

Damian Rosset*

La dimension européenne de l'information sur les pays d'origine

Zusammenfassung

Der Bereich der Herkunftsländerinformationen (COI) hat sich in den letzten drei Jahrzehnten rasant entwickelt. Diese Entwicklung wurde von der EU mit dem Bestreben begleitet und unterstützt, die Konvergenz bei der Länderanalyse im Hinblick auf die Harmonisierung der Praktiken und Schutzquoten zu fördern. Seit 2011 führt die EASO zur Unterstützung der nationalen Verwaltungen zunehmend unterschiedlichere Aufgaben aus. Es besteht jedoch die Gefahr, dass Zentralisierungsversuche auf die divergierenden Interessen der nationalen Verwaltungen stossen könnten.

I. Introduction

L'information sur les pays d'origine est considérée de longue date comme une des « garanties d'un traitement juste et efficace des demandes d'asile »¹. Cet instrument sert à évaluer le bien-fondé des demandes d'asiles, mais aussi la vraisemblance des récits des requérant-e-s d'asile et la possibilité, la licéité et l'exigibilité d'un renvoi. Quasiment toutes les administrations en charge de la détermination du statut de réfugié-e en Europe comportent aujourd'hui une unité spécifiquement dédiée à cette activité.

Cet article traite de la dimension européenne de l'information sur les pays d'origine. Il est divisé en deux parties. La première revient sur l'histoire trentenaire de cet instrument particulier d'expertise. Elle esquisse le contexte de son émergence dans les administrations d'asile et se penche en particulier sur la collaboration internationale dont elle a fait l'objet, avant de se concentrer plus particulièrement sur l'importance de la collaboration au niveau européen.

La deuxième partie traite plus particulièrement de l'activité du Bureau d'appui en matière d'asile (BEAA, plus connu sous son acronyme anglais : EASO), dont la création en 2011 a élevé l'Union européenne (UE) au rang d'acteur incontournable dans le domaine de l'information sur les pays d'origine.

Elle expose les rôles divers que joue aujourd'hui cette institution non seulement dans la production et la circulation de l'information sur les pays d'origine, mais aussi dans le développement méthodologique du domaine et dans l'inclusion de nouveaux acteurs et groupes d'intérêts à travers divers mécanismes de consultation.

II. Trois décennies d'information sur les pays d'origine

1. La naissance d'un domaine de pratique

L'histoire de l'information sur les pays d'origine comme activité à part entière au sein des administrations en charge des demandes d'asile remonte à la deuxième moitié des années 1980. En Suisse, l'Office des réfugiés se dote d'une telle unité en 1989, emboîtant le pas à ses homologues d'autres pays comme le l'Allemagne ou le Canada². La création de ces services répond à un besoin, nouveau, des administrations d'accéder à des informations toujours plus abondantes et exhaustives dans le traitement des demandes d'asile. Ce besoin découle d'un processus de bureaucratisation de la procédure d'asile qui s'amorce dans les pays européens en réponse à divers phénomènes liés entre eux, notamment la désescalade de la guerre froide, la diversification des pays de provenance des requérant-e-s d'asile et une perception croissante des requérant-e-s à travers le prisme du soupçon de l'abus et du détournement de la procédure d'asile³.

La bureaucratisation de l'asile se traduit dans les pratiques administratives par une insistance croissante sur le traitement individuel des demandes d'asile et une complexification des outils d'investigation. Elle implique une rationalisation des procédures caractérisée par une division du travail et une spécialisation accrue des fonctionnaires en charge de la détermination du statut de réfugié-e. Elle s'accompagne par une standardisation graduelle des procédures (par exemple par rapport aux techniques d'entretien) ainsi que le développement de l'identification et de la vérification des documents, qui sont de plus en plus utilisés comme moyens

* Damian Rosset est postdoctorant à la Faculté de droit de l'Université de Neuchâtel. Il a effectué une thèse de doctorat en sciences sociales à l'Université de Neuchâtel au sujet de l'information sur les pays d'origine dans les procédures d'asile en Europe. Il remercie chaleureusement Anne-Laurence Graf pour sa lecture attentive et son soutien dans la rédaction de cet article.

¹ UNHCR, Final Report, Consultancy on Country of Origin Information, prepared for the Coordinating Group of the Task Force on Information and Documentation, 1990.

² Engelmann Claudia, Common standards via the backdoor: the domestic impact of asylum policy coordination in the European Union, Maastricht 2015.

³ Stünzi Robin, Miaz Jonathan, Le discours sur les abus dans le domaine de l'asile: contexte d'émergence dans une perspective historique et européenne, in: Leyvraz Anne-Cécile, Rey Raphaël, Rosset Damian, Stünzi Robin (dir.), Asile et Abus – Regards pluridisciplinaires sur un discours dominant/Asyl und Missbrauch – Multidisziplinäre Perspektiven auf einen vorherrschenden Diskurs, Zurich 2020 (à paraître).

de preuve⁴. A l'instar d'autres types d'expertise (linguistique, médicale, juridique), l'information sur les pays d'origine s'impose un instrument crucial pour l'évaluation de la vraisemblance du récit des requérant-e-s d'asile.

