [...] l'on s'expose à porter atteinte aux principes qui gouvernent l'État de droit. L'inscription dans la loi de considérations humanitaires débouche sur une règle complexe, tout en nuances, dont l'application est sujette à des divergences d'appréciation, en contradiction avec les principes de sécurité juridique et d'égalité devant la loi : l'arbitraire, qu'on avait voulu bannir, ressurgit. » (Lochak, 2001, 36).

<sup>99</sup> Legoux, 2003, 172.

<sup>100</sup> Woods et Kayali, 2017.

<sup>101</sup> Dont le coût s'élève à environ 300 USD à Gaziantep par exemple. Entretien, Gaziantep, janvier 2017.

<sup>102</sup> Entretien avec l'auteure, Syrien en situation irrégulière, Izmir, janvier 2017.

début du conflit, 502 760 Syriens n'ont toujours pas été enregistrés sur un total estimé de 1,6 millions de personnes<sup>103</sup>. Le système d'enregistrement qui s'agence sur cette période est complexe : ceux qui ne disposent pas de documents d'identification sont amenés à s'adresser aux centres de coordination de l'enregistrement de la Direction des situations d'urgence et des catastrophes naturelles (AFAD, *Afet ve Acil Durum Yönetimi Başkanlığı*) (gérés en coopération avec les gouvernorats) ; en revanche, ceux qui ont des documents s'orientent vers le département des Étrangers de la police. De leur côté, les gouverneurs mettent parfois en place leur propre procédure d'enregistrement. Les municipalités, voire même les mosquées<sup>104</sup>, assistent également les autorités dans l'enregistrement ou pratiquent leur propre recensement. La confusion autour des responsabilités institutionnelles et la diversité des pratiques semblent prévaloir dans ce domaine.

À mesure que le conflit s'enlise en Syrie, la perspective du « retour » des exilés apparaît toutefois de plus en plus illusoire. L'enregistrement de cette population devient une impérieuse nécessité pour les administrations de l'État.

### ***La protection temporaire sous l'angle de sa mise en œuvre : des critères d'inclusion et d'exclusion infra-juridiques (2014–2017)***

Le 22 octobre 2014, la catégorie d'« invité » prend un caractère plus formel avec l'adoption d'un règlement qui formalise le statut de « protection temporaire ». Se déploie alors plus de moyens bureaucratiques pour accueillir et contrôler les exilés syriens : centralisation du dispositif d'enregistrement, émission d'une carte unique et standardisée de protection temporaire (« *geçici koruma kimlik belgesi* »), affectation d'un personnel dédié à l'examen des demandes. Aux guichets flambants neufs de la Direction générale d'administration des migrations (DGAM, *Göç İdaresi Genel Müdürlüğü*), créés suite à l'adoption de la loi de 2013 mais opérationnels seulement à partir de 2015 dans les provinces, la délivrance du statut de protection temporaire ne repose sur aucun critère d'éligibilité, pas plus qu'elle ne nécessite un traitement « au cas par cas » des demandes. Cette protection peut être délivrée sur simple identification des exilés comme ressortissants syriens, quelle que soit leur appartenance politique ou leur origine ethnique. Des pratiques, qui ne s'inscrivent pas officiellement dans l'ordre juridique et bureaucratique qui vient d'être décrit, ont toutefois participé à orienter le contenu de ce régime de « protection temporaire » dans un sens plus restrictif et précaire. Il est possible d'isoler, de façon non exhaustive, certains critères qui se sont immiscés dans les modalités pratiques de gestion des postes-frontières, d'attribution ou d'exclusion du statut ou encore d'accès aux droits. Ils redessinent au quotidien une catégorisation un peu différente.

La catégorie de « protection temporaire » est, en principe, inclusive et intangible ; elle ne fait pas de distinction entre le statut régulier ou irrégulier des personnes sur le territoire<sup>105</sup>. L'inégalité de traitement des exilés s'exerce malgré tout à travers le passeport qui fonctionne comme un instrument de sélection et comme premier élément discriminant. S'il n'est pas utilisé initialement pour bloquer les entrées aux postes-frontières, sa possession représente un critère dans la répartition des populations en deux catégories. Ceux qui disposent de ce document de voyage peuvent entrer en Turquie, comme ils l'auraient fait avant la guerre<sup>106</sup>, pour une période de trois mois, puis d'un an à compter de novembre 2012. Ceux qui n'en disposent pas sont systématiquement conduits dans les camps de réfugiés construits aux abords de la frontière, sur une ligne courant de Mardin à Hatay. Or, « en Syrie baathiste prérévolutionnaire, l'obtention d'un tel document était soumise à l'arbitraire des autorités locales et

<sup>103</sup> Erdoğan, 2014, 13.

<sup>104</sup> Confluences Méditerranée, 2016.

<sup>105</sup> Chimni, 2000, 254.

<sup>106</sup> Le 13 octobre 2009, un accord de suppression des visas entérinait une ouverture pleine et entière des frontières et la fin de l'obligation des visas pour les ressortissants syriens et turcs.

des services de renseignement, tout voyage étant considéré comme suspect<sup>107</sup> ». Ce sont avant tout les exilés issus des classes moyennes et supérieures qui détiennent ce fameux sésame, qu'il est difficile, risqué mais également coûteux de se procurer.

La détention du passeport continue par ailleurs d'interférer dans la suite des procédures de régularisation du séjour sur le territoire turc. Aux détenteurs d'un passeport est en effet offerte la possibilité de faire une demande de permis de séjour (*ikamet*). Des stratégies d'adaptation des exilés syriens ont consisté à contourner le régime de protection temporaire pour se soustraire aux contraintes imposées par les restrictions sur les libertés de travailler<sup>108</sup> et d'accès aux droits (scolarisation, soins) hors de sa province d'enregistrement. Mais il s'agit aussi d'échapper à un statut perçu comme stigmatisant et associé à une définition passive du séjour, sans accès au travail et à la mobilité, et réservé « aux plus démunis<sup>109</sup> » ou orienté vers les besoins sociaux. Cette représentation est renforcée par les services fournis par les opérateurs de l'aide, turcs, syriens ou internationaux, qui déferlent dans les régions frontalières avec la Syrie. A compter de 2014, ONG et organisations internationales ajustent en effet leurs activités au statut de protection temporaire, dissuadées par les autorités d'inclure à leurs dispositifs les personnes non enregistrées<sup>110</sup>. L'obtention d'un permis de séjour est bien souvent déterminée par l'appartenance socioprofessionnelle des exilés : les journalistes, militaires, employés d'organisations internationales ou d'ONG et les hommes d'affaires rencontrés sur notre terrain d'enquête avaient en grande majorité opté pour ce statut. En 2016, selon la DGAM, 2 834 441 Syriens bénéficient de la protection temporaire, tandis que 48 738 Syriens se sont vus remettre un permis de séjour<sup>111</sup>.

