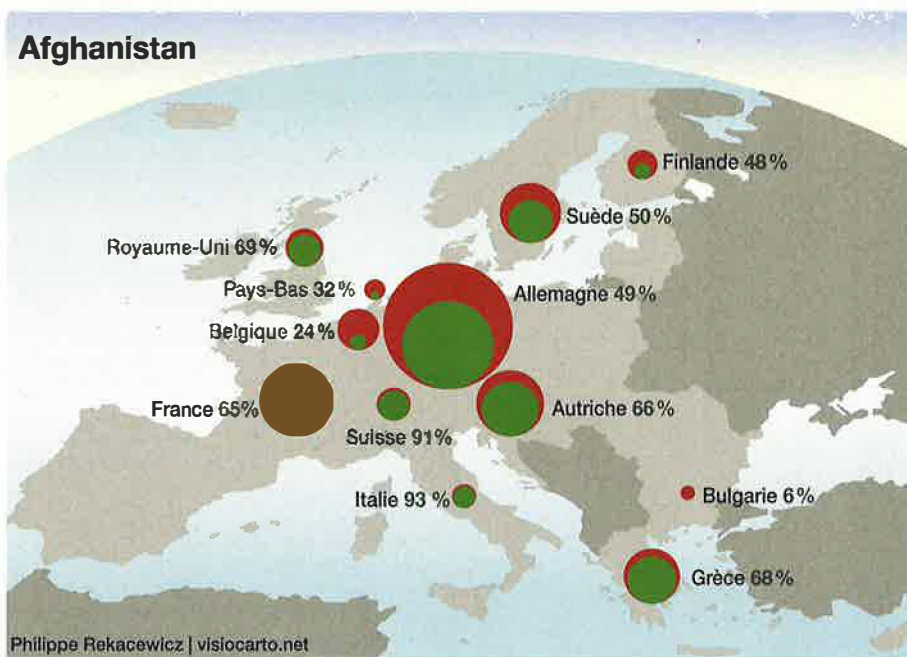
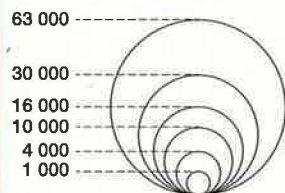


DUBLIN

« Je peux annoncer que nous allons abolir le règlement de Dublin et le remplacer par un nouveau système européen de l'asile ». L'annonce faite par Ursula von den Leyen, présidente de la Commission européenne, d'une nouvelle réforme de sa politique migratoire résoudra-t-elle le problème récurrent des inégalités de traitement dans la protection des demandeurs-euses d'asile ? Pas sûr. Damian Rosset, qui a rédigé une thèse au sujet des informations sur les pays d'origine (COI) revient sur l'histoire d'une fuite en avant. (réd.)



Demandes d'asile traitées en 2019



Source : Eurostat, 2020

Décision d'octroi du statut de réfugié et de protection subsidiaire ou humanitaire

- Acceptées en première instance et après une décision d'appel
- Rejetées
- % Part des décisions positives

LA « LOTERIE DE L'ASILE » EUROPÉENNE, UN ÉCHEC « PRODUCTIF »

par Damian Rosset

Les cartes préparées par Philippe Rekacewicz pour ce numéro de Vivre Ensemble illustrent les importantes variations dans les taux d'octroi d'une forme de protection internationale¹ par rapport au nombre de demandes d'asile dans les pays européens en 2019. Les représentations qui se concentrent sur l'issue des demandes déposées par les ressortissant-e-s de pays singuliers démontrent particulièrement bien les divergences de pratiques nationales et se prêtent mieux à la comparaison. Ainsi, d'un point de vue purement statistique, un-e requérant-e d'asile afghan-e avait, en 2019, 6% de probabilité d'obtenir une forme de protection internationale si sa demande était traitée par la Bulgarie, contre 24% en Belgique ou 91% en Suisse. Les chances d'un-e Irakien-ne se montaient à 18% ou 76% selon qu'il ou elle ait déposé sa demande en Suède ou en Italie. Ces chiffres et la réalité qu'ils reflètent entrent en confrontation avec la logique qui sous-tend le système dit « de Dublin » qui structure le domaine de l'asile dans l'espace européen depuis trois

décennies. Celui-ci se fonde sur la règle selon laquelle une demande d'asile ne peut être déposée qu'auprès d'un seul État et postule donc l'équivalence des procédures d'asile. Pourtant, année après année, le constat des importantes variations d'un pays à l'autre se répète et les organisations d'aide aux exilé-e-s ne cessent de dénoncer l'injustice que représente la « loterie de l'asile » européenne.