C'est ainsi que les administrations en charge de l'asile se sont dotées de services spécialisés dans la documentation sur les pays d'origine. Il s'agit au début principalement de personnes formées à l'information documentaire qui gèrent les fonds bibliothécaires et les abonnements à différents périodiques. Depuis ces années initiales, le domaine de la documentation sur les pays d'origine a connu un développement progressif, s'imposant au fil du temps comme un domaine de pratique professionnelle propre, exercée par des spécialistes des régions concernées, les « analystes-pays ».

Cette évolution est naturellement liée à celle des procédures d'asile et, surtout, au développement fulgurant des technologies de l'information. Elle s'inscrit aussi dans un dense réseau de collaborations internationales et en particulier à la place stratégique que reconnaissent les institutions européennes à cet instrument de politique publique.

2. Les collaborations internationales et la politique européenne

Les collaborations internationales caractérisent le travail des services de documentation sur les pays d'origine dès leur émergence. Ces collaborations ont pris plusieurs formes et se sont déployées dans divers contextes institutionnels⁵. Ainsi, de nombreuses collaborations ont été le fruit d'initiatives bilatérales portant initialement sur l'échange de documentation ou la réalisation d'études conjointes⁶. Des réseaux impliquant plusieurs unités, souvent déterminés par la proximité linguistique, se sont aussi développés de manière plus ou moins formalisée⁷. Enfin, une collaboration multilatérale s'est également développée durant la première moitié des années 1990.

A l'initiative du Haut Commissariat des Nations unies pour les réfugiés (HCR), un premier séminaire international dédié à la collaboration dans le domaine de la documen-

tation sur les pays de provenance a eu lieu en 1989⁸. Ce séminaire débouchera, plusieurs années plus tard, sur la création d'un groupe de travail sur l'information sur les pays d'origine au sein des Consultations intergouvernementales sur les politiques en matière de droit d'asile, de réfugiés et de migrations (IGC) basées à Genève. Cette plateforme dédiée aux échanges informels et confidentiels entre fonctionnaires du domaine des politiques migratoires et d'asile, qui fonctionne encore aujourd'hui, rassemble dès 1995 les cheffe-s des principaux services de documentation d'administrations occidentales⁹ à l'occasion de rencontres semestrielles¹⁰. D'autres activités liées à l'information sur les pays d'origine, telles que des ateliers et des formations sur des pays spécifiques, des méthodes ou d'autres questions, sont également organisées dans ce cadre. Cette organisation discrète gère également une site internet conçu exclusivement pour les analystes-pays des administrations membres avec un accès qui leur est réservé¹¹.

Au niveau européen, la collaboration entre les administrations nationales est également encouragée. Elle répond à la mise en place du système de Dublin et la nécessité qui en découle d'harmonisation des pratiques nationales dans le domaine de l'asile. Les ministres européen-ne-s chargé-e-s de l'immigration considèrent d'ailleurs que la rédaction de rapports communs d'information sur les pays d'origine constituerait « un mécanisme essentiel dans la perspective d'une analyse convergente, puis harmonisée des demandes d'asile »¹². C'est dans cet esprit qu'opère, dès 1992, le CI-REA, un « Centre d'information, de réflexion et d'échange en matière d'asile » qui réunit des fonctionnaires de pays européens pour des échanges variés, notamment sur les pratiques nationales en matière d'évaluation des situations dans les pays de provenance.

L'entrée en vigueur du traité d'Amsterdam en 1999¹³ et l'objectif déclaré de créer un régime d'asile européen commun (RAEC) donneront un coup d'accélérateur au dévelop-

⁴ Fresia Marion, Bozzini David, Sala Alice, L'asile en Suisse ethnographié par de jeunes anthropologues, in : Fresia Marion, Bozzini David, Sala Alice (dir.), Les rouages de l'asile en Suisse. Regards ethnographiques sur une procédure administrative, Neuchâtel 2013, pp. 10-27.

⁵ Engelmann Claudia, Common standards via the backdoor : the domestic impact of asylum policy coordination in the European Union, Maastricht 2015 ; Vink Maarten, Engelmann Claudia, Informal Governance in Asylum Politics : European Structures in International Context, in : Christiansen Thomas, Neuhold Christine, International Handbook on Informal Governance, Cheltenham 2012, 534-553.

⁶ Engelmann Claudia, Common standards via the backdoor : the domestic impact of asylum policy coordination in the European Union, Maastricht 2015 ; Rosset Damian, Documenter les pays d'origine pour les procédures d'asile à l'Ofpra, 1998-2008, in : Monde(s). Histoire, Espaces, Relations, 2019/1, pp. 117-140.

