



Manuel Asile et retour

Article C7 Informations sur les pays et analyses de situation

Synthèse

L'une des conditions préalables à l'application efficace et juridiquement conforme de la procédure d'asile et de renvoi est de disposer d'informations objectives, exhaustives, fiables, traçables et actualisées, qui appréhendent les pays d'origine et de transit dans leurs multiples aspects (Country of Origin Information, dites COI). C'est ce à quoi s'attache la Section Analyses du SEM en recueillant, recoupant, vérifiant et compilant des informations conformes aux standards de qualité européens en matière de COI. La nécessité et l'utilité des COI se vérifient à toutes les étapes (ou presque) d'une procédure, quel qu'en soit le type. Elles ne se substituent pas pour autant à un examen individuel des dossiers, ni à une appréciation juridique des faits.



Table des matières

Chapitre 1 Bases légales	3
Chapitre 2 Contenus et méthode de travail.....	4
2.1 A quelles questions répondent les COI ?.....	4
2.1.1 Types de prestations et destinataires des COI	4
2.1.2 Thèmes couverts	5
2.1.3 Informations factuelles contre évaluations juridiques.....	5
2.2 Comment les COI sont-elles collectées ?.....	6
2.2.1 Sources.....	6
2.2.2 Analyse et traitement de l'information	6
Chapitre 3 Références et lectures complémentaires	8



Chapitre 1 Bases légales

Ni la Convention relative au statut des réfugiés, ni la loi fédérale sur l'asile (LAsi) ne mentionnent expressément les informations sur les pays d'origine (dites COI) comme un outil d'aide à l'application juridiquement conforme de la procédure d'asile et de renvoi. La nécessité des COI est néanmoins implicite, puisque le SEM doit constater d'office les faits pertinents en droit¹. Conformément à la doctrine constante, cette obligation implique de mettre à la disposition des collaborateurs amenés à se prononcer en matière d'asile des informations sur les pays qui soient exactes, impartiales, actuelles et obtenues à partir de sources variées, pour leur permettre d'apprécier au cas par cas la vraisemblance des faits allégués et leur pertinence pour la reconnaissance du statut de réfugié ou de l'octroi d'une protection subsidiaire. Pour le Haut Commissariat des Nations Unies pour les réfugiés (HCR), la nécessité des COI ressort de la définition même du terme de réfugié dans la Convention de Genève, qui, en l'absence de preuves, contraint les Etats à apprécier les allégations au regard des informations disponibles².

Les méthodes de travail de la Section Analyses – responsable au SEM de la mise à disposition de COI – s'inscrivent dans une logique de coopération accrue, impulsée en novembre 2004 par le programme de La Haye et qui s'est développée depuis au sein de l'UE. Celle-ci visait une harmonisation des règles de collecte, d'évaluation et d'utilisation des COI. Un pas significatif en ce sens a été l'adoption des [lignes directrices communes à l'UE pour le traitement de l'information sur le pays d'origine \(COI, Country of Origin Information\)](#) (avril 2008) et des [lignes directrices communes à l'UE en matière de missions exploratoires \(conjointes\)](#) (novembre 2010), textes à l'élaboration desquels la Section Analyses a été étroitement associée. Quoique non contraignants pour le SEM, ces textes constituent un référentiel de bonnes pratiques et facilitent la coopération entre autorités partenaires et concourent ainsi à une qualité et une efficacité accrues. La Section Analyses observe ainsi les standards de qualité COI et leur développement entrepris par le Bureau européen d'appui en matière d'asile (EASO – institué en 2010). Le SEM a également participé à la mise sur pied d'un curriculum européen de formation sur les COI, que l'EASO met à disposition des autorités nationales européennes compétentes en matière d'asile.