Les ressources économiques des exilés syriens constituent le deuxième élément discriminant. Opter pour le permis de séjour a bien évidemment un coût. Seuls ceux qui ont un revenu suffisant pour pouvoir régler les frais de résidence, une assurance santé, ouvrir un compte bancaire et prouver qu'ils disposent de ressources suffisantes (au moins 6000 USD) peuvent y prétendre. Il faut également être en capacité de présenter un passeport dont la validité de 5 ans n'a pas expiré – une situation commune à beaucoup de personnes après plusieurs années de conflit – et être en mesure de payer sa réémission ou son renouvellement. La représentation consulaire du régime syrien à Istanbul met en place une procédure de demande de passeport en 2015 pour laquelle il faut déboursier 420 USD, tandis que 210 USD sont exigés pour un renouvellement (avant la suspension de cette possibilité en avril 2017 du moins). Certains exilés syriens, parce qu'ils ne peuvent concevoir de donner de l'argent au régime syrien<sup>112</sup>, sont contraints de se procurer un passeport sur le marché noir, à un coût exorbitant pouvant aller de 400 à 2 000 USD<sup>113</sup>. Ce faisant, ils s'exposent au risque d'être expulsés du pays, les contrôles étant devenus plus stricts<sup>114</sup>. Le remplacement de la vignette qui spécifie la période de validité du document, obtenue par vol ou corruption des agents du régime, est également disponible sur le marché noir moyennant un coût s'élevant entre 100 et 400 USD.

<sup>107</sup> Cimino, 2015, §31.

<sup>108</sup> Le statut de protection temporaire s'est accompagné d'un accès au marché du travail à compter de 2016 uniquement. Le 15 janvier 2016, le gouvernement adopte une « Régulation sur le permis de travail pour les étrangers sous protection temporaire » (2016/8375). Si elle permet en principe aux Syriens sous protection temporaire d'avoir accès au permis de travail, dans la pratique, l'accès au marché du travail demeure très limité. Pour un employeur, embaucher un Syrien signifie qu'il s'engage à payer un salaire minimum d'environ 400 USD, à contribuer à la sécurité sociale et à payer des taxes. Presqu'un an après l'entrée en application de cette réglementation, 13 298 permis de travail ont été attribués, soit uniquement 0,5% des Syriens installés en Turquie (Human Rights Watch, 2017).

<sup>109</sup> Entretien, exilée syrienne, décembre 2016.

<sup>110</sup> Entretiens, employés d'ONG à Gaziantep, décembre 2016.

<sup>111</sup> Göç İdaresi Genel Müdürlüğü, 2016.

<sup>112</sup> Entretien, travailleur humanitaire syrien ayant un permis de résidence, Antakya, décembre 2016.

<sup>113</sup> M. al-Khatieb, "For Syrians, Passports are Solid Gold", *Syria deeply*, 22 novembre 2013.

<sup>114</sup> Entretien, Syrienne détenant un permis de résidence, Gaziantep, janvier 2017.

Le capital scolaire et culturel constitue un troisième élément de différenciation dans le traitement des Syriens. A compter de 2015, une mesure a commencé à cibler une classe privilégiée d'exilés mieux dotés en capitaux scolaires et culturels. Une logique de tri s'imisce dans le mécanisme de réinstallation mis en place au lendemain de l'accord Turquie-UE. Adopté en mars 2016, le mécanisme dit « un pour un » – « pour chaque Syrien renvoyé en Turquie depuis les îles grecques, un autre Syrien sera réinstallé de la Turquie vers l'UE en tenant compte des critères de vulnérabilité des Nations unies<sup>115</sup> » – conduit à la réinstallation de 2 761 personnes en décembre 2016. Dans ce cadre, les autorités turques conduisent des entretiens individuels avec les candidats au départ et déterminent, en plus de la « vulnérabilité », un autre critère informel d'exclusion pour la réinstallation : la compétence attestée par des diplômes scolaires<sup>116</sup>.

Les discours des représentants turcs s'axent désormais de plus en plus autour d'une vision utilitariste de l'accueil : les Syriens éduqués et qualifiés sont présentés comme des atouts pour le développement économique du pays<sup>117</sup>. Un quatrième critère infra-juridique s'est progressivement glissé dans les pratiques d'accueil de l'État turc : celui de la « vulnérabilité ». A compter de 2012, les conditions d'entrée sur le territoire turc se sont avérées de plus en plus variables et restrictives au gré des positionnements du gouvernement turc sur le conflit. En 2013 surtout, des centaines d'exilés sans passeport ont été contraints d'attendre aux postes-frontières en raison de la saturation du système d'hébergement dans les camps. Alors que les points de passage légaux se fermaient dans la zone kurde, les postes-frontières de Reyhanlı (Atma) et Öncüpinar (Bab al-Salam), tenus par l'Armée Syrienne Libre et/ou le Front islamique, se sont ensuite de moins en moins ouverts à partir de 2014. Dans ce contexte, la conception humanitaire de la gestion des exilés se referme de façon croissante sur les seules personnes dites « vulnérables ». Alors que la fermeture des postes-frontières conduit à bloquer des milliers de personnes en Syrie (ils sont 160 000 en 2016 à la frontière)<sup>118</sup>, l'armée syrienne libre commence à confectionner des listes pour déterminer ceux qui passeront à la prochaine réouverture, avec une priorité donnée aux personnes âgées et aux malades. Puis, en avril 2015, alors que le gouvernement turc ferme définitivement ses postes-frontières aux civils, les portes ne s'ouvrent plus que pour des « *emergency cases* » (blessés de guerre) ou des « *medical cold cases* » (cas de cancers, dialyses, problèmes cardiaques)<sup>119</sup>. Dans le premier cas, depuis l'hôpital de Bab al-Hawa situé à proximité de la ville turque de Reyhanlı, l'Union des Organisations de Soins et Secours Médicaux (UOSSM, une ONG internationale) peut transférer trente patients par jour selon un accord pris en janvier 2014 avec le Croissant rouge turc. Avant la conclusion de cet accord, au point de passage frontalier non-officiel d'Atmeh, des groupes militaires de l'opposition syrienne contrôlaient la zone en coopération avec les militaires turcs et réfèrent les patients pour la Turquie transportés par ambulances militaires<sup>120</sup>. En revanche, dans le cas des blessés de guerre, le système fonctionne 24 heures sur 24 et les ambulances syriennes regagnent, depuis l'hôpital de Bab al-Hawa, le point zéro de la frontière pour transférer les patients à des ambulances turques. Pour les autres exilés, il n'existe désormais plus d'autre alternative que d'emprunter à l'aide de passeurs, les quelques segments de la frontière qui ne sont pas obstrués par un mur de béton en construction<sup>121</sup>.