Il serait toutefois erroné de prétendre que ces différences récurrentes des taux de protection résultent d'une inaction des instances nationales et européennes du domaine de l'asile. Il s'agit au contraire d'un échec hautement « productif », notamment en termes normatifs et institutionnels. Ainsi, nombre d'organismes, de réseaux et de textes juridiques visant à diminuer les écarts entre procédures d'asile nationales ont fleuri au niveau européen depuis la mise en place de la première Convention de Dublin en 1990, puis à travers celle du Régime d'asile européen commun (RAEC). En particulier, les directives européennes dites « Qualification » en 2004 et « Procédure » en 2005 (et qui seront

¹ Par protection internationale, on entend le statut de réfugié-e, une protection subsidiaire (l'admission provisoire en Suisse) ou humanitaire.

CARTES DES PRINCIPALES NATIONALITÉS AYANT OBTENU UNE PROTECTION EN EUROPE

Cartes illustrant par nationalité d'origine le taux de protection accordé en 2019 par les États européens après examen des demandes d'asile. Elles ont été réalisées par Philippe Rekacewicz, cartographe (visiocarto.net) pour Vivre Ensemble. Les données sont fournies à Eurostat par les États. Vous trouverez sur notre site un dossier cartographique illustrant également la situation pour les ressortissants vénézuéliens, de même que la carte représentant le taux de protection pour tous les pays confondus en 2019. Par « protection » sont inclus les décisions d'octroi du statut de réfugiés, d'une protection subsidiaire et humanitaire équivalente à l'admission provisoire en Suisse.

> asile.ch/cartographier-les-migrations/

révisées en 2011 et 2013) ont introduit des critères minimaux que doivent satisfaire les systèmes nationaux de détermination du statut de réfugié-e.

La recherche d'harmonisation a ainsi été un moteur important de l'européanisation des procédures d'asile. On a assisté à un double processus impliquant d'une part, une standardisation des pratiques au sein des administrations nationales et, d'autre part, un leadership croissant des institutions européennes dans les politiques d'asile. Entre 1990 et 2010, divers programmes européens se sont succédés pour promouvoir les coopérations intergouvernementales. En 2011, la création du Bureau européen d'appui en matière d'asile (EASO) permet de les centraliser avec l'objectif de « faciliter, coordonner et renforcer la coopération pratique entre les États membres sur les nombreux aspects de l'asile et contribuer à améliorer la mise en œuvre du RAEC »².

À LA RECHERCHE D'UNE INFORMATION ET D'UNE INTERPRÉTATION COMMUNES

L'un des instruments majeurs de cette harmonisation a été de faire converger les informations sur les pays d'origine, suivant la logique que si les États membres se basent sur des données similaires, ils devraient parvenir à des analyses convergentes de la situation dans les pays d'origine et donc à des pratiques comparables. C'est ainsi qu'a été favorisée l'intégration de ce domaine d'expertise, connu sous l'acronyme « COI » pour *country of origin information*³. Une majorité d'États disposant au sein de son

administration d'asile d'une unité COI, il s'est agi de promouvoir les échanges, par exemple à travers la coordination de réseaux d'expert-e-s de pays particuliers ou le financement de missions de recolté d'informations conjointes dans les pays d'origine. Des collaborations européennes ont également visé à faciliter la circulation de l'information, notamment à travers la définition de critères de qualité minimaux (les « standards COI ») et le partage de bases de données.

