



Défis et pratiques dans
l'établissement de l'identité
des demandeurs lors des
processus migratoires

1. Introduction

La note de synthèse présente les principaux résultats de l'étude réalisée en 2017 par le Point de contact Luxembourgeois du Réseau Européen des Migrations intitulée : « Défis et pratiques dans l'établissement de l'identité des demandeurs lors des processus migratoires ».

Cette étude vise à présenter un aperçu des principaux défis auxquels les autorités compétentes au Luxembourg sont confrontées lors de l'établissement et de la vérification de l'identité des ressortissants de pays-tiers dans le cadre des différentes procédures de migration (asile, retour, migration légale) ainsi que des pratiques mises en œuvre pour relever ces défis.

Cette note se base essentiellement sur les informations recueillies jusqu'en juillet 2017 et n'en-globe donc que peu d'évolutions qui ont pu se produire après cette date.

2. Le cadre légal

2.1 Le cadre international et européen

2.1.1 Protection internationale

La Convention de Genève relative au statut des réfugiés constitue l'instrument clef du droit international en matière de protection des réfugiés¹. En étant signataire de la Convention, le Luxembourg s'est engagé à appliquer ces dispositions à toutes les personnes auxquelles s'étend la définition du terme de « réfugié ».²

Plusieurs directives européennes (directives « Qualification »³, « Procédure »⁴, « Accueil »⁵) **et le règlement Dublin**⁶ contiennent des éléments relatifs à l'évaluation des demandes de protection internationale et en particulier à l'établissement de l'identité d'un demandeur de protection internationale (DPI).

2.1.2 Retour

La directive « Retour »⁷ établit les critères et procédures communs aux Etats membres de l'UE en matière de retour volontaire ou forcé des ressortissants de pays tiers en situation irrégulière. La problématique de l'identification des personnes se pose notamment en relation avec l'article 15 de cette directive qui précise les conditions qui doivent être remplies afin de placer en rétention un ressortissant de pays tiers. Plus concrètement, le manuel sur le retour détaille les critères pour apprécier le risque de fuite, dont par exemple le manque de documents d'identité ou l'absence de coopération dans l'établissement de l'identité⁸.

2.1.3 Migrations légales autres que la recherche de protection internationale

Les questions d'identification et d'identité des ressortissants de pays tiers surgissent également au niveau des procédures de demandes de visas Schengen ou encore de traitement des demandes d'autorisation de séjour introduites sur base de divers motifs de migration.

Le code communautaire des visas⁹ établit les procédures et les critères de délivrance des vi-

sas de court séjour ou de transit dans les pays de l'espace Schengen. Cette réglementation, qui s'applique à tous les ressortissants des pays tiers ayant besoin d'un visa pour franchir les frontières extérieures de l'UE, inclut des éléments d'identification du demandeur. Ainsi, les autorités nationales doivent vérifier la recevabilité de la demande en contrôlant l'identité du détenteur de visa, l'authenticité et la fiabilité des documents produits¹⁰.

De manière générale, les Directives relatives aux migrations légales précisent les règles et conditions d'admission des ressortissants de pays tiers, parmi lesquelles l'obligation de présenter un document de voyage valable, ou bien encore, s'ils sont requis, un visa ou un titre de séjour. Ces Directives sont les suivantes :

- Directive sur le regroupement familial¹¹
- Directive relative aux étudiants et chercheurs¹²
- Directive relative au permis unique¹³
- Directive « Carte bleue »¹⁴
- Directive relative aux travailleurs saisonniers¹⁵
- Directive sur les transferts intragroupes¹⁶

2.1.4 Systèmes européens de gestion en matière d'identification

En raison de **l'absence de contrôle aux frontières intérieures de l'espace Schengen**, il est fondamental d'assurer une bonne gestion de la circulation des personnes franchissant les frontières extérieures de l'UE. Dans ce cadre, plusieurs systèmes d'information centralisés ont été développés par l'UE afin de fournir aux Etats

membres un soutien technologique de premier ordre dans la gestion de l'identité des ressortissants de pays tiers dans le cadre des différentes procédures migratoires.

Le système d'information Schengen (SIS)¹⁷ est une base de données qui permet l'échange d'informations biométriques entre les différentes autorités compétentes des Etats membres, en particulier les services de police et douaniers, concernant des personnes ayant pu commettre ou participer à un acte criminel dans les Etats membres ainsi que des personnes faisant l'objet d'une interdiction d'entrée sur le territoire de l'espace Schengen. Ainsi, toutes les interdictions d'entrée du territoire sont enregistrées dans ce système.

Le système d'information des visas (VIS)¹⁸ permet aux Etats membres de l'espace Schengen (mais également aux représentations diplomatiques des Etats membres situés dans les pays tiers) d'échanger des informations relatives au visa. Le système facilite le contrôle, lors du franchissement des frontières extérieures, de l'identité de la personne ainsi que de l'authenticité du visa.

Eurodac est une base de données des empreintes digitales des DPI ainsi que des personnes interpellées pour avoir franchi illégalement les frontières extérieures de l'UE. Ce dispositif a pour vocation de faciliter l'application du **Règlement de Dublin** en contribuant à déterminer l'Etat membre responsable de l'examen d'une demande de protection internationale présentée dans un Etat membre.

Les différentes autorités compétentes au Luxembourg en matière d'immigration ont accès à ces dispositifs européens dans le cadre de l'établissement/vérification de l'identité/documents des personnes candidates à l'immigration.

2.2 Le cadre national

2.2.1 Protection internationale

La loi du 18 décembre 2015 relative à la protection internationale et à la protection temporaire (ci-après désignée loi d'asile) établit les conditions d'octroi et de retrait de la protection internationale et les normes relatives aux conditions que doivent remplir les ressortissants de pays tiers ou les apatrides pour pouvoir bénéficier d'une protection internationale.

Dans ce cadre, l'établissement (ou la vérification) de l'identité du demandeur constitue une phase essentielle de la procédure relative à l'octroi d'une demande de protection internationale¹⁹.

