

Damian Rosset

Le savoir sur les pays d'origine dans les procédures d'asile

Construction et négociation institutionnelle de la réalité

Herkunftsländerinformationen spielen bei der Prüfung von Asylgesuchen eine immer grössere Rolle. Der Beitrag schildert die Bedeutung dieser Informationen in den Asylverfahren und beschreibt welche Mittel den beiden Instanzen des Schweizerischen Asylsystems — dem SEM und BVGer — zur Verfügung stehen, um diese Informationen zu sammeln. Zwischen dem Wissen, welches von jeder der beiden Instanzen produziert und interpretiert wird, besteht eine Beziehung innerhalb welcher die Ermittlung des Sachverhaltes als ein dialogisches Herausarbeiten der Realität in den Herkunftsländern betrachtet wird.

Beitragsarten: Beiträge

Rechtsgebiete: Ausländer- und Asylrecht

Zitiervorschlag: Damian Rosset, Le savoir sur les pays d'origine dans les procédures d'asile, in: Jusletter 16. März 2015

Table des matières

- 1 Introduction
- 2 Les informations sur les pays d'origine dans les procédures d'asile
 - 2.1 La place des informations sur les pays d'origine dans les procédures d'asile
 - 2.2 Les COI et les «COI standards»
- 3 Les COI dans le système suisse de l'asile
- 4 Autorité et établissement des faits sur les pays d'origine
 - 4.1 Cognition et établissement des faits dans les recours en matière d'asile
 - 4.2 Dialogues et construction de la réalité dans les pays d'origine
- 5 Conclusion

1 Introduction

[Rz 1] Robert Thomas note qu'en matière d'asile, même si les règles juridiques définissent les critères que les décideurs doivent appliquer, c'est généralement autour des faits et non du droit que se joue l'orientation de la décision. L'établissement des faits comprend à la fois les circonstances *particulières* au cas individuel et la situation sociale et politique *générale* dans le pays d'origine de la personne demandant l'asile¹.

[Rz 2] Les collaborateurs et les juges des instances administratives et judiciaires qui appliquent le droit d'asile doivent donc disposer d'une conception de la réalité des pays d'origine. Le présent article discute de la manière dont les faits sur les pays d'origine des demandeurs d'asile sont établis dans le processus institutionnel de détermination du statut de réfugié en Suisse.

[Rz 3] La première partie situe le rôle des informations sur les pays d'origine dans le processus de détermination du statut de réfugié et introduit la notion de COI. La deuxième partie décrit les moyens à disposition des institutions responsables de la détermination du statut de réfugié en Suisse — le Secrétariat d'Etat aux migrations (SEM) et le Tribunal administratif fédéral (TAF) — en termes d'informations sur les pays d'origine. Le rapport entre les savoirs produits et interprétés par chacune de ces deux instances est l'objet de la troisième partie. Le processus d'établissement des faits est conçu comme une construction dialogique du savoir portant sur la réalité dans les pays d'origine.

2 Les informations sur les pays d'origine dans les procédures d'asile

2.1 La place des informations sur les pays d'origine dans les procédures d'asile

[Rz 4] Les informations sur les pays d'origine interviennent à plusieurs moments de l'évaluation de la demande d'asile. Selon Michael Kirschner, ces informations sont souvent indispensables à l'évaluation de la crédibilité du récit du migrant, à la détermination du statut de réfugié, ainsi qu'à la décision sur l'exigibilité, la possibilité et la licéité d'un renvoi².

¹ THOMAS, ROBERT (2011), *Administrative justice and asylum appeals: a study of tribunal adjudication*. Bloomsbury Publishing, p. 37

² KIRSCHNER MICHAEL (2008), « Country-of-Origin-Information-Standards als Qualitätskriterium im Schweizer Asylverfahren », *ASYL. Schweizerische Zeitschrift für Asylrecht und-praxis / Revue suisse pour la pratique et le droit d'asile*, 8(3), p. 11

[Rz 5] La crédibilité du demandeur d'asile est évaluée, d'une part, selon le degré de cohésion *interne* de son récit et, d'autre part, la cohésion *externe* de ses déclarations en lien avec les informations contextuelles disponibles, notamment sur la situation dans le pays d'origine ou les pays de transit³. Certains éléments du récit peuvent être confrontés à des informations contextuelles, par exemple s'ils relatent des lieux, des événements, des coutumes locales ou encore des aspects du système judiciaire dans le pays d'origine.