Sous l'égide de l'EASO, ces collaborations se sont encore intensifiées au cours de la dernière décennie⁴. Elles se sont aussi diversifiées, débouchant sur la création d'une base de données de rapports COI nationaux (près de 12 000 documents accessibles publiquement aujourd'hui⁵), ainsi que sur la production de rapports COI européens. Ces rapports de référence sont généralement rédigés par une ou plusieurs unités COI nationales avec le contrôle qualité d'autres unités.

En ce qui concerne la situation générale qui prévaut dans un pays d'origine et les principaux motifs allégués dans les demandes d'asile, on peut aujourd'hui affirmer que les fonctionnaires chargé-e-s de la détermination du statut de réfugié-e dans les administrations européennes ont accès à une information largement similaire d'une administration à l'autre. Pourtant, les différences de pratiques nationales vis-à-vis de demandes d'asile issues d'un même pays d'origine persistent, comme en témoignent les cartes.

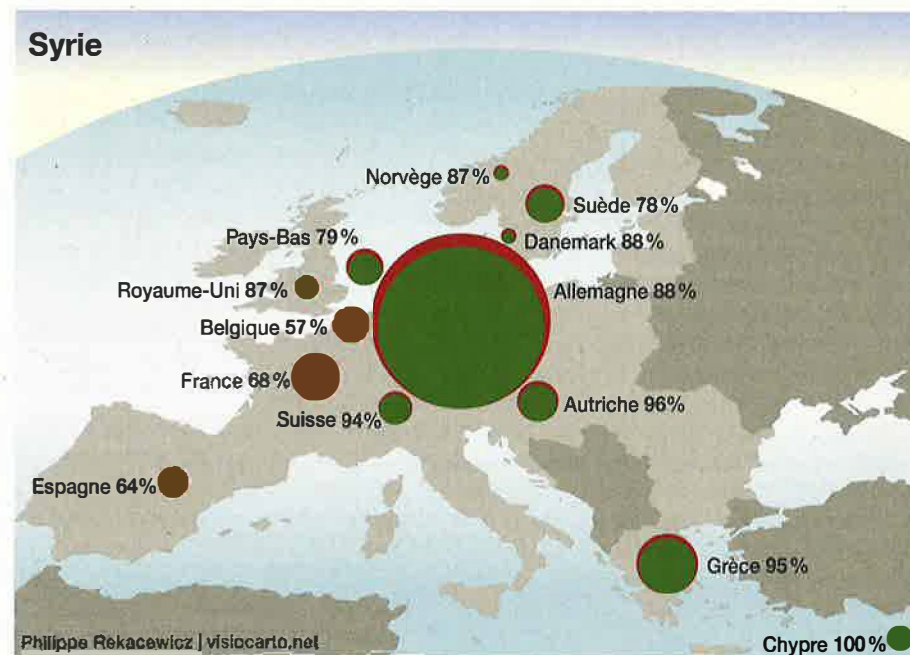
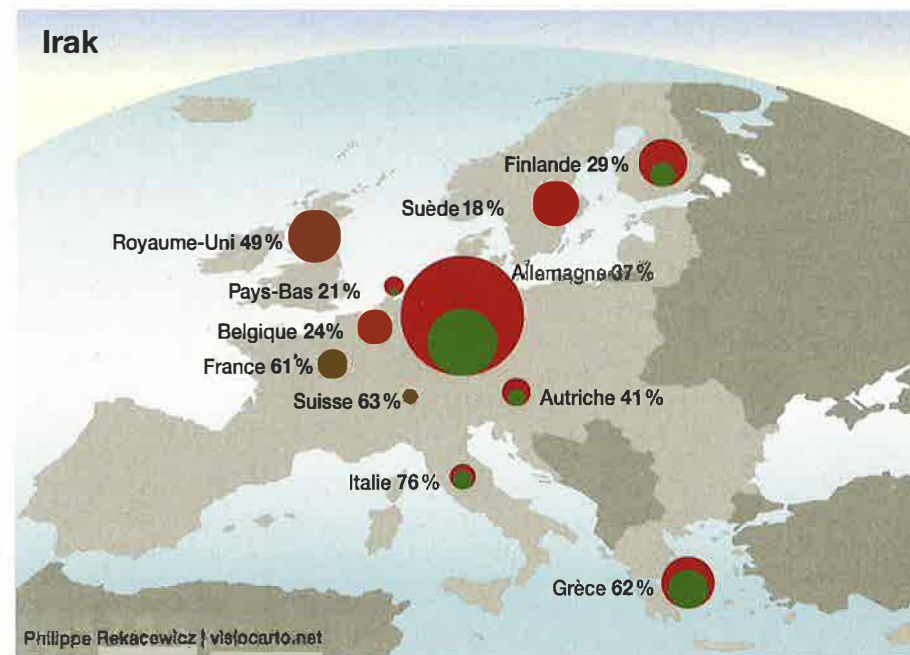
Ces divergences pourraient s'expliquer par l'interprétation que font les adminis-