On soulignera d'emblée le paradoxe entre le contexte juridique dans lequel les COI sont utilisées d'une part, et le mode et les méthodes d'acquisition de ces informations, qui obéissent à des normes dérivées des sciences humaines d'autre part : « COI, like all other discursive forms of knowledge about the complexities of the real world, does not lend itself to the binary reductionism required by legal decision making, with its application of the general to the particular and its collapsing of probability into certainty. Law is positivistic by necessity, whereas COI, by its very nature, cannot be. »³

¹ HCR, Guide des procédures et critères à appliquer pour déterminer le statut de réfugié au regard de la Convention de 1951 et du Protocole de 1967 relatifs au statut des réfugiés, 2^e éd. 1992 ; Mattern, Rainer, mars 2010, *Die Verwendung von COI in Entscheiden der Asylinstanzen*, Asyl 3/10, p. 3 à 12. NdT : article en allemand, suivi d'un résumé en français].

² HCR, février 2004 : *Informations sur les pays d'origine : Vers une coopération internationale renforcée*.

³ Gibb, Robert & Good, Anthony, juin 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. 291 à 322, ici : p. 322. NdT : Les COI, qui mettent en évidence des réalités complexes, ne se prêtent pas à la réduction



Chapitre 2 Contenus et méthode de travail

2.1 A quelles questions répondent les COI ?

2.1.1 Types de prestations et destinataires des COI

Dans le contexte de l'asile, l'utilité, pour ne pas dire la nécessité des COI se vérifie à toutes les étapes, ou presque, d'une procédure d'asile, qu'il s'agisse d'établir l'origine ou l'identité du requérant, de l'entendre sur ses motifs d'asile, d'apprécier la vraisemblance de ses allégations ou encore de constater sa qualité de réfugié. Les COI sont aussi indispensables pour se prononcer sur l'existence d'obstacles (d'ordre médical, social ou sécuritaire) à l'exécution d'un renvoi. En effet, dans ce contexte, apparaissent fréquemment de nouvelles questions, parfois très spécifiques, sur la situation dans les pays d'origine notamment en ce qui concerne les personnes vulnérables. Les COI sont également utilisées pour l'évaluation des possibilités de renvoi dans un Etat tiers, l'examen périodique des 'admissions provisoires octroyées, les autorisations d'entrée sur le territoire déposées à l'étranger, ou encore pour déterminer l'existence de motifs d'exclusion ou de fin de l'asile (suite à un changement de circonstances ou une révocation). Enfin, les COI servent de base à la désignation par le Conseil fédéral des pays dits sûrs.

L'observation permanente des évolutions dans les pays d'origine et de transit permet à la direction du SEM de réagir rapidement et de manière adéquate aux changements qui s'y dessinent. Les COI sont accessibles à tous les domaines de direction du SEM, de même que – sous réserve de ressources suffisantes – à d'autres autorités fédérales et cantonales. Les besoins d'informations à couvrir sont donc très hétérogènes.

La recherche concernant un cas particulier (*consulting*) constitue la forme la plus courante de mise à disposition de COI ; les résultats sont alors versés au dossier. Au besoin, la Section Analyses prépare également des rapports de fond (analyses de situation, focus), qui donnent un cadre général à l'examen des cas et permettent une appréciation globale des situations. Elle fournit en outre à la direction du SEM des analyses sur des événements d'actualité, qui étudient l'impact possible de ces événements sur la Suisse et les différents scénarios envisageables. Les spécialistes de la Section Analyses proposent également, parfois avec le concours d'experts externes, des formations thématiques ou ciblées sur un pays à l'intention des collaborateurs du SEM chargés des auditions ou amenés à rendre des décisions d'asile. Ils procèdent enfin – quoique dans une moindre mesure – à des analyses de documents. Les COI recueillies sont stockées dans KOMPASS, une base de données centralisée commune aux utilisateurs du SEM et du Tribunal administratif fédéral.

binaire nécessaire à la prise d'une décision judiciaire, passant du général au particulier et de la probabilité à la certitude. Le droit est positif par nécessité ; les COI ne sauraient l'être, par nature.