[Rz 6] En parallèle de la crédibilité du récit, les informations sur les pays d'origine servent à l'évaluation du bien-fondé de la peur de persécution individuelle du demandeur d'asile en raison de sa race, de sa religion, de sa nationalité, de son appartenance à un groupe social déterminé ou de ses opinions politiques⁴. Les informations sur la situation politique et sociale dans le pays ou la région d'origine répondent alors à la nécessité de statuer sur l'existence de groupes à risques spécifiques et sur l'affiliation de la personne concernée à l'un de ces groupes⁵.

[Rz 7] Enfin, lorsqu'il est décidé qu'une personne n'est pas réfugiée au sens de la Convention de Genève, les informations sur les pays d'origine servent à l'évaluation d'un droit à une protection subsidiaire. Dans le cas de la Suisse, l'admission provisoire est prononcée si le renvoi d'une personne dont la demande d'asile a été rejetée est impossible, illicite ou inexigible⁶. Les informations sur les pays d'origine sont, là aussi, nécessaires pour établir les faits utiles, par exemple : l'existence de voies de communication suffisamment sûres vers le lieu d'origine ou le lieu de refuge interne ; la disponibilité et l'accessibilité de traitements médicaux particuliers, ou le risque d'un traitement inhumain non pris en compte par les Conventions de Genève.

[Rz 8] Il découle de ce tour d'horizon que l'acquisition et l'évaluation d'informations pertinentes, fiables, précises et actuelles fait partie des compétences de base d'un système d'asile juste et efficient⁷. Au sein des cercles actifs dans le domaine de l'asile, l'acquisition et la transmission de ce savoir sont un domaine de pratiques à part entière dénommé COI, pour *Country of Origin Information*.

2.2 Les COI et les «COI standards»

[Rz 9] Les COI sont l'ensemble des informations sur les pays d'origine à la disposition des personnes responsables de statuer sur les demandes d'asile. Il peut donc s'agir d'informations de natures et de sources diverses : des rapports publics ou confidentiels produits par des gouvernements, des organisations internationales, des organismes de la société civile, des médias ou encore des ambassades. Le développement spectaculaire des technologies de l'information au cours des 15 dernières années a permis de rendre ce type d'informations disponibles en grande quantité et dans un temps réduit. Selon Gábor Gyulai « *internet a ouvert un vaste horizon d'opportunités*

³ GIBB, R., & GOOD, A. (2013), « Do the facts speak for themselves? Country of origin information in French and British refugee status determination procedures », *International Journal of Refugee Law*, 25(2), p. 292.

⁴ Art. 44 Loi sur l'asile (LAsi).

⁵ THOMAS, ROBERT (2011), *Administrative justice and asylum appeals: a study of tribunal adjudication*, Bloomsbury Publishing, p. 37.

⁶ Art. 3 LAsi.

⁷ MATTERN, RAINER (2010), « COI-Standards: Die Verwendung von Herkunftsländerinformationen (COI) in Entscheidungen der Asylinstanzen », *ASYL. Schweizerische Zeitschrift für Asylrecht und-praxis / Revue suisse pour la pratique et le droit d'asile*, 10(3), p. 3.

d'utilisation des COI »⁸ et cette évolution a eu un grand impact sur le domaine de l'asile. La pratique de récolter systématiquement des COI dans le but spécifique d'assister la détermination du statut de réfugié a connu un essor fulgurant. Dans de nombreux pays, des unités spécifiquement dédiées à la production de COI ont été mises en place dans les systèmes d'asile pour soutenir les organes chargés de la détermination du statut de réfugié. Divers organismes non étatiques se sont aussi spécialisés dans la production ou l'évaluation de COI⁹ et des banques de données spécialisées ont vu le jour¹⁰.