<sup>115</sup> Conseil de l'Union européenne, 2016.

<sup>116</sup> E. Kart, « Turkey accused of holding back resettlement of refugees based on education level », *Hürriyet Daily News*, 20.06.2016.

<sup>117</sup> Pour une analyse des discours des représentants de l'État turc et la vision explicitement utilitariste sur laquelle ils reposent à partir de 2015, voir : İçduygu et al., 2017. Ce critère a y compris permis à des Syriens de sortir du régime de l'asile via l'acquisition de la citoyenneté turque. En septembre 2017, plus de 12 000 Syriens accèdent à la citoyenneté sur un tel critère. « Türkiye Cumhuriyeti vatandaşlığına önce Suriyeli öğretmenler alınacak », *Hürriyet*, 24.08.2017 ; « Turkey processing citizenship for 50,000 Syrians », *Daily Sabah*, 23.09.2017.

<sup>118</sup> Danish Refugee Council, 2016.

<sup>119</sup> Entretiens, médecin, Gaziantep, janvier 2017 ; entretien, responsable d'une ONG médicale, Gaziantep, décembre 2017.

<sup>120</sup> Entretien, UOSSM, Gaziantep, décembre 2016.

<sup>121</sup> Sur 566 kilomètres de la frontière turco-syrienne, un mur de 3 mètres de hauteur et de 2 mètres de largeur, surmonté de barbelés,



Cette évolution peut également être interprétée comme le résultat de la présence de nombreux opérateurs internationaux de l'assistance humanitaire qui ont contribué à diffuser le « nouveau paradigme des populations vulnérables »<sup>122</sup>. Le droit européen de l'asile en particulier, s'est depuis récemment infléchi pour s'approprier la notion de vulnérabilité. Dans le cadre de l'accord contracté en mars 2016 entre la Turquie et l'UE, cette dernière s'est engagée à soutenir financièrement l'accueil des populations syriennes en coopération étroite avec les institutions turques. Au cœur du mécanisme financier européen de la « *facility* » qui s'éleve à 3 milliards d'euros, un programme humanitaire vise à couvrir les besoins les plus urgents d'« 1,3 milliard de réfugiés parmi les plus vulnérables<sup>123</sup> ». Dans ce cadre, des outils d'identification des populations « les plus vulnérables » ont vu le jour comme le « repérage par des proches ou les compatriotes au sein de la communauté »<sup>124</sup>. Certaines ONG ont ainsi recours au *muhtar*, le maire de quartier. En tant que témoin privilégié des conditions de vie des habitants de son quartier, il peut être amené à juger de l'éligibilité à cette aide. Il est demandé à cet intermédiaire de faciliter l'accès aux quartiers populaires ou de désigner des « représentants » de la communauté syrienne afin d'identifier les familles dans le besoin, de les accompagner dans les appartements ou encore de les assister dans la vérification des identités<sup>125</sup>. A Gaziantep, 35 « *muhtar* » syriens<sup>126</sup>, dont la fonction n'est pas officiellement reconnue par les autorités turques, assistent la municipalité (pour distribuer du charbon ou des cheminées par exemple) ou enregistrent pour le compte d'organisations ou d'ONG les personnes « les plus dans le besoin<sup>127</sup> » pour la distribution de la « carte PTT<sup>128</sup> ». Les exilés syriens rencontrés perçoivent les pratiques différenciées de ciblage des populations dites « vulnérables » par les ONG, les municipalités ou les *muhtar* comme arbitraires, fondées avant tout sur les réseaux d'interconnaissance, mais également sur les affinités communautaires<sup>129</sup>.

Si la sélection par l'appartenance ethnique des candidats à la protection n'apparaît plus dans la loi, elle prend corps dans des pratiques ou des dispositifs et constitue un cinquième élément de discrimination. Cette logique s'est particulièrement vérifiée dans les modalités d'accès aux postes-frontières et dans l'assistance humanitaire, celle-ci connaissant alors des ajustements localisés selon des intérêts politiques. Le gouvernement turc a en effet observé avec grande inquiétude la prise des enclaves kurdes de Syrie par le *Partiya Yekîtiya Demokrat*<sup>130</sup> (PYD, parti kurde syrien), entre la fin 2011 et l'été 2012. En pleine zone kurde, autour de Nusaybin notamment, les frontières se sont plus facilement fermées et un certain nombre de Kurdes syriens ont été contraints de se diriger vers le nord de l'Irak<sup>131</sup>, en particulier lors des affrontements entre le PYD et les groupes islamiques radicaux en août 2013<sup>132</sup>. « L'ouverture et la fermeture [des] points [de passage légaux] dépendent essentiellement de l'identité de l'acteur contrôlant la portion territoriale située de l'autre côté<sup>133</sup> », et sont en cela révélatrices des équilibres diplomatiques régionaux. Mais elles traduisent également des pratiques d'inclusion et d'exclusion. Les modalités

---

a été achevé le 11 avril 2017. En décembre 2017, ce mur courait sur presque 800 kilomètres (sur les 900 que compte la frontière).