2.1.2 Thèmes couverts

La Section Analyses a pour mission première de recueillir et d'analyser des informations sur la situation politique et humanitaire des pays d'origine des requérants et sur la situation qui y prévaut en matière de droits de l'homme. Son spectre de recherche est très large, puisqu'il couvre des thématiques telles que le respect par un Etat de ses obligations internationales, les lois nationales en vigueur et leur application, les structures étatiques telles que l'administration, l'appareil judiciaire, la police et l'armée, mais aussi les acteurs armés non étatiques, les organisations de défense des droits de l'homme, les acteurs politiques, sociaux, religieux ou ethniques présents sur le territoire ou encore les conflits qui s'y déroulent. Les persécutions liées au genre font l'objet d'une attention particulière. Selon les besoins, la Section Analyses fournit en outre des informations de fond et du matériel cartographique. Elle peut enfin être sollicitée pour effectuer des recherches sur des documents officiels ou des événements précis. Elle est notamment de plus en plus sollicitée pour vérifier la disponibilité de traitements médicaux dans différents pays d'origine ou de structures adaptées en cas de retour de personnes vulnérables⁴.

2.1.3 Informations factuelles contre évaluations juridiques

Les COI sont des informations factuelles. La Section Analyses effectue les recherches les plus exhaustives possibles avant d'évaluer et compiler les COI recueillies. Les COI n'apportent ainsi de réponse qu'à des questions factuelles du type « Que sait-on de la manifestation du XX qui s'est déroulée à YY ? » ; elles ne tiennent pas lieu d'évaluation juridique et ne répondent donc pas à des questions telles que « Le récit du requérant quant à sa prétendue participation aux manifestations du XX à YY est-il crédible ? » ou encore « Le requérant se trouve-t-il, de ce fait, exposé à un danger à YY ? ». Les spécialistes de la Section Analyses ne sont pas habilités à tirer de conclusions juridiques de leurs recherches, ni à se prononcer sur la décision qui leur semble la plus pertinente dans un cas individuel. Leur rôle est de fournir des informations exactes, fiables et impartiales. Dans cette logique, ils devront aussi signaler, le cas échéant, l'absence d'informations ou d'informations corroborées sur un point donné – étant entendu que l'absence d'informations ne signifie pas nécessairement que tel événement ne s'est pas produit ou que telle organisation n'existe pas. Il appartiendra – là encore - exclusivement à l'instance de décision de tirer des conclusions juridiques⁵.

Pour obtenir des informations COI, le collaborateur responsable du dossier commencera par identifier les faits qui lui manquent pour pouvoir se prononcer sur un cas ou en dégager une appréciation d'ensemble. Il tient à lui de sélectionner des faits pertinents et sur lesquels il paraît probable que des informations pourront être trouvées. Une fois ces éléments identifiés, il soumettra sa requête à la Section Analyses, non sans avoir préalablement effectué une recherche dans KOMPASS.

⁴ Wallace, Rebecca MM & Wylie, Karen, décembre 2013: *The Reception of Expert Medical Evidence in Refugee Status Determination*, International Journal of Refugee Law (25:4), p. 749 à 767.

⁵ International Association of Refugee Law Judges (JARLJ), janvier 2009, *Judicial criteria for assessing Country of Origin Information (COI) ; a checklist*, International Journal of Refugee Law (21:1), p. 149 à 168.



2.2 Comment les COI sont-elles collectées ?

2.2.1 Sources

Plusieurs bases de données accessibles au public constituent, pour les autorités, les représentants légaux ou d'autres acteurs intéressés, une source principale d'informations COI, notamment [Refworld](#) (HCR), [EASO COI Portal](#) et [ecoi.net](#) (European Country of Origin Information Network). Les analystes du SEM se fondent aussi sur d'autres sources publiques, telles que les rapports d'organisations internationales ou d'ONG, des publications scientifiques, des revues spécialisées, des articles de presse de qualité, des communiqués d'agences de presse, des monographies et des ouvrages de référence, de même qu'Internet.