2.2.2 Retour

La loi modifiée du 29 août 2008 sur la libre circulation des personnes et l'immigration (ci-après désignée loi d'immigration) a pour objet de régler l'entrée et le séjour des étrangers sur le territoire du Grand-Duché de Luxembourg. Elle fixe les conditions dans lesquelles les étrangers peuvent ou doivent quitter le territoire, et notamment dans le cas où l'établissement de l'identité de ces derniers est problématique (par exemple, si un étranger a contrefait, falsifié ou établi sous un autre nom que le sien un titre de séjour ou un document d'identité ou de voyage

ou bien alors si ce dernier ne peut justifier de la possession de documents d'identité ou de voyage en cours de validité, ou qu'il a dissimulé des éléments de son identité)²⁰.

2.2.3 Migrations légales autres que la recherche protection internationale

Comme indiqué précédemment, la loi d'immigration contient les principales dispositions relatives à l'entrée et au séjour de ressortissants de pays tiers sur le territoire du Grand-Duché de Luxembourg²¹. Les conditions d'entrée et de séjour du migrant, et en particulier celles ayant trait à son identification, sont énumérées dans l'article 34 de la loi précitée²². Elles s'appliquent systématiquement dans le cadre des différentes migrations légales, dont par exemple pour: a) le travailleur salarié, b) le travailleur indépendant, c) le sportif d) l'étudiant, élève, stagiaire ou volontaire, e) le chercheur, f) le membre de la famille g) des raisons d'ordre privé.

Les articles 106 et 107 prévoient notamment les obligations des transporteurs aériens dans le cadre de la vérification de l'identité des passagers. Les articles 133 et 138 précisent les conditions et modalités des contrôles d'identité opérés par les agents de la Police grand-ducale.

3. Les défis liés à l'établissement de l'identité dans les procédures migratoires

L'établissement et la vérification de l'identité des ressortissants de pays tiers dans le cadre de procédures migratoires sont considérés

comme un enjeu majeur par la plupart des Etats membres²³. Ce défi est particulièrement prégnant dans le cadre de demandes de protection internationale et des procédures de retour des demandeurs déboutés. La gestion de ce défi par les autorités compétentes a gagné en complexité ces dernières années, notamment avec la « crise des réfugiés »²⁴.

3.1 Protection internationale

La forte augmentation de demandes de protection internationale enregistrée dans le contexte de la « crise des réfugiés » en 2015 a posé un certain nombre de défis supplémentaires aux niveaux européen et national. En effet, le nombre de demandes de protection internationale dans les pays membres de l'UE a plus que doublé entre 2014 et 2015 (626.960 demandes ont été enregistrées en 2009 pour s'élever à 1.322.845 demandes en 2015). Ce flux a ensuite décliné avec 1.260.910 demandes enregistrées pour l'année 2016 et 712.235 demandes pour l'année 2017²⁵. Dans la même période, le Luxembourg a également vu doubler le nombre de DPI sur son territoire, passant de 1.091 demandes en 2014 à 2.447 demandes en 2015. Toutefois, le nombre de demandes enregistrées en 2016 et 2017 est resté dans des proportions similaires à celles enregistrées en 2015 (avec 2.035 demandes enregistrées en 2016 et 2.322 demandes en 2017).²⁶

En proportion de la population de chaque Etat membre, le Luxembourg se hisse au rang du 3^{ème} pays ayant enregistré le plus grand nombre de primo-demandeurs en 2017²⁷. Cette situation a naturellement généré une **forte pression sur**

les différents services en charge du traitement des demandes de protection internationale et d'accueil des demandeurs de protection internationale²⁸.

Comme la plupart de leurs partenaires européens, les autorités compétentes luxembourgeoises rencontrent des difficultés liées à l'établissement de l'identité de certains DPI. Un nombre croissant de DPI n'ont pas été en mesure de présenter des pièces d'identité ou des documents de voyage²⁹. Ce phénomène s'observe en particulier chez les DPI originaires des pays d'Afrique et du Moyen Orient alors qu'il est tout à fait marginal chez les DPI en provenance des pays des Balkans.

Bien que la vérification de l'identité constitue une phase essentielle dans la procédure de demande de protection internationale, celle-ci n'est toutefois pas considérée par les autorités compétentes comme un facteur indispensable pour évaluer une telle demande.

En-dehors des preuves documentaires crédibles et irréfutables, il convient de souligner que les autorités compétentes n'accordent pas de valeur hiérarchique aux différentes méthodes de vérification de l'identité et fondent leur décision sur une analyse globale en considérant la crédibilité et la cohérence du récit et des faits déclarés par le DPI.

L'absence de documents d'identité rend plus complexe l'identification des DPI et l'évaluation de leur demande de protection internationale, et peut allonger sensiblement la durée de la procédure d'examen de la demande. Quand

bien même les documents d'identité sont présentés par les DPI aux autorités, la procédure de vérification d'identité est chronophage, en particulier pour la vérification de certaines nationalités (par ex : Syriens).

L'utilisation de faux documents dans le cadre de demande de protection internationale demeure exceptionnelle au Luxembourg³⁰. Le recours aux faux documents peut être interprété comme un élément jouant en défaveur de la crédibilité du récit du demandeur.

Il convient de souligner **qu'un DPI peut être placé en rétention afin d'établir ou de vérifier son identité ou sa nationalité**. Par ailleurs, le ministre peut décider de traiter l'examen de la demande de protection internationale dans le cadre d'une procédure accélérée si le demandeur a induit les autorités en erreur en ce qui concerne son identité ou sa nationalité, en présentant notamment de faux documents ou en dissimulant des informations ; ou s'il est probable que, de mauvaise foi, il a détruit ou s'est défait de documents d'identité ou de voyage qui auraient permis d'établir son identité, ou encore s'il refuse de se soumettre à une prise d'empreintes digitales.

3.2 Retour

La procédure du retour concerne à la fois le demandeur de protection internationale débouté de sa demande que la personne n'ayant jamais introduite une demande de protection et qui n'a pas ou qui n'a plus droit de séjour au Luxembourg. Conformément à la réglementation en vigueur, **le demandeur de protection interna-**

tionale débouté a l'obligation de quitter le territoire national luxembourgeois dans un délai de trente jours³¹ de façon volontaire à compter du jour où la décision de retour est rendue définitive³². Il en est de même de l'étranger qui se voit notifier une décision de refus de séjour déclarant illégal son séjour³³.