⁷ Engelmann Claudia, Common standards via the backdoor : the domestic impact of asylum policy coordination in the European Union, Maastricht 2015, p. 127.

⁸ UNHCR, Final Report, Consultancy on Country of Origin Information, prepared for the Coordinating Group of the Task Force on Information and Documentation, 1990.

⁹ Initialement : Allemagne, Australie, Autriche, Belgique, Canada, Danemark, États-Unis, Finlande, France, Grande-Bretagne, Italie, Pays-Bas, Norvège, Suède, Suisse.

¹⁰ Wall Patrick, In a Constructive, Informal and Pragmatic Spirit. Thirty Years of the Intergovernmental Consultations on Migration, Asylum and Refugees, the World's First Regional Consultative Process on Migration, Genève 2018.

¹¹ Rosset Damian, Documenter les pays d'origine pour les procédures d'asile à l'Ofpra, 1998-2008, in : Monde(s). Histoire, Espaces, Relations, 2019/1, p. 131.

¹² Conseil de l'Union européenne, Orientations relatives au contenu des rapports communs sur les États tiers (texte adopté par le Conseil le 20 juin 1994), OJ C 274, 19 septembre 1996, pp. 52-54.

¹³ Union européenne, Traité d'Amsterdam modifiant le traité sur l'Union européenne, les traités instituant les Communautés européennes et certains actes connexes, 11997D/Journal officiel n° C 340 du 10 novembre 1997.

pement des COI au niveau européen. Sa mise en œuvre débouchera notamment sur l'adoption, en avril 2004, d'une directive du Conseil de l'Union européenne dite « Qualification » qui définit les conditions que doivent remplir les demandeurs d'asile pour obtenir une protection internationale et introduit l'exigence légale de recourir aux informations sur les pays d'origine. Elle dispose que les Etats membres doivent « procéder à l'évaluation individuelle d'une demande de protection internationale en tenant compte (...) [notamment, de] tous les faits pertinents concernant le pays d'origine au moment de statuer sur la demande, y compris les lois et règlements du pays d'origine et la manière dont ils sont appliqués »¹⁴.

C'est durant la même période, au début des années 2000, qu'apparaît l'acronyme COI en référence à ce domaine de pratique. Au fil du temps, cette contraction de *country of origin information* s'impose et se décline de diverses manières ; ainsi, au sein d'unités COI, des expert-e-s COI produisent des rapports COI selon des standards COI. Ces derniers – qui définissent des critères de qualité concernant, d'une part, l'évaluation des sources et des informations et, d'autre part, les procédures de récolte et de restitution des informations – sont établis par divers organismes gouvernementaux¹⁵, inter-gouvernementaux¹⁶, ou de la société civile¹⁷. En particulier, un document de référence dans ce domaine sera publié au niveau européen en 2008. Élaborées conjointement par huit unités COI (dont celle de l'administration suisse), sous l'égide de celle des Pays-Bas, les « Lignes directrices communes à l'UE pour le traitement de l'information sur le pays d'origine »¹⁸ traitent des méthodes de recherche, des critères de sélection des sources et des informations, ainsi que de la rédaction des produits. En 2010, des

lignes directrices spécifiquement dédiées à l'organisations de missions de récolte d'informations (*fact-finding missions*) sont produites sous la direction des unités COI belge et norvégienne.

Le développement de ces standards COI répond non seulement à la volonté d'améliorer la qualité des recherches produites par les différentes unités COI dans les administrations nationales, mais aussi (peut-être surtout) de faciliter la circulation d'informations entre elles à travers une certaine harmonisation des pratiques et des produits documentaires¹⁹. Cet objectif est lié à divers accords à la collaboration identifiés par les unités COI au cours d'échanges toujours plus denses dans le cadre de différents programmes de l'Union européenne, notamment Eurasil, le « Réseau de l'UE pour les praticiens de l'asile ».

Créé en 2002 pour succéder au CIREA, Eurasil a offert au cours de la décennie subséquente, un cadre privilégié pour des échanges pour les fonctionnaires des administrations chargées de l'asile dans les États membres, ainsi qu'en Islande, en Norvège et en Suisse. En favorisant l'échange d'informations sur les pays d'origine et sur des questions liées à la pratique dans les procédures d'asile, l'objectif d'Eurasil est de renforcer les convergences d'approche et d'évaluation des besoins de protection des demandeurs d'asile.

Divers programmes de la Commission européenne permettent aussi d'obtenir des financements pour effectuer des *fact-finding missions* communes, comme par exemple les deux que mène l'unité COI suisse avec ses homologues belge et française en République démocratique du Congo en 2004 à l'aide d'un financement du programme ARGO de soutien à la coopération administrative dans le domaine de l'asile²⁰. Un autre projet, démarré en 2007, est l'*European Country of Origin Sponsorship* (ECS), dans le cadre duquel certaines unités qui disposent d'une expertise particulière sur un pays d'origine sont identifiées comme unité de référence pour leurs homologues²¹.