<sup>122</sup> Halluin (d'), 2016.

<sup>123</sup> En particulier dans l'un de ses projets « phares », le Plan d'aide sociale d'urgence (ESSN). Voir le site de la Commission européenne : [https://ec.europa.eu/echo/where/europe/turkey\\_fr](https://ec.europa.eu/echo/where/europe/turkey_fr) (consulté le 4 février 2019).

<sup>124</sup> Halluin (d'), 2016, 25.

<sup>125</sup> Entretien, employés d'ONG turques et étrangères, Gaziantep et Istanbul, décembre 2016.

<sup>126</sup> Entretien, *muhtar* syrien, Gaziantep, janvier 2017.

<sup>127</sup> *ibid.*

<sup>128</sup> Une carte prépayée des services postaux (PTT, abréviation pour « *Posta ve Telgraf Teşkilatı* », l'entreprise publique turque de poste et de télécommunications) dans le cadre d'un programme financé par le HCR pour 96 000 foyers syriens.

<sup>129</sup> Entretien, famille syrienne sous protection temporaire, Gaziantep, décembre 2016.

<sup>130</sup> Il redoute en effet que le PKK ne tire profit de la nouvelle donne régionale et que les régions du Kurdistan syrien ne tombent sous l'influence des forces du Parti de l'union démocratique qui lui sont alliées.

<sup>131</sup> International Crisis Group, 2013.

<sup>132</sup> Kirişçi, 2014.

<sup>133</sup> Cimino, 2015, §14.

d'admission et de refoulement des exilés se présentant aux points de passage sont la manifestation d'une méfiance structurelle à l'égard des Kurdes syriens qui transparait, par exemple, dans l'admission des blessés<sup>134</sup>. Inversement, des points de passage humanitaires ont vu leur fonction être détournée par les autorités pour laisser passer des civils non blessés. Ce fut le cas entre 2015 et 2016 dans la province de Yayladağı à majorité turkmène<sup>135</sup>. Les règles de passage y avaient été redéfinies : une autorisation de 15 jours de séjour en Syrie leur était accordée par la gendarmerie et le non-respect des règles n'avait pas été sanctionné par un refoulement à la frontière<sup>136</sup>. Sur le volet de l'assistance humanitaire par ailleurs, les institutions étatiques assurent dans certains cas un approvisionnement minimum. Ce sont avant tout les municipalités pro-kurdes qui s'affairent pour apporter une assistance aux exilés kurdes de Syrie, à l'instar des autorités de la ville de Suruç qui ont ainsi reçu 250 000 Kurdes fuyant l'offensive de l'État islamique en septembre 2014 lors de la seconde bataille de Kobané<sup>137</sup>. En l'absence d'une intervention de l'État, quatre des camps ont été administrés dans l'urgence par des municipalités *Halkların Demokratik Partisi* (HDP, Parti démocratique des peuples) à la frontière.

### ***Agir « au nom de l'ordre public et de la sécurité » : les usages de l'argument sécuritaire pour justifier d'une politique plus restrictive et coercitive***

A compter de 2014, un cadrage sécuritaire plus évident des populations sous protection temporaire s'insinue par le truchement d'un « infra-droit<sup>138</sup> », c'est-à-dire la prévalence de circulaires et de règlements internes à la sphère bureaucratique. Le droit turc sur la protection internationale, bien qu'il formalise le statut de protection temporaire, reste en effet caractérisé par une imprécision des critères législatifs ou réglementaires<sup>139</sup>.

A peine un an après l'adoption de la loi de 2013, le ministère de l'Intérieur, responsable de la mise en œuvre du régime de protection temporaire, réintroduit un cadrage sécuritaire qui semblait révolu. Par un recours renouvelé au pouvoir réglementaire, les hauts fonctionnaires du ministère de l'Intérieur précisent en effet quelles peuvent être les atteintes portées à « l'ordre public et à la sécurité », bien souvent sur fond de suspicion ou de lutte contre le « risque migratoire » ou « terroriste ». L'usage de cette expression, dont le contenu n'est pas véritablement précisé, n'est pas inopiné. Il permet d'en ajuster l'usage à différentes situations. Le 25 juillet 2014, la DGAM indique que les Syriens ayant commis un acte pouvant menacer « l'ordre public et la sécurité » doivent être transférés par les agents de police dans des camps<sup>140</sup>. Les « menaces » sont définies de manière extrêmement ouverte en allant jusqu'à inclure la mendicité. Fin août 2015<sup>141</sup>, une autre circulaire non publiée cible la liberté de circulation des Syriens. Elle pointe du doigt les problèmes liés aux déplacements des Syriens hors des provinces où ils ont été enregistrés et les tentatives « illégales » de passages aux frontières internationales. Les gouverneurs sont sommés de mettre en œuvre des mesures visant à limiter ces déplacements : contrôles sur les axes routiers et avertissements aux agences de voyage. Dans la région frontalière du sud-est, la DGAM ou les gouvernorats délivrent désormais des « permis de circuler » appelés autorisation de voyage (*yol izin belgesi* ou *seyahat izin belgesi*).

<sup>134</sup> International Crisis Group, 2013.

<sup>135</sup> « The Turkmen loophole. Syrian Turkmens and Arabs escape from Latakia », *IRIN*, 22 février 2016 ; entretien, réfugié syrien, Gaziantep, janvier 2017.

<sup>136</sup> Entretiens, exilés syriens, Gaziantep, janvier 2017.

<sup>137</sup> Cimino, 2015.

<sup>138</sup> Sur l'importance du pouvoir réglementaire dans la définition du droit et le développement d'un pouvoir discrétionnaire dans le domaine migratoire, voir : Lochak, 1985; Spire, 2005.

<sup>139</sup> Doğar, 2017.

<sup>140</sup> Note d'instruction N°2014/429, datée du 25.07.2014.

<sup>141</sup> DGAM Circulaire, n° 55327416-000-22771, 29 Août 2015, sur « Les mouvements de population des Syriens dans le cadre de la Protection Temporaire ».