[Rz 10] Le développement de ce domaine de pratiques s'est accompagné de la production d'une littérature à caractère normatif sur le contenu et l'utilisation des COI. Plusieurs organismes étatiques, interétatiques et de la société civile ont défini des bonnes pratiques pour la production des COI, les *COI standards*, dont émane un consensus des critères de qualité, à la fois en termes de substance et de procédure¹¹. Les critères substantiels veulent que les COI produites présentent des informations et des sources pertinentes, exactes et à jour. Ils accordent donc une importance primordiale au choix et à la validation des sources utilisées. Les critères procéduraux traitent de l'attitude de l'analyste-pays qui doit non seulement assurer un travail impartial et objectif, mais aussi garantir la protection des données et utiliser dans la mesure du possible des sources accessibles publiquement¹².

[Rz 11] Comme pour la production des COI, il existe des lignes directrices pour l'utilisation des COI dans la détermination du statut de réfugié¹³. En effet, même produites dans le but spécifique d'assister aux décisions en matière d'asile, les COI n'offrent pas aux décideurs de recommandations quant à la pratique à adopter envers les demandes d'asile du pays dont elles traitent. Les COI sont sensées être une information sous forme de « matière brute » que les personnes chargées de détermination du statut de réfugié doivent interpréter et opérationnaliser dans l'évaluation des demandes d'asile.

⁸ GYULAI, GÁBOR (2011), *Informations sur les pays dans les procédures d'asile. L'obligation légale de qualité dans l'UE*, http://helsinki.hu/wp-content/uploads/FR_COI-in-Asylum.pdf (consulté le 18 février 2015).

⁹ Voir : ASYLUM RESEARCH CONSULTANCY (ARC) (2013), *NGOs working on Country of Origin Information in Europe: A mapping exercise*, <http://www.refworld.org/docid/53a3fbaa4.html> (consulté le 18 février 2015).

¹⁰ Les deux bases de données publiques les plus importantes sont : <http://www.ecoi.net/> du Centre autrichien de recherche et de documentation sur les pays d'origine et l'asile (ACCORD) et <http://www.refworld.org> du Haut Commissariat des Nations unies pour les réfugiés (HCR).

¹¹ Par exemple : MORGAN, BEVERLEY, VERITY GELSTHORPE, HEAVEN CRAWLEY AND GARETH A. JONES, *Country of origin information: a user and content evaluation*, Home Office Research Study 271, <http://www.homeoffice.gov.uk/rds/pdfs2/hors271.pdf> (consulté le 18 février 2015) ; UN HIGH COMMISSIONER FOR REFUGEES (UNHCR) (2003), *Country of Origin Information: Towards Enhanced International Cooperation*, <http://www.refworld.org/docid/403b2522a.html> (consulté le 18 février 2015) ; AUSTRIAN CENTRE FOR COUNTRY OF ORIGIN AND ASYLUM RESEARCH AND DOCUMENTATION (ACCORD) (2006), *ACCORD COI Network & Training. Researching Country of Origin Information: A Training Manual*, <http://www.refworld.org/docid/4ecf86c32.html> (consulté le 18 février 2015) ; Union européenne (2008), *Lignes directrices communes à l'UE pour le traitement de l'information sur le pays d'origine (COI, Country of origin information)*, https://www.bfm.admin.ch/dam/data/bfm/internationales/herkunftslaender/coi_leitlinien-f.pdf (consulté le 18 février 2015).

¹² Pour une discussion détaillée sur les *COI standards* dans les procédures d'asile en Suisse, voir : KIRSCHNER MICHAEL (2008), « Country-of-Origin-Information-Standards als Qualitätskriterium im Schweizer Asylverfahren », *ASYL. Schweizerische Zeitschrift für Asylrecht und-praxis / Revue suisse pour la pratique et le droit d'asile*, 8(3), pp. 11—21.