2 Union européenne (2010), *Règlement (UE) n° 439/2010 du Parlement européen et du Conseil du 19 mai 2010*

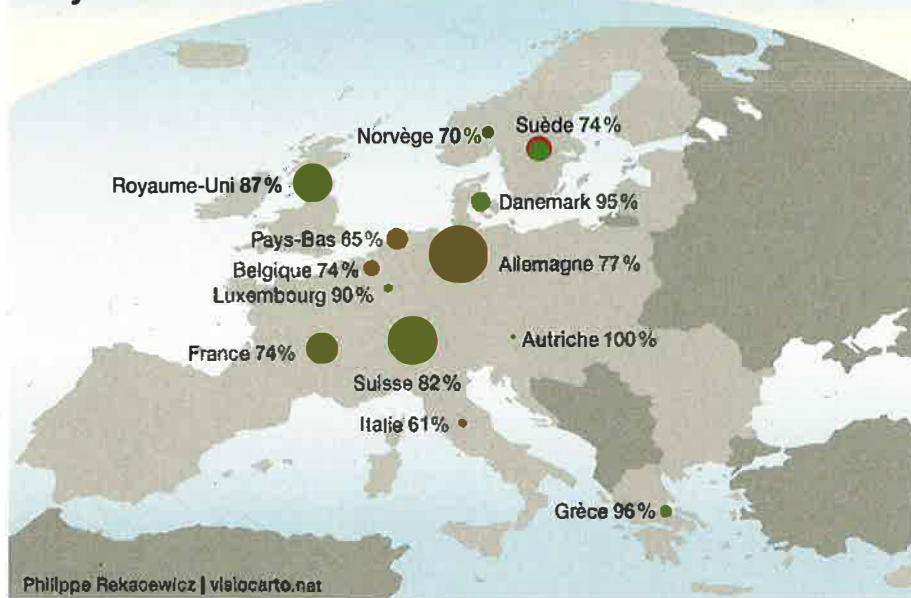
3 Rosset, Damian (2019), « Documenter les pays d'origine pour les procédures d'asile à l'Ofpra, 1988-2008 », *Monde(s). Histoire, Espaces, Relations* 15 (1), 117-139.

4 Rosset, Damian (2020), « La dimension européenne de l'information sur les pays d'origine », *Asyl*. 2020/2, 10-17.

5 EASO COI Portal.



Érythré



trations nationales de ces informations sur les pays d'origine lorsqu'il s'agit de les appliquer au droit d'asile. Or, là encore les jalons d'une coordination interétatique ont été posés dès la première moitié des années 1990: des rencontres de cadres de l'administration ont été organisées en vue de comparer les pratiques nationales vis-à-vis de « castypiques » issus de pays d'origine particuliers. Au fil du temps, ces pratiques ont pris une dimension institutionnelle et

des réseaux européens se sont constitués dans l'espoir d'harmoniser les réponses des États face à des demandes similaires.