Le traitement des exilés syriens sous protection temporaire s'imbrique par ailleurs de plus en plus fortement aux politiques menées au nom de la lutte contre le terrorisme, qu'elles visent les combattants de l'État islamique ou ceux du PKK et du PYD. Suite aux attentats terroristes successifs qui ont sévèrement touché la Turquie depuis 2015, les mesures en ce sens ont été renforcées. Le traitement des Syriens sous protection temporaire devient de plus en plus un miroir grossissant de pratiques mobilisées contre des groupes d'opposants et « d'ennemis intérieurs ». La tentative de coup d'État avortée du 15 juillet 2016 a ouvert la voie à l'usage intensif de décrets exécutifs ayant force de loi, qui se greffent aux circulaires du ministère de l'Intérieur. Adoptés dans le cadre de l'état d'urgence instauré le 20 juillet 2016, ces décrets affaiblissent considérablement le contrôle juridictionnel sur les décisions et les actes de l'administration tout autant que les mécanismes de recours devant les tribunaux. Fouilles, intimidations, refoulements aux frontières, expulsions, enfermements extra-pénaux et extra-judiciaires régis par la police, la gendarmerie ou l'armée ; les pratiques opaques, arbitraires voire illicites d'hier parsèment les témoignages recueillis dans le cadre de cette étude. Des Syriens rapportent leur détention arbitraire dans des locaux du ministère de l'Intérieur, des écoles publiques ou des installations sportives dont la fonction a été détournée<sup>142</sup>. La presse se fait également l'écho de renvois en Syrie de personnes ayant, par exemple, pris part à une manifestation dans un camp<sup>143</sup>. Le décret 676 d'octobre 2016 en particulier, élargit le périmètre de l'expulsion aux exilés sous protection internationale s'ils sont :

« un leader, un membre ou un sympathisant d'une organisation terroriste ou d'une organisation criminelle motivée par le profit [et s'ils sont liés] à des organisations terroristes définies par les organisations et les institutions internationales. »

Ou s'ils représentent :

« une menace pour l'ordre public, la sécurité ou pour la santé publique. »

Par leur niveau de généralité, les termes de ce décret laissent une très grande marge d'appréciation aux agents chargés de le mettre en œuvre. Par ailleurs, les pratiques d'expulsion continuent d'échapper à la fois au regard des associations de défense des étrangers, qui n'ont pas accès aux centres de détention et aux avocats qui doivent avoir procuration pour y accéder. Le pouvoir discrétionnaire des administrations s'en voit renforcé et les excès peuvent difficilement être sanctionnés par les juges ou atténués par l'exercice d'un droit de regard extérieur<sup>144</sup>, en particulier depuis la mise en place du régime d'exception qui élargit les pouvoirs du Président et des forces de sécurité. Du point de vue de la production du droit, le pouvoir exécutif conserve ainsi sa capacité à élaborer la politique d'asile et l'administration maintient, en l'absence de judiciarisation, son rôle primordial dans sa mise en œuvre. Pour cette raison, durant la période observée le traitement des exilés s'est révélé très perméable au contexte politique et a observé un mouvement régulier de balancier.

## CONCLUSION

Appréhendées à l'aune de leur mise en définition, de leurs usages et de leur opérationnalisation, les catégories étatiques de protection en Turquie laissent transparaître un traitement différentiel qui, bien que très sensible à la conjoncture, est révélateur de logiques plus structurelles du rapport de l'État turc à ses « Autres ». Les conditions historiques de formalisation des catégories étatiques en Turquie ont durablement pesé sur la politique d'asile contemporaine. La mise en perspective de plusieurs périodes très différentes, de 1934 à aujourd'hui, permet en effet de dégager des invariants dans le traitement

<sup>142</sup> Entretien, exilés syriens, Gaziantep, janvier 2017. Voir aussi Özgür Baklacioğlu, 2016.

<sup>143</sup> « 600 Suriyeli sınır dışı edildi » [600 Syrians have been deported], *CNN Turk*, 28 March 2013; « Akçakale'de 600 Suriyeli sığınmacı sınır dışı edildi » [600 demandeurs d'asile syriens ont été déportés à Akçakale] T24, 28 mars 2013.

<sup>144</sup> Sur les conditions qui rendent possible l'exercice accru d'un pouvoir discrétionnaire par les agents de l'État, voir le chapitre « L'immigration sur ordonnances » (Spire, 2005, 17-50).

des exilés. Le maintien d'un droit d'asile contourne un droit à l'asile fondé sur un principe d'égalité. Les usages des catégories de protection dépendent en effet de la reconnaissance par les autorités de la légitimité de l'exil de certaines nationalités ou de groupes (religieux, ethniques). L'octroi de statuts temporaires pour les « non Européens » continue à ce titre de produire des exilés « ni désirables, ni expulsables ». Par ailleurs, la formalisation des statuts de protection en 1994 puis en 2013, n'a pas mis fin aux logiques exceptionnalistes, ni conduit à réfréner la gestion différentielle des exilés sur le territoire. Des catégories dérogoires au droit commun, comme celle d'« invité », ont en effet été réactualisées dans d'autres contextes et pour de nouvelles populations, sans pour autant ouvrir à la définition de nouveaux droits et d'un statut inscrit dans la loi. Si le registre de l'hospitalité et de l'humanitaire n'avait jamais tant été brandi par les autorités qu'à l'égard des exilés syriens, celui-ci n'en demeure pas moins politique et discriminatoire envers certaines populations, en particulier les Kurdes. Par ailleurs, la fragmentation de plus en plus poussée des catégories de protection, couplée à l'importance persistante du recours à l'infra-droit, nécessitent d'évaluer continuellement les logiques d'inclusion et d'exclusion qui sont à l'œuvre dans les pratiques ordinaires des agents de l'État. En ce sens, la politique envers les exilés en Turquie n'est pas très différente de celle de la plupart des pays dit « du Sud », et dans une certaine mesure aussi des pays dit « du Nord », notamment de l'Union européenne. Elle prend seulement des contours spécifiques, liés à la trajectoire propre du pays, en donnant une nouvelle vie à des catégories issues de l'Empire et en réactualisant des raisonnements ethno-confessionnels.