¹³ INTERNATIONAL ASSOCIATION OF REFUGEE LAW JUDGES (IARLJ) (2009), « Judicial Criteria for Assessing Country of Origin Information (COI): A Checklist: Paper for 7th Biennial IARLJ World Conference, Mexico City, 6—9 November 2006 COI-CG Working Party », *International Journal of Refugee Law* 21(1), 149—168 ; ÖSTERREICHISCHE BUNDESVERWALTUNGSGERICHT (2014), *Checkliste des BVwG zur Prüfung der Qualität von Herkunftsländerinformation*, www.ecoi.net/blog/2014/08/coi-checklist-of-the-austrian-federal-administrative-court/?lang=de (consulté le 18 février 2015).

3 Les COI dans le système suisse de l'asile

[Rz 12] L'intégration d'unités COI dans les systèmes nationaux d'asile a pris des formes hétérogènes, notamment en ce qui concerne la localisation et le rôle organisationnel de ces unités. Alors que la plupart des pays européens possèdent une unité COI — généralement au sein de l'administration — le système suisse se caractérise, à l'instar du système français, par l'existence de deux structures dédiées à la production des COI : une dans chaque instance du système de détermination du statut de réfugié (le SEM et le TAF)¹⁴.

[Rz 13] L'unité COI du SEM est située organisationnellement dans la section Analyse de la division Analyses et service de la sous-direction Asile. Elle se compose d'une dizaine de « responsables pays » travaillant chacun sur des pays définis. Ces personnes produisent des rapports thématiques approfondis sur les pays et des réponses *ad hoc* à des questions des collaborateurs chargés de la détermination du statut de réfugié. Les responsables pays organisent des formations pour les collaborateurs du SEM et parfois pour un public externe, par exemple leurs homologues étrangers. Ils effectuent ponctuellement des missions de récolte d'informations dans les pays d'origine. L'unité COI du SEM gère une banque de données sur les pays nommée KOMPASS qui comprend les recherches effectuées par les responsables pays, ainsi que des documents de sources diverses, à la fois publiques et non publiques. Le contenu COI de KOMPASS est également accessible par les collaborateurs du TAF.

[Rz 14] L'unité COI du TAF fait partie des Services scientifiques du Secrétariat général dont la fonction est de « [soutenir] *les juges et collaborateurs du tribunal dans l'accomplissement de leurs tâches quotidiennes* », notamment en mettant à disposition « le savoir requis » dont les informations sur les pays font partie¹⁵. Elle est composée de cinq « analystes-pays » spécialisés sur les différentes régions de provenance des demandeurs d'asile. Ces personnes suivent la situation politique, sociale et économique dans les pays d'origine et tiennent à jour des portails sur les principaux pays d'origine dans le système intranet du Tribunal qui contiennent des documents de sources publiques. Elles cherchent et valident des sources d'information, produisent des rapports approfondis sur les pays, répondent à des questions concrètes et organisent des formations pour les greffiers et les juges des Cours IV et V du TAF qui traitent des cas relevant du droit d'asile.

[Rz 15] On observe que dans les deux institutions, les unités COI sont structurellement séparées des sections responsables des décisions en matière d'asile. Cette situation est conforme à l'idée que la production des COI doit être effectuée isolément de la procédure d'asile en elle-même. L'interprétation des COI dans l'évaluation de la demande d'asile est donc du ressort des personnes chargées de détermination du statut de réfugié — respectivement, les spécialistes asile, greffiers, et juges.

[Rz 16] Cette opérationnalisation du savoir disponible sur les pays d'origine consiste à le traduire en fait(s) juridique(s) pertinent(s) pour la décision. Elle est effectuée par les décideurs dans l'évaluation des cas individuels, mais fait aussi l'objet de pratiques institutionnelles qui limitent

¹⁴ HUNGARIAN HELSINKI COMMITTEE (2011), *Structural Differences and Access to Country Information (COI) at European Courts Dealing with Asylum* (edited by Gabor Gyulai and Tudor Rosu), <http://www.refworld.org/docid/4ebbc872.html> (consulté le 18 février 2015). Dans ce rapport sur les différences structurelles quant à l'accès aux COI dans les cours d'asile, l'Autriche est présentée comme le troisième pays européen qui possède une structure COI dans chacune des deux instances. Depuis, suite à la création du *Bundesverwaltungsgericht* dans lequel a été fondu l'*Asylgerichtshof*, l'unité COI de l'instance de recours a été supprimée.