A côté de ces sources, il apparaît de plus en plus souvent nécessaire de procéder à des recherches très spécifiques. Les analystes du SEM s'appuient, pour ce faire, sur un solide réseau d'interlocuteurs auprès des représentations suisses à l'étranger, des services administratifs fédéraux, de l'ONU, d'ONG, de structures sanitaires et sociales dans les pays d'origine, d'institutions religieuses, ethniques et politiques, d'experts et d'instituts de recherche. La coopération avec les unités COI d'autorités partenaires et avec le HCR est également précieuse à cet égard.

Au besoin, les analystes pays du SEM procèdent enfin à des missions exploratoires dans le pays d'origine pour y recueillir ou corroborer des informations sur le terrain et pour étoffer leur réseau de contacts dans la perspective de recherches futures.

2.2.2 Analyse et traitement de l'information

Le cahier des charges des analystes pays comprend, outre la collecte d'informations, l'analyse et le conditionnement des informations collectées. Ce travail doit répondre à un certain nombre de critères de qualité.

Le respect de ces critères permet non seulement de déjouer des tentatives de manipulation délibérée, mais aussi de résister à ses propres biais cognitifs (généralement inconscients) dans la perception et le traitement de l'information (heuristique)⁶. On a en effet tendance à tenir plus facilement pour vraies des informations qui se recoupent avec une opinion déjà faite (biais de confirmation) ou qui sont souvent réitérées, indépendamment de leur exactitude (« effet de mode » ou « pensée de groupe »)⁷. Le risque est d'autant plus grand lorsqu'on travaille sous la contrainte du temps de se satisfaire d'informations facilement accessibles et cohérentes (« cascade de disponibilité »), et de rejeter celles nouvelles qui contredisent des connaissances acquises (cf. réflexe Semmelweis), plutôt que de chercher à les corroborer par

⁶ Kahneman, Daniel 2011: *Thinking, fast and slow*, New York.

⁷ Gilbert, Daniel A.; Krull, Douglas S. ; Malone, Patrick S, octobre 1990 : *Unbelieving the Unbelievable: Some Problems in the Rejection of False Information*, *Journal of Personality and Social Psychology* (59:4), p 601 à 613.



d'autres sources passées sous silence (souvent involontairement ; témoins muets et faux positifs)⁸. Un autre penchant naturel est d'accorder une importance excessive à ce qui est spectaculaire ou marquant. On aura aussi davantage tendance à tenir pour experte une personne qui exprime un avis très tranché, voire alarmiste sur une question, quand bien même ses prévisions s'avèrent souvent erronées⁹.

C'est pourquoi le référencement des sources des COI obéit à des critères rigoureusement scientifiques, dans un souci de transparence et de traçabilité de l'information. Toutefois, le besoin individuel de protection de la source étant prépondérant, il est parfois dérogé à cette règle. Dans un tel cas, conformément aux directives de l'UE, la source ne sera pas citée nommément, c'est-à-dire que ses données personnelles complètes ne seront pas publiées. L'auteur pourra alors se contenter d'indiquer, p. ex., la fonction exercée ou d'autres éléments permettant d'évaluer la pertinence de la source.

Les sources sont sélectionnées en fonction du type d'informations recherchées dans un cas concret. Elles sont validées selon les critères qui gouvernent la critique de source scientifique-historique, c'est-à-dire en déterminant, outre la date de l'information, le contexte politique, religieux ou ethnique dans lequel opère la source, son mode de financement et l'intention supposée qui la guide. La Croix-Rouge autrichienne a publié à cette fin un [manuel](#) fort utile, qui établit une distinction entre les *sources primaires*, qui sont proches ou directement liées à un fait, un événement ou un sujet, et les *sources secondaires*, qui se contentent de reproduire l'information documentée par une source originelle. Il importe également de bien distinguer entre les faits rapportés qui sont vérifiables et les appréciations générales, voire même les conclusions qui peuvent en être tirées. S'il ne doit pas laisser transparaître son opinion personnelle, l'analyste peut inclure dans son analyse les appréciations ou conclusions émanant d'une source pouvant être considérée comme fiable ; ces appréciations devront cependant apparaître clairement comme telles. Enfin, les informations présentées doivent, si possible, être corroborées par des sources indépendantes les unes des autres.