## L'AUTEURE

Elen Le Chêne est doctorante en science politique au CHERPA (Sciences Po Aix/Aix-Marseille Université), A.T.E.R à Sciences Po Aix et membre de l'aMiMo-IFEA à Istanbul. Ses recherches portent sur la production des politiques d'immigration et sur les recompositions du champ de la sécurité en Turquie en contexte d'adhésion à l'UE.

## REMERCIEMENTS

L'auteure remercie sincèrement Jean-François Bayart et le FASOPO qui ont soutenu la réalisation d'une enquête de terrain de trois mois en Turquie en 2016-2017. Cette contribution doit également beaucoup aux remarques et suggestions de Béatrice Hibou et de deux relecteurs anonymes de la revue.

## RÉFÉRENCES

AGIER, Michel (2008) *Gérer les indésirables : des camps de réfugiés au gouvernement humanitaire* (Paris : Flammarion, Coll. Bibliothèque des savoirs).

AKSEL, Damla Bayraktar (2014) « Kins, Distant Workers, Diasporas: Constructing Turkey's Transnational Members Abroad », *Turkish Studies*, 15(2), pp. 195–219, DOI : 10.1080/14683849.2014.926233

AMNESTY INTERNATIONAL (1997) *Turkey: refoulement of non-European refugees – a protection crisis*, EUR 44/031/1997 (Londres : Amnesty International).

ARISTARCHI-BEY, Grégoire (1873) *Législation ottomane, ou Recueil des lois, règlements, ordonnances, traités, capitulations et autres documents officiels de l'Empire Ottoman* (Constantinople : Démétrius Nicolaïdes).

ATAK, Idil (2009) *Les effets de l'europanisation de la lutte contre la migration irrégulière sur les droits humains des migrants*, thèse de doctorat en droit. Université de Montréal.

BALCI, Bayram et Juliette TOLAY (2016) « La Turquie face aux réfugiés syriens. Entre engagement humanitaire et instrumentalisation politique », *Les études du Ceri*, 225, pp. 1–35, <http://www.sciencespo.fr/ceri/fr/content/la-turquie-face-aux-refugies-syriens-entre-engagement-humanitaire-et-instrumentalisation-p-1> (consulté le 4 février 2019).

BIHEL, Kristen (2009), *Migration "Securitization" and its everyday implications: an examination of Turkish asylum policy and practice*, CARIM Best Participant Essays Series 2009/01 (San Domenico di Fiesole : European University Institute, Robert Schuman Centre for Advanced Studies), <http://hdl.handle.net/1814/11761> (consulté le 4 février 2019).

BLÉZAT, Mathilde et Julia BURTIN (2012) « Turquie : soigner le mal par le rien », *Plein droit*, 93(2), pp. 29–32, DOI : 10.3917/pld.093.0029

BOUQUET, Olivier (2017) « Non-Muslim citizens as foreigners within: how Ecnebi became Yabancı from the Ottoman Empire to the Turkish Republic », *Middle Eastern Studies*, 53(3), pp. 486–499, DOI : 10.1080/00263206.2016.1268126

BUĞRA, Ayşe (2018) « Social Policy and Different Dimensions of Inequality in Turkey: A Historical Overview », *Journal of Balkan and Near Eastern Studies*, 20(4), pp. 318–331, DOI : 10.1080/19448953.2018.1385283

ÇAĞAPTAY, Soner (2006) *Islam, Secularism, and Nationalism in Modern Turkey: Who is a Turk?* (Londres : Routledge, coll. Routledge Studies in Middle Eastern History).

CHIMNI, Bhupinder S. (2000) « Globalization, Humanitarianism and the Erosion of Refugee Protection », *Journal of Refugee Studies*, 13(3), pp. 243–263, DOI : 10.1093/jrs/13.3.243

CİĞERLİ, Sabri (1998) *Les réfugiés kurdes d'Irak en Turquie: gaz, exodes, camps* (Paris : Harmattan, Coll. Comprendre le Moyen-Orient).

CIMINO, Matthieu (2015) « Une mobilité transfrontalière sous contrôle ? Le cas turco-syrien en temps de guerre (2011-2015) », *L'Espace Politique*, 27(3), DOI : 10.4000/espacepolitique.3613

COMMISSION EUROPÉENNE (1998) *Rapport Régulier de la Commission sur les Progrès établis par la Turquie sur la voie de l'adhésion*, COM/98/0711 (Bruxelles: Commission des communautés européennes), <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/FR/TXT/PDF/?uri=CELEX:51998DC0711&from=FR> (consulté le 4 février 2019).

CONFLUENCES MÉDITERRANÉE (2016) « Note sur la situation des réfugiés syriens en Turquie », *Confluences Méditerranée*, 99, pp. 87–93, DOI : 10.3917/come.099.0087

CONSEIL DE L'UNION EUROPÉENNE (2016) *Déclaration UE-Turquie 18 mars 2016*, Communiqué de presse 144/16, <https://www.consilium.europa.eu/fr/press/press-releases/2016/03/18/eu-turkey-statement/> (consulté le 4 février 2019).

DANIŞ, Didem (2010) *Migration de transit et réseaux sociaux. Le cas des migrants irakiens en Turquie* (Riga : Editions universitaires europeennes, EUE).

DANIŞ, Didem et Dilara NAZLI (2018) « A Faithful Alliance Between the Civil Society and the State: Actors and Mechanisms of Accommodating Syrian Refugees in Istanbul », *International Migration*, pp. 1–15, DOI: 10.1111/imig.12495

DANIŞ, Didem and Ayşe PARLA (2009) « Nafile soydaşlık: Irak ve Bulgaristan Türkleri örneğinde göçmen, dernek ve devlet », *Toplum ve Bilim*, 114, pp. 131–158, <http://research.sabanciuniv.edu/26757/1/NafileSoydaslik.pdf> (consulté le 4 février 2019).

DANISH REFUGEE COUNCIL (2016) *Tightening borders, Dangerous Journeys and Shifting roads to Europe* (Copenhague : Danish Refugee Council), <https://drc.ngo/media/2885691/drc-middle-east-regional-migration-trends-august-september.pdf> (consulté le 4 février 2019).