¹⁵ Tribunal administratif fédéral, *Services scientifiques*, <http://www.bvger.ch/gericht/organisation/00555/00693/?lang=fr> (consulté le 18 février 2015).

la marge d'interprétation de ces individus. La jurisprudence du TAF exerce un rôle structurant à cet égard puisque toute nouvelle interprétation de la situation dans les pays d'origine lui est confrontée. Au SEM, des documents dénommés « APPA » définissent les lignes directrices internes pour le traitement des demandes d'asile établies pour les principaux pays d'origine. Enfin, dans les deux instances, il existe des personnes de référence pour la pratique de l'institution vis-à-vis des différents pays.

[Rz 17] L'existence d'une pratique institutionnelle par rapport à certains pays d'origine implique une interprétation institutionnelle de la réalité existant dans ces pays. Cette réalité est construite parallèlement dans chacune des deux instances de la même procédure d'asile. Elle résulte de l'interprétation de savoirs (les COI) produits indépendamment dans chaque instance. Il en découle que des désaccords sur l'établissement des faits peuvent apparaître. Le cas échéant, la question se pose de l'autorité de ces savoirs concurrents.

4 Autorité et établissement des faits sur les pays d'origine

4.1 Cognition et établissement des faits dans les recours en matière d'asile

[Rz 18] L'établissement des faits est un défi dans de nombreux domaines du droit qui sont confrontés au développement de matières toujours plus complexes et demandant des connaissances techniques approfondies. Dans la pratique, lorsqu'une instance de recours ne possède pas les compétences techniques pour revoir les faits, elle se base souvent sur l'analyse retenue par l'instance inférieure et limite ainsi l'étendue de l'examen juridique et donc de l'exercice de sa cognition¹⁶. La question de la situation prévalant dans les pays d'origine des migrants peut certainement être qualifiée de connaissance technique. Il y a donc lieu de s'intéresser à la division (ou non) des rôles entre le TAF et le SEM dans ce domaine essentiel à la prise de décision en matière d'asile.

[Rz 19] La présentation de la procédure au TAF disponible sur la page Internet du Tribunal indique que « *les faits déterminants pour la décision doivent être établis de manière exacte et complète. En principe, le Tribunal administratif fédéral procède d'office à la constatation des faits pertinents. (...) les juges et les greffiers peuvent recourir aux services des collaborateurs scientifiques du Secrétariat général (analyses-pays, économie d'entreprise, économie publique), notamment pour la constatation des faits* »¹⁷.

[Rz 20] La jurisprudence du TAF confirme explicitement que le Tribunal estime posséder, dans le domaine des COI, une compétence équivalente à celle du SEM¹⁸. Dans une décision à cinq juges datée du 8 octobre 2014, le TAF déclare n'avoir aucune raison de limiter sa cognition lorsqu'il s'agit d'analyser la situation dans les pays d'origine puisqu'il possède dans le domaine de l'asile une expertise comparable à celle du SEM. Les juges explicitent les bases de la capacité du TAF à établir les faits : elle découle de la spécialisation des juges qui prennent chaque année des milliers de décisions dans le domaine juridique relativement étroit de l'asile, ainsi que de raisons histori-

¹⁶ BINDER, ANJA MARTINA (2014), « Die Kognition des Bundesverwaltungsgerichts bei Prozessen mit fachtechnischen Fragen », in : « Justice - Justiz - Giustizia » 2014/3, p. 2.

¹⁷ Tribunal administratif fédéral, *Procédure*, <http://www.bvger.ch/gericht/verfahren/?lang=fr> (consulté le 12 février 2014).