L'exécution de cette décision de retour est particulièrement problématique dans le cas où l'identité de la personne n'a pas pu être formellement établie **en raison de l'absence de documents d'identité de la personne concernée et/ou de son manque de coopération à établir son identité**.

Un long et fastidieux travail d'investigation visant à établir l'identité de la personne concernée est alors conduit par les autorités compétentes qui peuvent désormais contacter les autorités diplomatiques du pays d'origine (supposé)³⁴. **Cette coopération avec les autorités diplomatiques du pays d'origine supposé du demandeur débouté est indispensable afin d'obtenir les documents de voyage (par exemple, les « laissez-passer »³⁵) nécessaires au retour du ressortissant de pays tiers dans son pays d'origine**.

Cependant, un certain nombre d'obstacles entravent la procédure de retour, en particulier le degré de coopération estimé insuffisant avec les autorités diplomatiques de certains pays tiers³⁶, la faible représentation de ces autorités diplomatiques sur le territoire luxembourgeois (une large majorité d'entre elles est située à Bruxelles³⁷ et enfin les procédures qui exigent **la présentation physique de la personne à identifier dans les locaux des représentations consu-**

lares³⁸, ce qui soulève un certain nombre de problématiques d'ordre juridique, logistique et financière.

Notons encore que la personne concernée peut être placée en rétention³⁹ afin de préparer la mise en œuvre de son retour. La durée de rétention initiale d'un mois peut être prolongée à deux reprises. En cas d'absence de documents d'identité et de voyage, de refus de coopération de la personne concernée ou de retards subis pour obtenir les documents nécessaires de la part de pays tiers, la durée de rétention peut être prolongée à deux reprises, d'un mois supplémentaire.

3.3 Migrations légales autres que la recherche de protection internationale

L'établissement de l'identité est également un élément fondamental dans le cadre des procédures de migrations légales, que ce soit dans le cadre de demandes de visas de court séjour ou dans celui de demandes d'autorisation de séjour.

Pour les traitements des demandes d'autorisation de séjour, **la principale difficulté rencontrée réside dans l'établissement de l'authenticité des documents fournis pour étayer la demande, en particulier dans les procédures de regroupement familial** pour lesquelles des preuves de l'âge ainsi que de liens familiaux doivent être apportés⁴⁰. Au Luxembourg, le nombre de cas demeure relativement faible mais est en augmentation au cours de ces dernières années.

Dans le cadre des demandes d'autorisation de séjour un certain nombre de conditions doivent être remplies, notamment a) la présentation d'un passeport valide et d'un visa (si nécessaire) b) ne pas faire l'objet d'un signalement dans le Système d'Information Schengen (SIS) c) ne pas faire l'objet d'une interdiction d'entrée sur le territoire d) ne pas être considéré comme constituant une menace pour l'ordre public, la sécurité intérieure, la santé publique e) justifier l'objet et les conditions du séjour envisagé et justifier de ressources suffisantes tant pour la durée du séjour envisagé que pour le retour dans le pays d'origine ou de transit. Dans tous les cas, une copie intégrale du passeport, un acte de naissance ainsi qu'un extrait du casier judiciaire sont requis.

4. Le cadre institutionnel

Au Luxembourg, deux organes sont responsables de la détermination de l'identité des ressortissants de pays tiers : **1) La Direction de l'immigration 2) La Police judiciaire.**

Le service de Police judiciaire transmet un rapport à la Direction de l'immigration, qui traite les demandes de protection internationale, de migration légale ainsi que les retours. **Les décisions sont prises par le Ministre en charge de l'immigration et l'asile.**

4.1 La Direction de l'immigration

Le Service des étrangers de la Direction de l'immigration traite les demandes en relation avec la libre circulation des personnes (citoyens de l'UE et les membres de leur famille) et avec l'im-

migration (entrée et le séjour des ressortissants de pays tiers).

Le Service des réfugiés de la Direction de l'immigration est l'autorité compétente pour enregistrer et traiter les demandes de protection internationale.

Le Service des retours de la Direction de l'immigration met en œuvre les décisions de retour des personnes en séjour irrégulier.

Enfin, le Bureau des Passeports, Visas et légalisation, ainsi que les représentations diplomatiques du Luxembourg à l'étranger sont compétents pour l'octroi du visa Schengen.

4.2 La Police judiciaire

Alors que la procédure d'instruction des demandes de protection internationale et d'autorisation de séjour relève de la compétence de la Direction de l'immigration, **la Police judiciaire⁴¹, conformément à la réglementation nationale⁴², est chargée de la vérification / de l'établissement de l'identité des demandeur de protection internationale et de leur itinéraire de voyage⁴³**. La police judiciaire peut également être sollicitée par la Direction de l'immigration, le Parquet ou le juge d'instruction pour vérifier l'authenticité des documents.

4.3 Les systèmes d'informations et organisations européennes et internationales

Les autorités compétentes luxembourgeoises collaborent très étroitement avec leurs homo-

logues européens dans le cadre des procédures d'établissement / vérification de l'identité des ressortissants de pays tiers notamment à travers **l'utilisation de bases de données centralisées des institutions européennes (Eurodac, SIS, VIS, IPRADO⁴⁴)** mais également de celles d'autres Etats membres (par exemple, la base de données néerlandaise EDISON).

Elles sont accompagnées dans ce processus par différentes agences européennes, notamment **eu-LISA⁴⁵**, organe en charge de la gestion opérationnelle des services susmentionnés.

La réglementation en vigueur prévoit en outre une collaboration entre les autorités compétentes luxembourgeoises et **le Bureau européen d'Appui en matière d'asile (EASO) ainsi que le Haut- Commissariat des Nations Unies pour les Réfugiés (UNHCR)⁴⁶**. Un partage d'informations est également entretenu, si nécessaire, avec Europol et Interpol⁴⁷.

Enfin, le Luxembourg a signé un accord de coopération avec **l'Organisation Internationale des Migrations (OIM)⁴⁸** afin de rechercher les parents de mineurs non-accompagnés (MNA) dans le pays d'origine ainsi que d'accompagner les retours volontaires et la réintégration dans le pays d'origine⁴⁹.