Durant la première décennie du XXI^{ème} siècle, le travail des unités d'information sur les pays d'origine a pris une dimension européenne tant dans les réseaux développés que dans la définition du champ de pratique COI. Pour reprendre le qualificatif proposé par Claudia Engelmann, on peut parler du développement d'une « communauté épistémique » qui repose à la fois sur le partage d'une expertise et de compétences particulières dans un domaine donné, mais aussi une compréhension commune des enjeux et objectifs des pratiques en jeu²².

¹⁴ Conseil de l'Union européenne, Directive 2004/83/CE du Conseil du 29 avril 2004 concernant les normes minimales relatives aux conditions que doivent remplir les ressortissants des pays tiers ou les apatrides pour pouvoir prétendre au statut de réfugié-e ou les personnes qui, pour d'autres raisons, ont besoin d'une protection internationale, et relatives au contenu de ces statuts, art. 4 al. 3 let. a. Une autre directive européenne, dite « Procédure », publiée en 2005, ajoutera que les États doivent veiller à ce que « des informations précises et actualisées soient obtenues auprès de différentes sources, telles que le [HCR], sur la situation générale existant dans les pays d'origine des demandeurs d'asile et, le cas échéant, dans les pays par lesquels les demandeurs d'asile ont transité, et à ce que le personnel chargé d'examiner les demandes et de prendre les décisions ait accès à ces informations », Conseil de l'Union européenne, Directive 2005/85/CE du Conseil du 1^{er} décembre 2005 relative à des normes minimales concernant la procédure d'octroi et de retrait du statut de réfugié dans les États membres, art. 8 al. 2 let. b.

¹⁵ Par exemple : UK Home Office, *Country of Origin Information : A User and Content Evaluation*, 2003.

¹⁶ Par exemple : UNHCR, *Country of Origin Information : Towards Enhanced International Cooperation*, 2004.

¹⁷ Par exemple : ACCORD, *ACCORD COI Network & Training. Researching Country of Origin Information : A Training Manual*, 2004.

¹⁸ Union européenne, *Lignes directrices communes à l'UE pour le traitement de l'information sur le pays d'origine (COI, Country of origin information)*, Avril 2008, https://www.sem.admin.ch/dam/data/sem/internationales/herkunftslaender/coi_leitlinien-f.pdf (consulté le 20. 4. 2020).

¹⁹ Rosset Damian, *Documenter les pays d'origine pour les procédures d'asile à l'Ofpra, 1998-2008.*, in : *Monde(s). Histoire, Espaces, Relations*, 2019/1, pp. 134-135.

²⁰ Ofpra, *Rapport d'activité 2007, 2008*, p. 31.

²¹ Ofpra, *Rapport d'activité 2007, 2008*, p. 31.

²² Engelmann Claudia, *Common standards via the backdoor : the domestic impact of asylum policy coordination in the European Union*, *Maasricht* 2015, p. 190.

L'implication des instances européennes a néanmoins principalement consisté à offrir une plateforme d'échange et de coordination, ainsi qu'une source de financements pour divers projets de collaboration entre les administrations nationales. Avec la création en 2011 du Bureau européen d'appui en matière d'asile (EASO), qui reprendra à son compte et développera la plupart des initiatives de l'UE dans le domaine COI, le niveau européen adoptera une posture plus proactive.

III. L'EASO et l'information sur les pays d'origine

1. Le mandat de l'EASO en termes de COI

Basé à Malte, l'EASO est une agence européenne créée en 2011. En vertu d'un accord avec l'UE entré en vigueur en 2016, la Suisse participe à toutes les activités de l'EASO et siège en qualité d'observatrice dans son conseil d'administration²³, comme les autres États associés à Schengen et à Dublin (Norvège, Islande et Liechtenstein). Le champ d'activité de l'EASO se divise en trois axes : le soutien à des pays membres qui connaissent une pression particulière dans le domaine de l'asile et, ainsi, la promotion de la solidarité entre États²⁴ ; la coordination et le renforcement de la coopération entre les États membres²⁵ ; le développement du RAEC²⁶. L'engagement de l'EASO dans le domaine des COI répond principalement aux objectifs des deux derniers axes et ses responsabilités sont décrites dans le Règlement portant sur sa création :

« Le Bureau d'appui organise, favorise et coordonne les activités relatives aux informations sur les pays d'origine, et en particulier :

- a) la collecte d'informations utiles, fiables, exactes et actualisées sur les pays d'origine des demandeurs d'une protection internationale, d'une manière transparente et impartiale, en utilisant toutes les sources pertinentes d'informations, notamment les informations recueillies auprès d'organisations gouvernementales, non gouvernementales et internationales et des institutions et organes de l'Union ;

- b) l'établissement de rapports sur les pays d'origine, sur la base des informations collectées conformément au point a) ;
- c) la gestion et le développement d'un portail rassemblant des informations sur les pays d'origine et la maintenance de ce portail pour assurer la transparence conformément aux modalités devant régir l'accès à ces informations en vertu de l'article 42 ;
- d) l'élaboration d'un format commun et d'une méthodologie commune pour la présentation, la vérification et l'utilisation des informations sur les pays d'origine ; l'analyse des informations sur les pays d'origine, d'une manière transparente, en vue de favoriser la convergence des critères d'appréciation et, s'il y a lieu, en se fondant sur les résultats des réunions d'un ou de plusieurs groupes de travail. Cette analyse ne vise pas à donner des instructions aux États membres concernant l'octroi ou le refus de demandes de protection internationale »²⁷.