¹⁸ L'acronyme SEM est utilisé ici par souci de cohérence du texte même si la jurisprudence relatée dans cette section est antérieure à 2015 et se réfère donc à l'ancien Office fédéral des migrations (ODM).

ques et organisationnelles¹⁹. On peut comprendre que cette dernière mention fait implicitement référence à l'existence de l'unité COI au sein du tribunal.

[Rz 21] Cette prise de position confirme une jurisprudence antérieure du TAF. Dans l'ATAF 2010/54, le Tribunal affirme le caractère contraignant pour le SEM de la pratique des Cours IV et V en matière d'analyse de la situation dans les pays. Dans cet arrêt de principe, les juges font valoir que le TAF possède une capacité d'évaluation de la situation dans les pays d'origine comparable à celle du SEM. Pour étayer cette affirmation, ils mentionnent la présence de l'unité COI et précisent qu'elle travaille selon les critères de qualité reconnus (les *COI standards*). L'arrêt, qui présente la situation au moment de sa parution en décembre 2010, précise que l'unité COI entretient un réseau d'experts des pays d'origine en Suisse et à l'étranger, gère une banque de données interne sur les pays d'origine et organise des formations pour les collaborateurs juridiques. La capacité du TAF à établir les faits sur les pays d'origine résulte aussi, selon cet arrêt, de la banque de données sur les pays d'origine ARTIS commune au SEM et au TAF²⁰ et du développement de la spécialisation sur certains pays d'origine au sein des unités chargées de la procédure²¹.

[Rz 22] L'arrêt précise que le Tribunal possède une cognition complète et est tenu d'en faire usage puisqu'une restriction de la cognition est non seulement inconsistante avec l'art. 49 de la loi fédérale sur la procédure administrative (PA), mais peut aussi violer le droit d'être entendu ou même constituer un déni de justice²².

[Rz 23] L'usage extensif de la cognition en matière d'établissement des faits pertinents sur les pays d'origine est particulièrement perceptible dans les arrêts de coordination qui traitent de la situation dans ces pays, les *Länderurteile*. Ces arrêts définissent l'appréciation des faits quant à la situation d'un pays ou une région d'origine en particulier²³. Il s'agit généralement de décisions à cinq juges, mais qui résultent d'une coordination de l'ensemble des juges des deux cours responsables de l'asile.

[Rz 24] Selon les éléments susmentionnés de la jurisprudence du TAF, l'étendue et la profondeur du rôle de l'instance de recours dans l'établissement des faits semblent illimités. Pourtant, une autre ligne jurisprudentielle relativise ce rôle :

[Rz 25]

« [Le TAF] n'a pas à clarifier des questions de fait essentielles en se substituant à l'autorité de première instance. L'art. 32 PA, qui porte sur l'appréciation de l'état de fait, vise la procédure devant les autorités de première instance et non directement la procédure de recours, ce que confirme la systématique de la loi. Si le Tribunal ne se limitait pas à compléter l'état de fait pertinent, mais établissait celui-ci au même titre que l'autorité inférieure, la partie se verrait privée en réalité de l'instance de recours. Le Tribunal doit donc, pour ces motifs, se

¹⁹ Arrêt du Tribunal administratif fédéral D-3622/2011 du 8 octobre 2014 consid. 7.8 (prévu pour publication selon arrêt du Tribunal administratif fédéral D-5651/2014 du 18 novembre 2014).

²⁰ ARTIS a depuis été remplacée par la banque de données KOMPASS mentionnée précédemment.

²¹ Tribunal administratif fédéral, ATAF 2010/54, consid. 7.5.