Le résultat des recherches doit être présenté de façon objective et neutre ; l'analyste soulignera également les lacunes et contradictions constatées le cas échéant. Il évitera, par ailleurs, de tomber dans le piège des « distorsions narratives », notamment d'établir un lien (sans pouvoir le démontrer ou sans prendre de recul) entre des faits isolés pour en faire un tout cohérent.

⁸ Taleb, Nassim Nicholas, 2008: *Der Schwarze Schwan; die Macht höchst unwahrscheinlicher Ereignisse*, München ; Baumeister, Roy F., Bratslavsky, Ellen, Finkenauer, Catrin; Vohs, Kathleen D., 2001: *Bad is Stronger Than Good*, *Review of General Psychology* (5:4), p. 323 à 370 ; Arbesman, Samuel, 2012: *The Half-Life of Facts: Why everything we know has an expiration date*, New York.

⁹ Tetlock, Philip, 2005: *Expert political judgement. How good is it? How can we know?*, Princeton.



Chapitre 3 Références et lectures complémentaires

ACCORD, 2013, *Researching Country of Origin Information; Training Manual*. Vienne. (version 2004 disponible en français sous le titre : « Rechercher les informations sur les pays d'origine – un manuel de formation »)

Arbesman, Samuel, 2012: *The Half-Life of Facts: Why everything we know has an expiration date*, New York.

Baumeister, Roy F. / Bratslavsky, Ellen / Finkenauer, Catrin / Vohs, Kathleen D., 2001: *Bad is Stronger Than Good*, *Review of General Psychology* (5:4), p. 323 à 370.

Lignes directrices communes à l'UE pour le traitement de l'information sur les pays d'origine (COI, *Country of origin information*), avril 2008.

Lignes directrices communes à l'UE en matière de missions exploratoires (conjointes) : un outil pratique pour aider les Etats membres à organiser des missions exploratoires (conjointes), novembre 2010.

Gibb, Robert & Good, Anthony, juin 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. 291 à 322.

Gilbert, Daniel A. / Krull, Douglas S. / Malone, Patrick S., octobre 1990: *Unbelieving the Unbelievable: Some Problems in the Rejection of False Information*, *Journal of Personality and Social Psychology* (59:4), p. 601 à 613.

International Association of Refugee Law Judges (JARLJ), janvier 2009: *Judicial criteria for assessing Country of Origin Information (COI); a checklist*, *International Journal of Refugee Law* (21:1), p. 149 à 168.

Kahneman, Daniel, 2011: *Thinking, fast and slow*, New York.

Lengauer, Günther / Esser, Frank / Berganza, Rosa, February 2012: *Negativity in political news: A review of concepts, operationalizations and key findings*, *Journalism* (13:2), p. 179 à 202.

Mattern, Rainer, mars 2010: *Die Verwendung von COI in Entscheiden der Asylinstanzen*, *Asyl*, 3/10, p. 3 à 12.

Taleb, Nassim Nicholas, 2008: *Der Schwarze Schwan; die Macht höchst unwahrscheinlicher Ereignisse*, Munich.

Tetlock, Philip, 2005: *Expert political judgement. How good is it? How can we know?* Princeton.



HCR, février 2004, Informations sur les pays d'origine : Vers une coopération internationale renforcée.

Wallace, Rebecca MM & Wylie, Karen, décembre 2013: *The Reception of Expert Medical Evidence in Refugee Status Determination*, International Journal of Refugee Law (25:4), p. 749 à 767.