Le mandat COI de l'EASO est essentiellement exécuté par sa « *Third Country Research Unit* », dotée de 28 fonctionnaires. Un « *COI Strategic Network* » composé des chefs de unités COI nationales est consulté pour les questions liées au développement des pratiques de l'EASO dans le domaine.

L'EASO a mis en place un système de « *Specialist COI Networks* » au sein desquels, les analystes-pays spécialisé-e-s sur un pays ou une région particuliers se réunissent et échangent régulièrement. Les rencontres traitent des développements récents, ainsi que de thématiques particulières. L'EASO invite souvent des expert-e-s des pays ou régions en question pour des présentations ou des discussions. Actuellement, il existe dix réseaux de ce type qui traitent respectivement de l'Afghanistan, l'Érythrée, l'Irak, l'Iran, le Pakistan, la Russie, la Somalie, la Syrie, l'Ukraine et l'Afrique de l'Ouest.

L'élément le plus visible des activités de l'EASO dans le domaine COI est sans doute la publication de rapports sur certains pays d'origine²⁸. Ces rapports sont rédigés selon des lignes directrices de l'EASO²⁹, mais les modalités de production peuvent varier légèrement. Certains rapports ont été écrits par le personnel de l'EASO, mais l'auteur est plus souvent une unité COI nationale, parfois plusieurs. Les rapports explicitent un mandat de recherche (« *terms of reference* ») défini en consultation avec divers groupes cibles, principalement parmi des services en charge de détermination du statut de réfugié-e. Un « contrôle qualité » est ensuite effectué durant lequel le rapport circule parmi d'autres unités COI

²³ Conseil fédéral, Arrangement entre la Confédération suisse et l'Union européenne sur les modalités de sa participation au Bureau européen d'appui en matière d'asile. Conclu le 10 juin 2014, <https://www.admin.ch/opc/fr/classified-compilation/20141014/index.html> (consulté le 20. 4. 2020). En pratique, la Suisse participait aux activités de l'EASO dans le domaine des COI depuis la création de l'agence.

²⁴ Union européenne, Règlement (UE) No 439/2010 du Parlement européen et du Conseil du 19 mai 2010 portant création d'un Bureau européen d'appui en matière d'asile, Art. 2(1) et Section I.

²⁵ Union européenne, Règlement (UE) No 439/2010 du Parlement européen et du Conseil du 19 mai 2010 portant création d'un Bureau européen d'appui en matière d'asile, Art. 2(2) et Section II.

²⁶ Union européenne, Règlement (UE) No 439/2010 du Parlement européen et du Conseil du 19 mai 2010 portant création d'un Bureau européen d'appui en matière d'asile, Section III. Pour une discussion approfondie des champs d'activité de l'EASO, voir : Tsourdi Evangelia Lilian, Holding the European Asylum Support Office Accountable for its role in Asylum Decision-Making: Mission Impossible?, *German Law Journal*, 2020/3, pp. 511-513.

²⁷ Union européenne, Règlement (UE) No 439/2010 du Parlement européen et du Conseil du 19 mai 2010 portant création d'un Bureau européen d'appui en matière d'asile, Art. 4.

²⁸ EASO, Country reports, <https://easo.europa.eu/information-analysis/country-origin-information/country-reports> (consulté le 20. 4. 2020).

²⁹ EASO, EASO Country of Origin Information (COI) Report Methodology (June 2019), 2019, https://coi.easo.europa.eu/administration/easo/PLib/2019_EASO_COI_Report_Methodology.pdf (consulté le 20. 4. 2020).

pour commentaires. Le HCR, ainsi que deux organisations de la société civile spécialisées dans le domaine des COI, sont parfois intégrés à ce processus auquel les rapports se réfèrent comme *peer review*. Les rapports font parfois aussi l'objet d'une *external review* réalisée par un-e expert-e (par exemple universitaire ou journaliste) du pays traité. Les rapports COI sont tous disponibles en anglais et certains sont traduits dans plusieurs langues.

L'EASO a introduit un système de requêtes (« *COI Query system* ») à l'intention des administrations nationales. Celles-ci peuvent déposer des requêtes d'information qui font l'objet d'une circulation parmi les unités COI européennes. L'organisme européen compile ensuite les réponses obtenues ou rédige un rapport sur leur base. Ces documents sont parfois rendus publics³⁰.