5. Méthodes et procédures d'établissement de l'identité des ressortissants de pays tiers

Au Luxembourg, il n'existe pas de définition juridique de l'« identité » aux fins des différentes

procédures migratoires et de retour. Une définition opérationnelle est toutefois utilisée par les autorités compétentes⁵⁰.

5.1 Protection internationale et Retour

La loi d'asile précise que le DPI a **l'obligation de coopérer avec les autorités compétentes en vue d'établir son identité**⁵¹. Dans ce cadre, il doit remettre ses documents d'identité (titres d'identité et titres de voyage) ainsi que toute autre pièce utile aux autorités.

La loi d'asile précise que le service de Police judiciaire peut procéder à toute vérification nécessaire à l'établissement de l'identité et de l'itinéraire de voyage du demandeur, en particulier par un **relevé d'empreintes digitales du demandeur, une prise de photographies et un entretien sur son itinéraire de voyage**⁵².

Conformément au règlement Dublin III, la base de données Eurodac est consultée notamment afin de déterminer l'Etat membre responsable du traitement de la demande de protection internationale⁵³.

Le demandeur peut être soumis à un **test linguistique** afin de déterminer son pays / région d'origine⁵⁴. Une **fouille corporelle** ainsi qu'une **fouille des objets qu'il transporte** peut également être effectuée par le service de police judiciaire⁵⁵. Des **examens médicaux peuvent être réalisés en cas de doute sur l'âge du demandeur**⁵⁶. Enfin, la législation nationale prévoit également que le DPI peut être **placé en rétention** afin d'établir ou vérifier son identité / nationalité⁵⁷.

Plusieurs bases de données régionales et européennes sont consultées dans le cadre de la procédure de vérification de l'identité des DPI, notamment Eurodac, VIS, SIS II, CCPD⁵⁸, Europol.⁵⁹

Pour le moment, la législation en vigueur ne permet pas l'utilisation d'autres méthodes (test ADN et scan de l'iris), d'autres documents (tels que des documents fiscaux, bancaires, assurance sociale) ou des smartphones et des médias sociaux afin de permettre l'identification des demandeurs.

Conformément à la réglementation, certaines de ces méthodes peuvent toutefois être utilisées dans des cas de figure spécifiques: des tests ADN pourront être diligentés dans le cadre d'une procédure judiciaire ou sur consentement du candidat afin d'établir des liens familiaux, et l'accès au contenu du smartphone pourra être autorisé dans le cadre d'une procédure criminelle ou sur la base du consentement du DPI. Plus largement, les agents de la Direction de l'immigration peuvent également consulter les médias sociaux afin de vérifier les déclarations du DPI (toutefois, cette méthode ne constitue pas en soi un moyen de prouver l'identité d'un candidat)⁶⁰.

En cas de manquements du DPI aux obligations réglementaires⁶¹, le Ministre en charge de l'asile peut en conséquence traiter la demande dans le cadre de la procédure accélérée.

Dans le cadre des procédures de retour (qui s'appliquent tant pour le DPI débouté que pour le migrant en séjour irrégulier), le ressortissant de pays tiers dont l'identité n'a pas été établie

peut-être soumis à tout l'éventail des méthodes utilisées dans le cadre d'une demande de protection internationale. **Une coopération avec les autorités diplomatiques du pays d'origine (préssumé) est nécessaire sinon indispensable.**

Afin de répondre principaux défis posés par l'établissement de l'identité dans le cadre de la procédure de retour, **le Luxembourg a récemment mis en place un projet pilote intitulé « Vioconférence à des fins d'identification » (VCI)** avec la Belgique et la Pologne afin de faciliter l'organisation des entretiens entre les ressortissants de pays tiers et la mission diplomatique dans le pays d'origine présumé. Ce dispositif permet notamment de lever un certain nombre de contraintes légales, financières, organisationnelles et logistiques liées à la présentation de ressortissants de pays tiers dans les ambassades de leur pays d'origine (supposé) situées hors du territoire luxembourgeois (principalement à Bruxelles), à des fins d'identification⁶².

5.2 Migrations légales autres que la recherche de protection internationale

Les **procédures de visa sont entièrement harmonisées au niveau européen. Les demandes sont déposées par les ressortissants des pays tiers auprès des représentations diplomatiques ou consulaires à l'étranger**⁶³. Dans certains cas, le Luxembourg fait appel à un fournisseur de services⁶⁴ afin de traiter les démarches relatives aux visas dans certains pays tiers.

Pour les visas de court séjour, la remise d'une photo et une prise d'empreintes digitales sont systématiques. Ces données biométriques sont

enregistrées dans le système VIS pour comparaison et vérification.

Pour les demandes d'autorisation de séjour, des documents d'identité sont demandés (copie du passeport, acte de naissance) ainsi que d'autres documents en fonction du motif du séjour. Les vérifications de la Direction de l'immigration se basent principalement sur les conditions à remplir pour l'entrée sur le territoire, précisées à l'article 34 de la loi sur l'immigration. Dans ce cadre, le SIS II est systématiquement consulté. Lors de l'octroi d'un titre de séjour, plus aucune vérification n'est faite.

6. Collecte et partage de données

Les autorités compétentes luxembourgeoises ont conclu un certain nombre de protocoles d'accord avec plusieurs autres Etats membres. Ces dispositifs permettent la mise en œuvre de **mécanismes efficaces de partage de données biographiques et biométriques sur les ressortissants de pays tiers** qui sont utilisées dans le cadre des procédures de migration⁶⁵.

Contrairement à certains autres Etats membres⁶⁶ (notamment l'Allemagne), le traitement de données personnelles et l'utilisation de vastes bases de données européennes dans le cadre des procédures migratoires n'ont pas suscité de débats publics particuliers au Luxembourg.

7. Conclusions

L'établissement de l'identité d'un ressortissant de pays tiers dans le cadre des différentes procédures migratoires **constitue un élément essentiel dans la procédure d'évaluation de la demande** ainsi **qu'un enjeu majeur pour les autorités compétentes des Etats membres de l'UE.**

Ces derniers sont tenus de respecter un certain nombre d'obligations pour vérifier l'identité des demandeurs de protection internationale afin de prendre des décisions équitables et conformes à la réglementation.