²² Tribunal administratif fédéral, ATAF 2010/54 ; BINDER, ANJA MARTINA (2014), « Die Kognition des Bundesverwaltungsgerichts bei Prozessen mit fachtechnischen Fragen », in : « Justice - Justiz - Giustizia » 2014/3, p. 4

²³ Des exemples récents ont porté sur la situation de minorités comme les Tibétains au Népal et en Inde (ATAF 2014/12), les Yézidis en Turquie (ATAF 2013/11) et les chrétiens au centre de l'Irak (ATAF 2013/12), alors que d'autres ont analysé la situation sécuritaire à Mosoul (ATAF 2013/1), à Mogadiscio (ATAF 2013/27), au Darfour (ATAF 2013/21) ou encore dans les provinces turques de Hakkari et de Sirnak (ATAF 2013/2). Le terme *Länderurteil* n'est pas une désignation officielle, mais il est utilisé au sein du Tribunal ainsi que dans un certain nombre d'arrêts pour se référer à ces décisions de coordination.

limiter à valider ou compléter l'état de fait pertinent, tel qu'il a été retenu par [le SEM] (cf. ATAF 2012/21 consid. 5 ; également arrêt du Tribunal administratif fédéral E-4157/2012 du 4 octobre 2012, consid. 4) »²⁴

[Rz 26] La portée du rôle du TAF dans l'établissement des faits est donc l'objet d'une tension. Il est, d'une part, tenu d'établir les faits et déclare en avoir les compétences techniques et doit, d'autre part, éviter de se substituer à l'instance inférieure, ce qui aurait comme conséquence de priver les plaignants d'une instance de recours. Une telle situation serait d'autant moins désirable que le TAF statue, dans les cas relevant du droit d'asile, en dernière instance²⁵. Dans l'évaluation des faits sur les pays d'origine, il est difficile de délimiter où s'arrête la vérification ou le complément de l'information et où commence la production d'un savoir nouveau : le spectre du savoir potentiel compris dans cette catégorie est quasiment illimité alors que la savoir effectivement disponible est restreint par nature. Les juges du TAF ont donc dans les faits une certaine latitude de jugement quant au degré et la profondeur de l'instruction des faits pertinents liés aux pays d'origine.

4.2 Dialogues et construction de la réalité dans les pays d'origine

[Rz 27] L'ample marge de manœuvre dont bénéficient les juges du TAF pour établir les faits sur les pays d'origine et l'usage qu'ils en font notamment dans les *Länderurteile* pourraient laisser penser qu'en ce qui concerne la situation générale prévalant dans les pays d'origine, le TAF définit unilatéralement la compréhension de la réalité qui fait autorité. On pourrait en conclure que, dans ce domaine, le SEM est relégué d'un rôle d'instruction à un rôle d'exécution. Une telle lecture serait pourtant erronée : le SEM possède certains moyens de contester l'interprétation du TAF de la réalité de la situation dans les pays d'origine²⁶.

[Rz 28] Le SEM peut par exemple forcer le TAF à réexaminer sa position sur un pays en révoquant la protection accordée à une personne ou en prenant des décisions qui s'éloignent de la pratique habituelle concernant un pays. Il peut s'agir de cas uniques servant à tester l'inclination du TAF à entrer en matière sur un changement de pratique. Dans d'autres situations, le SEM peut décider de traiter un nombre plus important de cas similaires afin de pousser le TAF à se prononcer sur sa nouvelle pratique. En réponse, le TAF peut signaler son désaccord avec une nouvelle pratique du SEM qui s'éloignerait de la jurisprudence en acceptant systématiquement les recours. L'étendue de ce désaccord peut être exprimé à l'aide de décisions de portées différentes, allant de la cassation à l'octroi du statut de réfugié. En cours de procédure, les échanges d'écriture permettent aussi aux décideurs des deux institutions d'ajuster leurs pratiques.

[Rz 29] Etant donnée la grande quantité de cas dans le domaine de l'asile, ce type d'échanges institutionnels s'opère de manière constante. Le SEM et le TAF entretiennent une sorte de dialogue indirect, régulier et latent sur les pays d'origine. Cet échange est une négociation et un ajustement permanent de l'interprétation à faire de la situation prévalant dans les pays d'origine des

²⁴ Arrêt du Tribunal administratif fédéral E-1129/2012 du 18 novembre 2013 (consid. 3).