L'EASO gère un « COI Portal » en ligne où sont centralisés les rapports des unités COI nationales accessibles publiquement³¹. Le portail comporte actuellement 11 861 documents mis à disposition par l'EASO et 16 de ses pays membres. Les contributions sont assez inégales et reflètent non seulement les différentes politiques des unités COI en termes de transparence, mais aussi différentes manières de sélectionner les rapports pertinents à référencer. Près de la moitié des documents référencés provient du *Refugee Documentation Centre* irlandais, dont les rapports approfondis et les réponses courtes accessibles remontent à 2005. Le portail comporte 66 rapports COI publiés par l'EASO. Le Secrétaire d'État aux migrations (SEM) met 13 documents à disposition dans ce cadre.

Sur le plan méthodologique, l'EASO participe au développement de standards COI. L'organisme a ainsi produit un document détaillant la méthodologie exigée pour la production de rapports COI³², un guide de rédaction et d'écriture³³, un rapport sur la recherche COI spécifiquement liée aux personnes homosexuelles et bisexuelles³⁴, ainsi qu'un manuel de conseils pour la recherche en ligne³⁵. L'EASO a également publié un guide pratique d'utilisation des COI desti-

né aux instances judiciaires en 2018³⁶. Il dirige aussi un module de formation sur les COI comprenant une plateforme d'apprentissage en ligne et des sessions de formation à La Valette (Malte)³⁷.

L'EASO contribue aussi dans certains cas au développement de l'infrastructure COI des Etats membres dans le cadre de ses missions d'assistance. La thématique des COI figure par exemple dans un « Plan d'assistance opérationnel et technique » signé récemment avec l'Italie qui prévoit un soutien dans le développement de la qualité dans ce domaine³⁸.

Finalement, l'EASO a également entamé en 2017 le transfert en son sein de l'activité de l'unité MedCOI, un prestataire de services spécifiquement spécialisé dans l'information sur les systèmes de santé, l'accès aux médicaments et les possibilités de prise en charge médicale dans les pays d'origine³⁹. Créée en 2010 et initialement financée par la Commission européenne et quatorze pays contributeurs, cette unité emploie des analystes doté-e-s de compétences médicales et sert de point de référence pour les unités COI qui lui délèguent des questions liées à la santé nécessitant des connaissances médicales spécialisées.

2. L'EASO, au service des unités COI nationales ?

Comme l'indique sa devise (« *Support is our mission* »), l'EASO a avant tout été conçu comme une institution de soutien aux autorités nationales. Il est dépourvu de pouvoir exécutif – ses activités, ses évaluations et ses rapports n'ont pas de nature contraignante pour les États membres. Pourtant, le Bureau d'appui a aussi d'autres objectifs qui lui sont propres et ne sont pas forcément alignés avec les intérêts de certain-e-s partenaires dans les administrations nationales. Dans le domaine des COI, on peut penser en particulier à deux domaines : la solidarité européenne en termes de COI et l'inclusion de la société civile.

A. Un investissement inégal

Comme la section précédente l'a montré, les activités de l'EASO dans le domaine des COI sont vastes et impliquent de nombreuses parties prenantes. Cependant, les ressources mises à disposition par l'agence restent avant tout liées à la coordination du travail des unités nationales, qui effectuent une grande partie du travail de contenu. Chaque service of-

³⁰ EASO, EMN, GDISC, IGC, Overview of operating query systems relevant to migration and asylum, 24. 7. 2019, https://easo.europa.eu/sites/default/files/Overview_of_queries_system_24072019_internet-web.pdf (consulté le 20. 4. 2020).

³¹ EASO, COI Portal, <https://coi.easo.europa.eu> (consulté le 20. 4. 2020).

³² EASO, EASO Country of Origin Information (COI) Report Methodology (June 2019), 2019, https://coi.easo.europa.eu/administration/easo/PLib/2019_EASO_COI_Report_Methodology.pdf (consulté le 20. 4. 2020).

³³ EASO, Writing and Referencing Guide for EASO Country of Origin Information (COI) Reports, 2019, https://coi.easo.europa.eu/administration/easo/PLib/2019_EASO_COI_Writing_and_Referencing_Guide.pdf (consulté le 20. 4. 2020).

³⁴ EASO, Rechercher des informations sur la situation des lesbiennes, des gays et des bisexuel(le)s (LGB) dans les pays d'origine, 2015, <https://coi.easo.europa.eu/administration/easo/PLib/BZ0215087FRNfinal.pdf> (consulté le 20. 4. 2020). Ce document est disponible dans dix langues.

³⁵ EASO, Tools and tips for online COI research, 2014, <https://coi.easo.europa.eu/administration/easo/PLib/EASO-Tools-and-tips-for-online-COI-research2.pdf> (consulté le 20. 4. 2020).