En matière de protection internationale et de migration légale, plusieurs directives européennes ont clarifié les obligations des Etats membres (mais également des demandeurs lors des différentes procédures de migrations) et ont été **transposées en conséquence dans la législation nationale luxembourgeoise.**

Les autorités compétentes luxembourgeoises sont confrontées à un certain nombre de défis **liés à l'établissement de l'identité qui ralentissent/entravent considérablement la prise de décision**⁶⁷et leur mise en œuvre, notamment :

- L'augmentation et la diversification significative des demandes de protection internationale au cours des dernières années
- L'absence de documents d'identité
- Le manque de coopération/l'obstruction du demandeur de protection internationale ou du migrant sans droit de séjour à l'établissement de son identité

- La faible représentation des autorités diplomatiques sur le territoire luxembourgeois ainsi que le degré de coopération insuffisant avec les autorités consulaires du pays d'origine (supposé) dans le cadre d'une procédure de retour
- La falsification de documents
- Le manque d'experts linguistiques pour effectuer les tests de langues

Bien que les autorités compétentes considèrent que l'absence ou le manque de documents d'identité ou encore le recours à de faux documents se sont développés ces dernières années, l'ampleur exacte de ces phénomènes au Luxembourg ne peut être actuellement évalué précisément en raison d'un manque de données statistiques à ce sujet. De même, les données concernant les retours inapplicables faute d'identification des personnes concernées et/ou du manque de collaboration avec les pays d'origine, les recours à des tests linguistiques ou à des analyses pour déterminer l'âge des personnes présumées mineures font défaut.

Afin de répondre à ces défis, les autorités nationales peuvent s'appuyer sur un large éventail de dispositifs et d'aménagements, en particulier :

- Des dispositions spécifiques prévues par la réglementation européenne, transposées dans la législation nationale
- Des systèmes européens de gestion des identités permettant la collecte, le partage et la vérification des identités
- Des procédures migratoires harmonisées au niveau européen
- Une coopération accrue avec plusieurs

agences européennes et organisations internationales

- La mise en place d'un projet pilote de visioconférence à des fins d'identification dans le cadre de la procédure de retour
- Le recrutement de personnels supplémentaires au sein de la Direction de l'immigration⁶⁸

Les différentes autorités compétentes (Direction de l'immigration et service de Police judiciaire) collaborent très étroitement et ont développé conjointement des documents utiles à usage interne dans la gestion de l'établissement de l'identité des ressortissants de pays tiers⁶⁹. Ils sont accompagnés dans leur mission par un certain nombre d'agences européennes.

Au niveau européen, près de la moitié des Etats membres indiquent que **des améliorations pourraient être apportées quant au type de données collectées** et suggèrent la collecte de données suivantes⁷⁰ :

- Une copie numérisée du document de voyage dans VIS
- Les informations sur les documents falsifiés dans la procédure de protection internationale
- Le nom du père et de la mère des demandeurs de visas Schengen
- Plus de données sur les tampons authentiques des autorités des Etats tiers et sur les documents de voyage volés
- Le numéro national d'identification/de nationalité donné par le pays d'origine

Un certain nombre d'Etats membres ont également mis en place des projets pilotes dans les domaines de la gestion de l'identité et du partage de données ayant principalement pour objectif d'automatiser la collecte et l'analyse de données et d'améliorer l'interopérabilité des différentes bases de données nationales et européennes⁷¹. Citons-en quelques-uns :

- **En Belgique**, la passerelle électronique entre l'Office de l'immigration et la Police fédérale pour le transfert des données biométriques sera finalisée prochainement. En outre, la base de données centrale de l'Office de l'immigration est en cours de reconstruction et de modernisation dans le but d'automatiser davantage les processus. De même, il est prévu que la collecte et l'enregistrement des données biométriques dans SIS soient initiées dans le courant de l'année 2018 ;
- **L'Allemagne** teste plusieurs projets, par exemple, l'analyse des supports de données des demandeurs d'asile, la vérification croisée automatisée des photographies d'identité récentes et enregistrées ainsi que la translittération automatique des noms arabes en alphabet latin ;
- L'unité asile du Service de l'immigration **en Finlande** lancera prochainement le projet « Flow 2 » qui vise à développer une méthode pour chercher et utiliser des informations liées à l'identité sur les réseaux sociaux. L'objectif général du projet Flow est de constituer des méthodes d'établissement de l'identité.

Toutes les informations, y compris les statistiques, dans cette note de synthèse sont tirées de l'étude « Défis et pratiques dans l'établissement de l'identité des demandeurs lors des procédures migratoires » qui est accessible en anglais sur le lien suivant :

<http://www.emnluxembourg.lu/?p=2239>

ainsi que du rapport synthétique de la Commission européenne, accessible en anglais au

lien suivant :

<http://www.emnluxembourg.lu/?p=2418>

Pour toute autre information, études et rapports politiques sur les migrations et l'asile, veuillez consulter notre site internet :

www.emnluxembourg.lu

ou celui de la Commission européenne :

<http://ec.europa.eu/emn/>

1 Voir: <https://www.icrc.org/fr/guerre-et-droit/traites-et-droit-coutumier/conventions-de-geneve>

2 L'article 2 de la Loi du 18 décembre 2015 relative à la protection internationale et à la protection temporaire considère comme réfugié « tout ressortissant d'un pays tiers ou apatride qui, parce qu'il craint avec raison d'être persécuté du fait de sa race, de sa religion, de sa nationalité, de ses opinions politiques ou de son appartenance à un certain groupe social, se trouve hors du pays dont il a la nationalité et qui ne peut ou, du fait de cette crainte, ne veut se réclamer de la protection de ce pays ou tout apatride qui, se trouvant pour les raisons susmentionnées hors du pays dans lequel il avait sa résidence habituelle, ne peut ou, du fait de cette crainte, ne veut y retourner et qui n'entre pas dans le champ d'application de l'article 45 ».

3 La directive « Qualification » introduit le devoir pour les Etats membres d'évaluer l'identité des demandeurs de protection internationale.