DOĞAR, Didem (2017) « Against All Odds: Turkey's Response to "Undesirable but Unreturnable" Asylum-Seekers », *Refugee Survey Quarterly*, 36(1), pp. 107–125, DOI: 10.1093/rsq/hdw027

DUBOIS, Vincent (2001) *Action publique et processus d'institutionnalisation : sociologie des politiques culturelle et linguistique et du traitement bureaucratique de la misère*, Mémoire pour l'habilitation à diriger les recherches en sociologie, Université Panthéon-Sorbonne - Paris I.

EL QADIM, Nora (2015) *Le gouvernement asymétrique des migrations. Maroc/Union européenne* (Paris : Editions Dalloz, coll. Nouvelle Bibliothèque de Thèses).

ERDOĞAN, Murat (2014) *Syrians in Turkey: Social Acceptance and Integration* (Hacettepe : Migration and Politics Research Centre).

EROĞLU, Deniz (2015) « The Making of Immigration Policies in Turkey: An analysis of the Law on Foreigners and International Protection Drafting Process », in Ibrahim SIRKECI, Doğa ELÇİN, et Güven ŞEKER (dir), *Politics and Law in Turkish Migration* (Londres : Transnational Press London), pp. 25–50.

FISCHER, Nicolas et Camille HAMIDI (2016) *Les politiques migratoires*, Repères Sociologie, 681 (Paris : La Découverte).

FRANTZ, Elizabeth (2003) *Report on the Situation of Refugees in Turkey: Findings of a Five-Week Exploratory Study, December 2002-January 2003*, Forced Migration and Refugee Studies (Le Caire : American University).

GÖÇ İDARESİ GENEL MÜDÜRLÜĞÜ (2016) *2016 Türkiye göç raporu*. 40 (Ankara: İçişleri Bakanlığı).

GOODWIN-GILL, Guy S. (2014) « The International Law of Refugee Protection », in Elena FIDDIAN-QASMIYEH, Gil LOESCHER, Katy LONG et Nando SIGONA (eds.), *The Oxford Handbook of Refugee and Forced Migration Studies* (Oxford : Oxford University Press), pp. 36–47.



GUIRAUDON, Virginie (2013) « L'Europe et les réfugiés : une politique peu solidaire », *Pouvoirs*, 144(1), pp. 79–89, DOI: 10.3917/pouv.144.0079

HALLUIN (D'), Estelle (2016) « Le nouveau paradigme des “populations vulnérables” dans les politiques européennes d’asile », *Savoir/Agir*, 36(2), pp. 21–26. doi: 10.3917/sava.036.0021

HAVKIN, Shira (2017) *Une terre d’asile sans réfugiés : une socio-histoire du dispositif d’asile israélien*, thèse de doctorat en science politique. Institut d’études politiques de Paris.

HUMAN RIGHTS WATCH (HRW) (2017) *Syrian Refugee Kids Still Out of School in Turkey. Biggest Barrier to Children’s Education is Parents Out of Work* (New York : HRW), <https://www.hrw.org/news/2017/01/23/syrian-refugee-kids-still-out-school-turkey> (consulté le 15 février 2019).

IÇDUYGU, Ahmet (2000) « The Politics of International Migratory Regimes: Transit Migration Flows in Turkey », *International Social Science Journal*, 52(165), pp. 357–367, DOI: 10.1111/1468-2451.00265

IÇDUYGU, Ahmet, Ayşen USTUBICI, Izem ARAL et Balacan AYAR (2017) « Legitimizing settlement of refugees: unpacking humanitarianism from a comparative perspective », *Geografie*, 122, pp. 449–475, <https://www.geografie.cz/archiv/stahnout/83> (consulté le 5 février 2019).

INTERNATIONAL CRISIS GROUP (2013), *Blurring the Borders. Syrian Spillover Risks for Turkey*, Europe Report, 225 (Bruxelles : International Crisis Group).

KALE, Başak (2014) « Transforming an Empire: The Ottoman Empire’s Immigration and Settlement Policies in the Nineteenth and Early Twentieth Centuries », *Middle Eastern Studies*, 50(2), pp. 252–271, DOI: 10.1080/00263206.2013.870894

KIRIŞCI, Kemal (1991) « The Legal Status of Asylum Seekers in Turkey: Problems and Prospects », *International Journal of Refugee Law*, 3(3), pp. 510–528, DOI: 10.1093/ijrl/3.3.510

KIRIŞCI, Kemal (1996) « Refugees of Turkish Origin: “Coerced Immigrants” to Turkey since 1945 », *International Migration*, 34(3), pp. 385–412, DOI: 10.1111/j.1468-2435.1996.tb00534.x

KIRIŞCI, Kemal (2000) « Disaggregating Turkish Citizenship and Immigration Practices », *Middle Eastern Studies*, 36(3), pp. 1–22, DOI: 10.1080/00263200008701316

KIRIŞCI, Kemal (2001) « UNHCR and Turkey: Cooperating for Improved Implementation of the 1951 Convention relating to the Status of Refugees », *International Journal of Refugee Law*, 13(1 and 2), pp. 71–97, DOI: 10.1093/ijrl/13.1\_and\_2.71

KIRIŞCI, Kemal (2009) « Mirage or Reality: Post-National Turkey and its Implication for Immigration », <http://cadmus.eui.eu/handle/1814/11415> (consulté le 25 juin 2018).

KIRIŞCI, Kemal (2014) *Syrian Refugees and Turkey’s Challenges: Going beyond Hospitality* (Washington D.C.: The Brookings Institution), <https://www.brookings.edu/wp-content/uploads/2016/06/Syrian-Refugees-and-Turkeys-Challenges-May-14-2014.pdf> (consulté le 5 février 2019).

LATIF, Dilek (2002) « Refugee policy of the Turkish Republic », *The Turkish Year Book*, 33(12), pp. 1–29, [http://www.politics.ankara.edu.tr/yearbookdizin/dosyalar/MMTY/33/1\\_dilek\\_latif.pdf](http://www.politics.ankara.edu.tr/yearbookdizin/dosyalar/MMTY/33/1_dilek_latif.pdf) (consulté le 5 février 2019).