³⁶ EASO, Judicial practical guide on country of origin information, 2018, https://easo.europa.eu/sites/default/files/judicial-practical-guide-coi_en.pdf (consulté le 20. 4. 2020).

³⁷ Ahmed Elisabeth, Training in the Module « Researching Country of Origin Information », in : *The Researcher*, 2016/2, p. 28.

³⁸ EASO, Italie, Operational and technical Assistance Plan Agreed by EASO and Italy, 11 décembre 2019, <https://easo.europa.eu/sites/default/files/operating-plan-italy-2020.pdf> (consulté le 20. 4. 2020).

³⁹ EASO, EASO MedCOI Transfer Project, <https://easo.europa.eu/information-analysis/country-origin-information/easo-medcoi-transfer-project> (consulté le 20. 4. 2020).

fert par l'EASO aux unités COI implique un investissement de ces unités, selon leurs ressources et leurs capacités.

On peut donc en déduire que les pays disposant d'une infrastructure COI plus limitée profitent davantage de l'activité de l'EASO dans ce domaine que celles qui possèdent des unités COI solides – schématiquement, celles qui se situent à l'ouest et au nord de l'Europe. Si cela correspond à l'objectif de solidarité européenne que poursuit l'EASO, il n'est pas certain que les unités COI les plus développées gardent un intérêt pour un investissement sans bénéfices directs. Pour la plupart des unités les plus développées, une partie des services qu'offre l'EASO peut paraître redondante en regard d'autres cadres dans lesquels elles opèrent, comme par exemple l'IGC, ou de collaborations moins formalisées.

Il n'est donc pas évident que, du point de vue des unités COI les plus développées, les nouvelles activités de l'EASO, son travail de développement méthodologique et la publication de rapports communs compensent les ressources investies. De plus, certaines contraintes lui sont propres, comme exemple celle de devoir trouver des consensus sur les contenus des analyses ou celle, plus pragmatique, des déplacements fréquents à La Valette, dont la desserte depuis les autres capitales européennes n'est en rien comparable à celle de Bruxelles.

B. Une pratique d'ouverture changeante

Un autre champ de négociation entre l'EASO et ses partenaires dans le domaine COI semble se situer au niveau de la communication avec celles et ceux que l'agence désigne comme ses « *stakeholders* », notamment les organisations de la société civile⁴⁰. En affichant une volonté d'intégrer des acteurs de la société civile dans ses processus, le bureau d'appui s'est démarqué des pratiques antérieures des programmes européens liés aux COI qui tendaient à se concentrer sur les seules unités nationales dans un cadre strictement confidentiel.

Les COI ont ainsi fait l'objet de divers événements ouverts à la participation de toute organisation intéressée, comme des sessions interactives lors du « Forum consultatif » annuel de l'agence⁴¹ ou des événements portant sur la méthodologie de recherche COI à l'intention d'organisations de la société civile⁴². Toutefois, cette ouverture initiale à un large ensemble d'organisations semble faire place aujourd'hui à une consultation plus restreinte de « partenaires privilégiés » dans le domaine des COI. Par exemple, lors de la rédaction du dernier document méthodologique publié par l'EASO en

2019, seules six « organisations de la société civile spécialisées dans la production de COI » ont été consultées⁴³.

De la même manière, l'implication d'organisations non gouvernementales dans les processus de contrôle qualité de rapports COI de l'EASO a été un signe d'ouverture envers la société civile. Pourtant, la pratique ne s'est pas imposée de manière systématique et deux organisations ont récemment critiqué l'absence d'un contrôle qualité non gouvernemental dans la production de certains rapports⁴⁴. Les pratiques mouvantes de l'EASO en ce qui concerne l'inclusion d'acteurs non étatiques dans les processus liés aux COI indique qu'une solution satisfaisante à cet égard n'a pas été arrêtée. Elles pourraient bien refléter une absence de consensus et une négociation continue entre les différents acteurs impliqués⁴⁵.

IV. Conclusion

Les COI sont devenues, au cours des trois dernières décennies, un instrument incontournable des procédures d'asile en Europe et ailleurs. D'une pratique localisée au sein des administrations d'asile nationales, le travail des unités dédiées à leur production a pris une stature internationale, à travers divers modes de collaboration bilatérale et multilatérale plus ou moins formalisés. Au niveau européen, les structures se sont succédées pour prendre un rôle toujours plus proactif dans la production et la dissémination des informations sur les pays d'origine. Aujourd'hui, l'EASO joue un rôle central et il y a lieu de s'interroger sur l'évolution future de ce rôle, ainsi que des relations entre le niveau européen et les pratiques nationales dans le domaine COI.