4 Voir: Directive 2011/95/UE du Parlement européen et du Conseil du 13 décembre 2011 concernant les normes relatives aux conditions que doivent remplir les ressortissants des pays tiers ou les apatrides pour pouvoir bénéficier d'une protection internationale.

5 La directive « Procédure » impose aux DPI l'obligation de coopérer avec les autorités compétentes en vue d'établir leur identité.

6 Voir: Directive 2013/32/UE du 26 juin 2013 relative à des procédures communes pour l'octroi et le retrait de la protection internationale (refonte).

7 La directive « Accueil » introduit quant à elle la possibilité pour les Etats membres de placer en rétention les DPI pour déterminer ou vérifier leur identité. Voir: Directive 2013/33/UE du Parlement européen et du Conseil du 26 juin 2013 établissant des normes pour l'accueil des personnes demandant la protection internationale (refonte).

8 Le règlement Dublin III définit les critères de responsabilité d'un Etat membre dans l'examen de la demande de protection internationale introduite dans un Etat membre par un ressortissant de pays tiers ou une personne apatride. Le règlement Eurodac créé une base de données des empreintes digitales des DPI en vue de faciliter l'application de Dublin III.

9 Voir: Règlement (UE) n° 604/2013 du Parlement européen et du Conseil du 26 juin 2013 établissant les critères et mécanismes de détermination de l'Etat membre responsable de l'examen d'une demande de protection internationale introduite dans l'un des Etats membres par un ressortissant de pays tiers ou un apatride (refonte)

10 Voir aussi : Règlement (UE) n° 603/2013 du Parlement européen et du Conseil du 26 juin 2013 relatif à la création d'Eurodac pour la comparaison des empreintes digitales aux fins de l'application efficace du règlement (UE) n° 604/2013 établissant les critères et mécanismes de détermination de l'Etat membre responsable de l'examen d'une demande de protection internationale introduite dans l'un des Etats membres par un ressortissant de pays tiers ou un apatride et relatif aux demandes de comparaison avec les données d'Eurodac présentées par les forces de l'ordre des Etats membres et Europol à des fins répressives, et modifiant le règlement (UE) no 1077/2011 portant création d'une agence européenne pour la gestion opérationnelle des systèmes d'information à grande échelle au sein de l'espace de liberté, de sécurité et de justice (refonte),

11 Directive 2008/115/CE du Parlement européen et du Conseil du 16 décembre 2008 relative aux normes et procédures communes applicables dans les Etats membres en cas de retour des ressortissants de pays tiers en séjour irrégulier.

12 Voir: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/FR/TXT/?uri=CELEX%3A32008L0115>

13 Commission européenne, Manuel sur le retour, points 1.6 et 14.4, <http://ec.europa.eu/transparency/regdoc/rep/3/2015/FR/3-2015-6250-FR-F1-1-ANNEX-1.PDF>

14 Règlement (CE) n° 810/2009 du Parlement européen et du Conseil du 13 juillet 2009 établissant un code communautaire des visas (code des visas), articles 10 et 13.

15 Voir: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/FR/TXT/?uri=celex%3A32009R0810>

16 Rapport de synthèse de l'étude 2017 du REM, « Défis et pratiques de l'établissement de l'identité des ressortissants de pays tiers dans les procédures migratoires », page 11

17 Directive du Conseil 2003/86/CE du 22 septembre 2003 relative au droit au regroupement familial.

18 Voir: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/FR/ALL/?uri=celex%3A32003L0086>

19 Directive (UE) 2016/801 du Parlement européen et du Conseil du 11 mai 2016 relative aux conditions d'entrée et de séjour des ressortissants de pays tiers à des fins de recherche, d'études, de formation, de volontariat et de programmes d'échange d'élèves ou

de projets éducatifs et de travail au pair.

Voir: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/FR/TXT/?uri=celex:32016L0801>

13 Directive 2011/98/UE du Parlement européen et du Conseil du 13 décembre 2011 établissant une procédure de demande unique en vue de la délivrance d'un permis unique autorisant les ressortissants de pays tiers à résider et à travailler sur le territoire d'un État membre.

Voir: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/FR/TXT/HTML/?uri=CELEX:32011L0098&from=EN>

14 Directive du Conseil 2009/50/CE du 25 mai 2009 établissant les conditions d'entrée et de séjour des ressortissants de pays tiers aux fins d'un emploi hautement qualifié, <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/FR/TXT/?uri=celex%3A32009L0050>

15 Directive 2014/36/EU du Parlement européen et du Conseil du 26 février 2014 établissant les conditions d'entrée et de séjour des ressortissants de pays tiers aux fins d'un emploi en tant que travailleur saisonnier.

Voir: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/FR/TXT/?uri=CELEX:32014L0036>

16 Directive 2014/66/UE du Parlement européen et du Conseil du 15 mai 2014 établissant les conditions d'entrée et de séjour des ressortissants de pays tiers dans le cadre d'un transfert temporaire intragroupe, <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/fr/ALL/?uri=celex:32014L0066>

17 Voir: https://ec.europa.eu/home-affairs/what-we-do/policies/borders-and-visas/visa-information-system_en

18 Voir: https://ec.europa.eu/home-affairs/what-we-do/policies/what-we-do/policies/borders-and-visas/visa-information-system_en

19 Loi du 18 décembre 2015 relative à la protection internationale et à la protection temporaire, articles 6, 12, 22, 27, 70.

20 Article 111 de la loi du 11 juillet 2011

21 Voir: <http://legilux.public.lu/eli/etat/leg/loi/2008/08/29/n1/jo>

22 Pour entrer sur le territoire du Grand-Duché de Luxembourg, le ressortissant d'un pays tiers doit : a) être muni d'un document de voyage valable et le cas échéant du visa requis b) ne pas faire l'objet d'un signalement aux fins de non-admission dans le Système d'Information Schengen c) ne pas faire l'objet d'une décision d'interdiction d'entrée sur le territoire d) ne pas être considéré comme une menace pour l'ordre public, la sécurité intérieure, la santé publique e) justifier l'objet et les conditions du séjour envisagé.

23 Rapport de synthèse de l'étude 2017 du REM. Défis et pratiques dans l'établissement de l'identité des ressortissants de pays tiers dans les procédures de procédures migratoires. Décembre 2017.