²⁵ A l'exception des cas relevant de l'art 83 let. d de la loi sur le Tribunal fédéral (LTF).

²⁶ Les données contenues dans cette section proviennent essentiellement d'observations faites par l'auteur alors qu'il travaillait au sein de l'équipe d'analyse sur les pays du TAF entre 2011 et 2013, complétées par plusieurs entretiens formels et informels avec des collaborateurs et anciens collaborateurs juridiques du TAF menés durant les mois de janvier et de février 2015.

demandeurs d'asile. Autrement dit, il donne lieu à une construction dialogique de la réalité dans les pays d'origine.

[Rz 30] Au cœur de cette relation se trouve la question de l'autorité et de la légitimité du savoir. Malgré l'existence d'une hiérarchie institutionnelle, l'autorité du savoir n'est pas l'apanage de « l'instance supérieure » et ce savoir peut être remis en question, voir contesté, par « l'instance inférieure », même dans un système relativement cloisonné. La capacité à démontrer la solidité, la pertinence et l'exactitude des informations utilisées sert de base à l'argumentation. Pourtant, ce dialogue n'intervient pas au niveau des COI, mais à celui du savoir opérationnalisé. Les chercheurs COI (et les COI elles-mêmes), sont exclus de ces dialogues qui ne confrontent pas les informations brutes que possèdent les deux instances, mais bien l'interprétation appliquée à la procédure d'asile qu'en font les décideurs. Les dialogues sur les pays d'origine sont donc menés dans la langue et selon les logiques des procédures d'asile.

5 Conclusion

[Rz 31] Dans cet article, la focale a été réglée sur les seules institutions du système suisse de détermination du statut de réfugié. Cette perspective a été utile pour présenter les COI et leur place dans les procédures d'asile, ainsi qu'à l'illustration de certains mécanismes liés à la production et à la circulation de ce type de savoir. Elle ne permet toutefois pas de rendre compte des réseaux complexes qui participent à la construction des représentations institutionnelles de la réalité des pays d'origine.

[Rz 32] Le SEM et le TAF évoluent dans un environnement national et international qui participe activement à la production et la contestation de ce qui constitue la réalité dans les pays d'origine des demandeurs d'asile. Les administrations et les tribunaux chargés d'appliquer le droit d'asile échangent leur savoir de manière plus ou moins directe et régulière. Certaines organisations de la société civile, les partis politiques ou encore les représentants contestent, parfois publiquement, la représentation des pays d'origine retenue par les institutions. Ces interactions hétéroclites sont encore démultipliées et complexifiées si l'on abandonne le niveau institutionnel pour s'intéresser aux pratiques des individus impliqués dans la production, la circulation et l'utilisation des COI.

[Rz 33] Dans la détermination du statut de réfugié, l'établissement des faits est un exercice à la fois indispensable et impossible. Le savoir disponible — bien que produit de manière toujours plus sophistiquée et professionnelle — ne peut pas être systématiquement à jour et répondre de manière complète à toutes les questions soulevées par l'évaluation d'une demande d'asile. Pourtant, les institutions — ou plutôt les individus qui les forment — doivent adopter une interprétation de la réalité basée sur ce savoir afin de prendre des décisions concrètes. Pour reprendre Laurence Dumoulin, la version des faits retenue devient alors « *non seulement la version dominante et officialisée mais plus encore la réalité, en vertu du principe de l'autorité de la chose jugée* »²⁷.

DAMIAN ROSSET est assistant-doctorant au Centre de droit des migrations CDM et à la Maison d'analyse des processus sociaux MAPS de l'Université de Neuchâtel. Entre 2011 et 2013, il a

²⁷ DUMOULIN, LAURENCE (2000), « L'expertise judiciaire dans la construction du jugement : de la ressource à la contrainte », *Droit et société* 44—45. Les magistratures sociales, p. 209.

travaillé au sein de l'équipe d'analyse sur les pays du Tribunal administratif fédéral. Il remercie chaleureusement les personnes qui ont contribué à la réalisation de cet article par la discussion critique et constructive de son contenu.