En effet, le rôle et la stature de l'EASO sont voués à évoluer. En 2016, la Commission européenne a publié une proposition⁴⁶ visant à remanier l'EASO pour en faire une Agence européenne pour l'asile plus centralisée et aux pouvoirs plus étendus. Comme l'un des objectifs principaux de la coordination européenne en termes de COI – une convergence

⁴⁰ Nous avons identifié ce potentiel champ de tension avec Jasper Van der Kist dans un article à paraître : Van der Kist Jasper, Rosset Damian, Knowledge and Legitimacy in Asylum Decision-making: The Politics of Country of Origin Information, 2020 (non publié).

⁴¹ Par exemple : EASO, Consultative Forum Breakout Session : Producing and Sharing EU-Level COI, 2014, https://easo.europa.eu/sites/default/files/public/CF-Break-out-COI-concept-paper_xiv.pdf (consulté le 20. 4. 2020).

⁴² EASO, COI Conference on Online Research, 2016.

⁴³ EASO, EASO Country of Origin Information (COI) Report Methodology (June 2019), 2019, p. 6, https://coi.easo.europa.eu/administration/easo/PLib/2019_EASO_COI_Report_Methodology.pdf (consulté le 20. 4. 2020) ; Van der Kist Jasper, Rosset Damian, Knowledge and Legitimacy in Asylum Decision-making: The Politics of Country of Origin Information, 2020 (non publié).

⁴⁴ Asylum Research Centre, Dutch Council for Refugees, Comments on the EASO Country of Origin Information Report: Eritrea National Service, Exit and Return, September 2019, 2019, https://asylumresearchcentre.org/wp-content/uploads/2019/12/ARC_and_DCR_comments_on_the_EASO_Country_of_Origin_Information_Report_on_Eritrea__Dec_2019_Final_version-1.pdf (consulté le 20. 4. 2020).

⁴⁵ Van der Kist Jasper, Rosset Damian, Knowledge and Legitimacy in Asylum Decision-making: The Politics of Country of Origin Information, 2020 (non publié).

⁴⁶ Commission européenne, Commission Proposal for a Regulation of the European Parliament and of the Council on the European Union Agency for Asylum and Repealing Regulation (EU) 439/2010, COM (2016) 271 final (May 4, 2016).

dans évaluations des demandes d'asile et des taux de protections comparables entre pays – est toujours loin d'être atteint⁴⁷, il y a fort à parier que l'agence cherche à renforcer sa position dans ce domaine.

Dans cette perspective, l'EASO entrevoit déjà des domaines de coordination plus intense entre les unités nationales, par exemple à travers une planification coordonnée des recherches et une production accrue de rapports communs⁴⁸. La nature non contraignante des activités et des documents de l'agence pourrait aussi être remise en cause⁴⁹, notamment en ce qui concerne les notes d'orientation (« Country guidance ») qu'elle a commencé à produire et qui contiennent des pistes d'interprétation des COI communes destinées à la pratique d'évaluation des demandes d'asile en provenance de certains pays⁵⁰.

Bien que le soutien aux administrations dont les procédures d'asile sont moins développées ait une composante politique et qu'il comporte aussi un certain intérêt de la part de celles qui profitent d'une infrastructure plus solide, des velléités de centralisation risquent, dans le domaine des COI, de se confronter à des résistances liées à la fois à la perte d'autonomie et à la diminution du « retour sur investissement » de l'engagement européen qu'elle provoquerait pour certaines unités nationales. De plus, comme le souligne Elspeth Guild, une centralisation accrue des infrastructures COI nationales au profit du niveau européen se heurterait non seulement aux intérêts des pays qui ont investi d'importantes ressources dans ce domaine, mais aussi à des problèmes techniques liés à la protection des sources et des données⁵¹.

⁴⁷ Pour certains pays, comme l'Afghanistan, l'Iran ou l'Irak, ces différences restent éloquentes. En effet, suivant le pays qui a traité la demande d'asile d'un-e ressortissant-e de ces Etats, il ou elle aura statistiquement moins de 15 % ou plus de 85 % de chances d'obtenir une forme de protection internationale. Voir: EASO, Annual Report on the Situation of Asylum in the European Union 2018, 2019, pp. 57-59, <https://www.easo.europa.eu/sites/default/files/easo-annual-report-2018-web.pdf> (consulté le 20.04.2020); Guild Elspeth, Does the EU Need a European Migration and Protection Agency?, in: International Journal of Refugee Law 2016/4, pp. 594-595.

⁴⁸ EASO, EASO Annual General Report 2018, 2019, p. 19, <https://easo.europa.eu/sites/default/files/easo-annual-general-report-2018.pdf> (consulté le 20. 4. 2020).

⁴⁹ Tsourdi Evangelia Lilian, Holding the European Asylum Support Office Accountable for its role in Asylum Decision-Making: Mission Impossible?, German Law Journal, 2020/3, p. 512.

⁵⁰ EASO, Country Guidance, <https://easo.europa.eu/country-guidance> (consulté le 20. 4. 2020).

⁵¹ Guild Elspeth, Does the EU Need a European Migration and Protection Agency?, in: International Journal of Refugee Law 2016/4, p. 596.