24 International migration in Luxembourg, October 2015,

http://orbilu.uni.lu/bitstream/10993/22528/1/INTERNATIONAL%20MIGRATION%20LUXEMBOURG_FINAL.pdf

25 Eurostat. <https://ec.europa.eu/eurostat/tgm/table.do?tab=table&init=1&language=en&pcode=tps00191&plugin=1>

26 1.150 demandes ont été enregistrées pour 2014 et 2505 pour l'année 2015.

<https://ec.europa.eu/eurostat/tgm/table.do?tab=table&init=1&language=en&pcode=tps00191&plugin=1>

27 Voir: <https://ec.europa.eu/eurostat/documents/2995521/8754398/3-20032018-AP-FR.pdf/f7bca4e4-ab6d-40cb-ae35-1b2e9e71017c>

28 Voir: LU EMN NCP. 2017. Challenges and practices for establishing applicants' identity in the migration process. Luxembourg, page 9.

29 Ce phénomène varie considérablement en fonction du pays d'origine (supposé) des DPI. C'est notamment le cas de DPI originaires d'Afrique contrairement aux DPI originaires de la région des Balkans (qui représentaient 35 % des DPI en 2016) qui présentent pour une large majorité d'entre eux (85 à 90%) des documents valides.

Voir: LU EMN NCP. 2017. Challenges and practices for establishing applicants' identity in the migration process. Luxembourg.

Néanmoins, il n'existe pas à ce jour de statistiques détaillées nous permettant de mesurer précisément l'ampleur de ce phénomène au Luxembourg. Seuls quelques Etats membres sont en mesure de fournir des données chiffrées à ce sujet. Entre 2012 et 2016, le pourcentage de demandeurs dont l'identité n'a pas été documentée au moment de la demande de protection internationale était de 23 % en Lettonie et de plus de 80% en Norvège et en Suède.

Voir: Rapport de synthèse de l'étude 2017 du REM, « Défis et pratiques de l'établissement de l'identité des ressortissants de pays tiers dans les procédures migratoires ».

30 La Direction de l'immigration dispose de rares cas de candidats syriens et irakiens ayant soumis des passeports authentiques (vérifiés par la police / les missions diplomatiques) mais qui n'appartiennent pas aux candidats concernés.

31 Article 34 de la loi du 18 décembre 2015 relative à la protection internationale et à la protection temporaire.

32 Le demandeur débouté peut toujours introduire un recours contre cette décision (Article 35 de la loi du 18 décembre 2015 relative à la protection internationale et à la protection temporaire).

33 Article 111 de la loi modifiée du 29 août 2008 sur la libre circulation des personnes et l'immigration.

34 Le contact avec les autorités diplomatiques du pays d'origine (supposé) du DPI est formellement interdit pendant la période d'instruction de la demande de protection internationale (sauf cas de figure particuliers) et ne peut intervenir qu'une fois la décision de retour prise par les autorités compétentes.

35 LU EMN NCP. 2017. The effectiveness of return in EU Member States: challenges and good practices linked to EU rules and standards. Luxembourg, page 12.

36 Il s'agit principalement de pays Africains : Gambie, Libéria, Sénégal, Sierra Leone, Zimbabwe.

Voir: Rapport de synthèse de l'étude 2017 du REM, « Défis et pratiques de l'établissement de l'identité des ressortissants de pays tiers dans les procédures migratoires ».

37 Voir: <https://maee.gouvernement.lu/dam-assets/missions-diplomatiques/missdipletranger-au-luxbg.pdf>

38 LU EMN NCP. 2017. The effectiveness of return in EU Member States: challenges and good practices linked to EU rules and standards. Luxembourg, page 27.

39 Article 120, Loi modifiée du 29 août 2008 portant sur la libre circulation des personnes et immigration.

40 C'est par exemple le cas des demandes émanant des pays africains (en particulier la Gambie, la Guinée, le Nigéria, le Sierra Leone, la Somalie) où, pour la plupart, les documents présentés prouvant l'âge et les liens familiaux, en particulier les certificats de naissance et / ou de mariage, sont falsifiés.

Plus largement, la validité de documents non-biométriques issus de pays qui connaissent d'importants problèmes de gouvernance (état failli, corrompu, absence de registre d'état-civil...) représente une difficulté supplémentaire pour les autorités compétentes.

41 Voir: <https://police.public.lu/fr/votre-police/structures/structures/direction-centrales/dcpj.html>

42 Article 6 de la loi du 18 décembre 2015 relative à la protection internationale et à la protection temporaire.

43 La Police judiciaire opère une vérification systématique des documents et données collectées en utilisant notamment des bases de données spécifiques telles que IFADO, IPRADO et EDISON. En cas de doute sur l'authenticité d'un document, ce dernier est transmis à l'Unité Centrale de la Police de l'Aéroport (UCPA) ainsi qu'au Service Evaluation et Détermination (SED), organes spécialisés dans

l'analyse des documents de voyage.

44 Public Register of authentic travel and identity documents (PRADO).

Voir : <https://www.consilium.europa.eu/en/documents-publications/publications/prado-do-you-check-identities-or-identity-documents/>

45 Voir : <https://www.eulisa.europa.eu/>

46 Article 10 de la loi du 18 décembre 2015 relative à la protection internationale et à la protection temporaire.

47 LU EMN NCP. 2017. Challenges and practices for establishing applicants' identity in the migration process, Luxembourg, 2017, page 20.

48 Voir : <https://www.iom.int/>

49 LU EMN NCP. 2017. Rapport annuel sur les migrations et l'asile 2016, Luxembourg.

50 Le terme « identité » peut désigner n'importe quel nom, numéro ou autres éléments permettant d'identifier une personne en particulier (par ex : numéro de sécurité sociale, date de naissance, numéro de permis de conduire ou d'identification, numéro de passeport, numéro d'identification fiscale, numéro unique d'identification électronique, adresse, numéro de compte, code de routage, informations d'identifications relatifs à la télécommunication ou dispositifs d'accès).

Voir LU EMN NCP. 2013. Etablissement de l'identité pour la protection internationale : Défis et pratiques, 2013, p 31.