LE CHÈNE, Elen (2018) « Les politiques migratoires au prisme des transformations du champ bureaucratique turc. Ce que l’élargissement fait aux ‘secteurs’ d’action publique en Turquie », in Claire VISIER (dir.) *La Turquie d’Erdoğan, avec ou sans l’Europe ?* (Rennes : Presses Universitaires de Rennes, Res Publica), pp. 57–102.

LEGOUX, Luc (2003) « Les populations sans État fixe », *Revue internationale et stratégique*, 49(1), pp. 172–180, DOI: 10.3917/ris.049.0172

LEMAIRE, Léa (2017) *La fabrique d’une politique migratoire sur une île-frontière de l’Union européenne. Le traitement politique réservé aux ressortissants subsahariens à Malte*, thèse de science politique, Sciences Po Aix - Université Libre de Bruxelles.

LOCHAK, Danièle (1985) *Étrangers : de quel droit ?* (Paris : PUF, coll. Politique d’aujourd’hui).

LOCHAK, Danièle (2001) « L’humanitaire, perversion de l’État de droit », *Sciences sociales et santé*, 19(4), pp. 35–42, [https://www.persee.fr/doc/sosan\\_0294-0337\\_2001\\_num\\_19\\_4\\_1534](https://www.persee.fr/doc/sosan_0294-0337_2001_num_19_4_1534) (consulté le 11 février 2019).

LOCHAK, Danièle (2013) « Qu’est-ce qu’un réfugié ? La construction politique d’une catégorie juridique », *Pouvoirs*, (144), pp. 33–47, DOI: 10.3917/pouv.144.0033

MEYER, James H. (2007) « Immigration, return, and the politics of citizenship: Russian muslims in the Ottoman Empire, 1860–1914 », *International Journal of Middle East Studies*, 39(1), pp. 15–3, DOI: 10.1017/S0020743807212516



MINISTRY OF INTERIOR OF TURKEY (2005) *National Action Plan of Turkey for Undertaking European Union Legislation In the Field of Asylum and Migration* (Ankara: ministère de l'Intérieur).

NOIRIEL, Gérard (2006) *Le creuset français : histoire de l'immigration XIX<sup>e</sup>-XX<sup>e</sup> siècles* (Paris : Editions du Seuil, Coll. Points Histoire).

ÖZCAN, Yılmaz (2013) « La question kurde en Turquie : retour aux années 1990 ? », *Confluences Méditerranée*, (84), pp. 159–171, DOI : 10.3917/come.084.0159

ÖZGÜR BAKLACIOĞLU, Nurcan (2016) « From “Guesthouses” to Removal Centers: Europeanisation of Immigrant Detention in Turkey », in Rich Furman, Douglas Epps et Greg Lamphear (eds) *Detaining the Immigrant Other: Global and Transnational Issues* (Oxford : Oxford University Press).

RAGARU, Nadège (2010) « Voyages en identités. Les espaces-temps de l'appartenance des Turcs de Bulgarie installés en Turquie », *Critique internationale*, 47(2), pp. 37–60, DOI: 10.3917/criti.047.0037

SHAW, Stanford J. (1978) « The Ottoman Census System and Population, 1831-1914 », *International Journal of Middle East Studies*, 9(3), pp. 325–338, DOI: 10.1017/S0020743800033602

SİRKECI, Ibrahim et Barbara PUSCH (2016) « Introduction : Turkish migration policy at a glance », in Ibrahim Sirkeci et Barbara Pusch (dir.) *Turkish Migration Policy*, Migration Series (Londres : Transnational Press London), pp. 9–22.

SPIRE, Alexis (2004) « Les réfugiés, une main-d'œuvre à part ? Conditions de séjour et d'emploi, France, 1945-1975 », *Revue européenne des migrations internationales*, 20(2), pp. 13–38, <http://journals.openedition.org/remi/963> (consulté le 4 février 2019).

SPIRE, Alexis (2005) *Étrangers à la carte : l'administration de l'immigration en France (1945-1975)* (Paris : Grasset).

ÜLKER, Erol (2008a) « Assimilation of the Muslim communities in the first decade of the Turkish Republic (1923-1934) », *European Journal of Turkish Studies. Social Sciences on Contemporary Turkey*, <http://journals.openedition.org/ejts/822> (consulté le 26 juin 2018).

ÜLKER, Erol (2008b) « Assimilation, Security and Geographical Nationalization in Interwar Turkey: The Settlement Law of 1934 », *European Journal of Turkish Studies*, 7, <http://journals.openedition.org/ejts/2123> (consulté le 4 février 2019).

UNHCR (Haut Commissariat des Nations unies pour les réfugiés) (1994) *UNHCR activities financed by voluntary funds: Report for 1993–1994 and proposed budget programmes and budget for 1995. Section 14—Turkey*, UN General Assembly, A/AC.96/825/Part III/14, <http://www.unhcr.org/afr/excom/excomrep/4ddbab719/unhcr-activities-financed-voluntary-funds-report-1993-1994-proposed-programmes.html> (consulté le 4 février 2019).

VISIER, Claire (dir.) (2018) *La Turquie d'Erdoğan, avec ou sans l'Europe ?* (Rennes : Presses Universitaires de Rennes, coll. Res Publica).

WOODS, Auveen et Nihal KAYALI (2017) *Engaging Syrian Communities. The Role of Local Government in Istanbul* (Istanbul: Istanbul Policy Center).

YERASIMOS, Stépgane (1994) « Bilan Turquie 1993 : une nouvelle dimension régionale », in *L'état du monde* (Paris : La Découverte).

YÜKSEKER, Deniz et Kelly Todd BREWER (2011) « Astray and Stranded at the Gates of The European Union: African Transit Migrants in İstanbul », *New Perspectives on Turkey*, 44, pp. 129–159, DOI : 10.1017/S0896634600005963

ZETTER, Roger (1991) « Labelling Refugees: Forming and Transforming a Bureaucratic Identity », *Journal of Refugee Studies*, 4(1), pp. 39–62, DOI: 10.1093/jrs/4.1.39