L'EASO a récemment franchi une nouvelle étape en publiant pour la première fois des lignes directrices sur les pays dont les premiers volumes portent sur l'Afghanistan, l'Irak et le Nigéria⁶. Les « *Country guidances* » présentent une évaluation conjointe de la situation dans un pays d'origine particulier et des orientations

6 EASO Country Guidance

7 Union européenne (2016), *Proposal for a Regulation of the European Parliament and of the Council on the European Union Agency for Asylum and repealing Regulation (EU) N° 439/2010*

8 EASO (2019), *Annual Report on the Situation of Asylum in the European Union 2018*, p. 15

9 Voir: Valluy, Jérôme (2004), « La fiction juridique de l'asile », *Plein droit* 2004/4, 17-22.

10 Rau, Simone et Barnaby Skinner (2016), « Das sind die härtesten Asylrichter der Schweiz », *Tagesanzeiger* 8.10.2016

11 Spirig, Judith (2018), *Like cases alike or asylum lottery? Inconsistency in judicial decision making at the Swiss Federal Administrative Court*, Thèse de doctorat, Université de Zurich.

quant à la prise de décision. Ces documents, qui ne sont – du moins pour l'instant – pas juridiquement contraignants pour les États membres, témoignent de la volonté des institutions européennes de renforcer leur influence dans l'évaluation des demandes d'asile. Cet objectif est d'ailleurs affiché par la Commission européenne qui souhaite faire de l'EASO une « Agence européenne de l'asile » à part entière, davantage centralisée et dotée d'une marge de manœuvre décisionnelle plus étendue⁷.

Elle a récemment proposé d'abolir les mécanismes d'attribution des demandes d'asile du règlement Dublin.

LA CHIMÈRE DE L'HARMONISATION ET CELLE DE L'OBJECTIVITÉ DES PROCÉDURES

En dépit de tous ces efforts en vue de parvenir à une pratique homogène par les pays européens dans l'appréciation des besoins de protection des personnes en exil, la réalité de la « loterie de l'asile » témoigne d'un échec retentissant, mais « productif »: sa résolution continuera d'ailleurs certainement d'occuper les administrations nationales et européennes quelle que soit la forme que prendra la réorganisation annoncée du RAEC. Dans le même temps, on observe ces dernières années une communication de l'EASO visant à relativiser le lien entre la convergence des taux de protection et l'harmonisation effective des procédures d'asile. Divers rapports annuels indiquent par exemple que les différences existantes, même pour un seul pays de provenance, peuvent s'expliquer par d'autres éléments que des pratiques hétérogènes d'un pays à l'autre, notamment les profils des requérant-e-s d'asile⁸.

Ces affirmations – non étayées, soit dit en passant – peuvent être interprétées comme le pragmatique abandon d'une

chimère. Pourtant, en occultant l'importance des cadres juridiques et institutionnels nationaux et surtout celle du contexte politique dans la mise en œuvre du droit d'asile, elles participent à renforcer une autre illusion: celle de l'existence d'une figure juridiquement objective et invariable du ou de la réfugié-e, qu'une procédure administrative neutre et indépendante de tout contexte social ou politique permettrait de révéler⁹.

Il n'y a d'ailleurs pas besoin d'aller chercher bien loin pour constater l'importance du contexte sociopolitique sur les taux de protection. En Suisse, les journalistes Simone Rau et Barnaby Skinner ont montré que l'affiliation politique des juges du Tribunal administratif fédéral, dont la composition est censée refléter à peu près celle du parlement, comporte une forte corrélation avec le pourcentage de recours acceptés en matière d'asile (21% dans le cas de juges membres du PS ou des Verts, contre 11-13% chez les juges membres du PBD ou de l'UDC)¹⁰. La chercheuse Judith Spirig a quant à elle démontré que les décisions des juges du TAF, toutes affiliations politiques confondues, deviennent plus restrictives pendant les périodes durant lesquelles les journaux suisses traitent davantage de l'asile et des réfugié-e-s¹¹. Ces exemples – issus d'une seule instance du système d'asile d'un seul pays du système de Dublin – permettent d'entrevoir la multiplicité des mécanismes qui peuvent influencer les taux de protection au niveau national, sans rapport avec la nature des demandes d'asile déposées.

DAMIAN ROSSET
Post-doctorant

Faculté de droit de l'Université de Neuchâtel