51 Article 12 de la loi du 18 décembre 2015 relative à la protection internationale et à la protection temporaire.

52 Article 6 de la loi du 18 décembre 2015 relative à la protection internationale et à la protection temporaire.

53 Dans le cadre de l'application du règlement Dublin III en 2017, le Luxembourg a transféré 408 DPI vers d'autres Etats participant au règlement de Dublin et a reçu 85 personnes.

Voir : LU EMN NCP. 2017. Rapport annuel sur les migrations et l'asile 2016. Luxembourg.

54 Article 12 (2) de la loi du 18 décembre 2015 relative à la protection internationale et à la protection temporaire.

55 Article 12 (5) de la loi du 18 décembre 2015 relative à la protection internationale et à la protection temporaire.

56 Article 20, alinéa 5 de la loi du 18 décembre 2015 relative à la protection internationale et à la protection temporaire.

Ces examens médicaux consistent dans la radiographie des os du poignet et du bassin.

57 Article 22 de la loi du 18 décembre 2015 relative à la protection internationale et à la protection temporaire.

Le demandeur peut être placé en rétention pour une période maximale de trois mois. Cette période peut être renouvelée dans pour autant dépasser une période d'un an.

58 Centre de Coopération Policière et Douanière (CCPD).

59 LU EMN NCP. 2017. Challenges and practices for establishing applicants' identity in the migration process, Luxembourg, page 26.

60 LU EMN NCP. 2017. Challenges and practices for establishing applicants' identity in the migration process, Luxembourg.

61 Conformément à l'article 27 de la loi du 18 décembre 2015 sur la protection internationale, ces obligations réglementaires sont : 1/le demandeur a induit les autorités en erreur pour ce qui concerne son identité ou sa nationalité 2/a fait preuve de mauvaise foi en détruisant ou ne présentant pas certains documents d'identité ou de voyage 3/ a fait des déclarations contradictoires ou incohérentes 4/refuse de se conformer à l'obligation de donner ses empreintes digitales 5/présente un danger pour la sécurité nationale ou l'ordre public). Cette liste n'est pas exhaustive.

62 LU EMN NCP. 2017. Challenges and practices for establishing applicants' identity in the migration process, Luxembourg.

63 Les représentations diplomatiques du Luxembourg sont présentes dans seulement neuf pays. Toutefois les intérêts du Luxembourg sont également représentés dans les missions diplomatiques d'autres Etats membres, et en particulier de la Belgique et des Pays-Bas, Espagne, Slovaquie, Portugal, Allemagne, la France et la Hongrie.

64 Il s'agit de VFS Global. C'est notamment le cas pour l'Inde, le Népal et Ankara (Turquie).

65 LU EMN NCP. 2017. Challenges and practices for establishing applicants' identity in the migration process, Luxembourg.

66 La collecte (et le partage) de données personnelles sur les migrants a suscité des vifs débats contradictoires dans plusieurs Etats membres de l'UE, c'est notamment le cas en Allemagne. D'autres débats sont liés à l'altération (in)volontaire des empreintes digitales chez certains migrants. Cette pratique tend à se développer significativement parmi certains groupes nationaux.

67 Selon le rapport 'Challenges and practices for establishing applicants' identity in the migration process', « ces difficultés ont probablement contribué à la diminution du nombre de retours forcés (176 en 2015, 113 en 2016, soit une diminution de plus de 35%) ».

Voir : LU EMN NCP. 2017. Challenges and practices for establishing applicants' identity in the migration process. Luxembourg.

68 Ces recrutements, constants depuis 2015, ont notamment permis de réduire considérablement la durée de la procédure des demandes de protection internationale. Le délai moyen de première décision était de vingt-et-un mois en 2015 et s'est réduit à sept mois en 2017.

Voir : LU EMN NCP. 2017. Rapport annuel sur les migrations et l'asile 2016. Luxembourg.

Ce renforcement des effectifs dédiés a également eu pour conséquence directe une augmentation considérable du nombre de décisions prises (1232 décisions prises en 2015, 2319 en 2016, soit une augmentation de 88%).

Voir : LU EMN NCP. 2017. Challenges and practices for establishing applicants' identity in the migration process. Luxembourg.

69 Le Luxembourg ne dispose pas de centre de compétence central qui renseigne et accompagne les fonctionnaires responsables de l'établissement de l'identité des demandeurs dans les diverses procédures de migration. Par ailleurs, il n'existe pas non plus de directives nationales spécifiques sur l'utilisation de différentes méthodes d'établissement de l'identité des candidats.

70 Rapport de synthèse de l'étude 2017 du REM. Défis et pratiques dans l'établissement de l'identité des ressortissants de pays tiers dans les procédures migratoires

71 Rapport de synthèse de l'étude 2017 du REM. Défis et pratiques dans l'établissement de l'identité des ressortissants de pays tiers dans les procédures migratoires.

Études récentes:

- Beneficiaries of international protection travelling to their country of origin: Challenges, Policies and Practices in the EU Member States, Norway and Switzerland
- Labour market integration of third-country nationals in EU Member States
- Impact of visa liberalisation on countries of destination
- (Member) States' approaches to unaccompanied minors following status determination

Études à venir:

- Attracting and retaining international students in the EU
- Comparative overview of national protection statuses in the EU
- Migratory pathways for start-ups and innovative entrepreneurs
- Pathways to citizenship in the EU Member States (and Norway)

Le Réseau européen des migrations, créé par la décision n°2008/381/CE du Conseil du 14 mai 2008, a pour objet de fournir des informations actualisées, objectives, fiables et comparables sur la migration et l'asile aux institutions européennes, aux autorités des États membres et au grand public en vue d'appuyer l'élaboration des politiques et la prise de décisions au sein de l'Union Européenne.

Contact : emn@uni.lu

Plus d'informations : www.emnluxembourg.lu



Co-funded by the European Union's
Asylum, Migration and Integration Fund



LE GOUVERNEMENT
DU GRAND-DUCHÉ DE LUXEMBOURG
Ministère de la Famille, de l'Intégration
et à la Grande Région

Office luxembourgeois de l'accueil
et de l'intégration



LE GOUVERNEMENT
DU GRAND-DUCHÉ DE LUXEMBOURG
Ministère des Affaires étrangères
et européennes

Direction de l'immigration



STATEC

