



Identification des demandeurs d'asile :

Pratique et défis en Belgique

Étude ciblée du Point de Contact National belge
du Réseau européen des migrations (REM)



Septembre 2012



Le Réseau européen des migrations a été créé afin de fournir des informations actuelles, objectives, fiables et comparables en matière d'asile et de migration aux institutions européennes, aux autorités nationales et autres parties intéressées.

Le Point de Contact National belge se compose d'experts de l'Office des étrangers, de l'Observatoire des migrations du Centre pour l'Égalité des Chances et la Lutte contre le Racisme et du Commissariat Général aux Réfugiés et aux Apatrides.

Pour plus d'informations concernant le Point de Contact National belge du Réseau européen des migrations et ses activités, vous pouvez consulter le site internet suivant:

www.emnbelgium.be

Vous pouvez contacter le Point de Contact belge et son équipe par email ou par téléphone :

Benedikt.Vulsteke@ibz.fgov.be ; Tél. +32 (0)2/ 793 92 30

Alexandra.Laine@ibz.fgov.be ; Tél. +32 (0)2/ 793 92 32

Peter.Vancostenoble@ibz.fgov.be ; Tél. +32 (0)2/ 205 50 54

Ina.Vandenberghe@ibz.fgov.be ; Tél. +32 (0)2/ 793 92 31

ou par courrier ordinaire à l'adresse ci-dessous :

REM Point de Contact National belge
Office des étrangers, WTC II 24^e étage,
Chaussée d'Anvers 59B - 1000 Bruxelles



EUROPEAN
COMMISSION

Le Réseau Européen des Migrations (REM) est coordonné par la Commission européenne et comprend des Points de Contact Nationaux (PCN) dans chaque État membre de l'UE et en Norvège.

ÉTUDE CIBLÉE 2012 du REM

Identification des demandeurs d'asile : Pratique et Défis

Contribution du Point de Contact belge

Clause de non-responsabilité :

Les réponses suivantes ont été initialement fournies dans le but de compléter le rapport de synthèse de l'étude du REM susmentionnée. Les différentes informations fournies par les points de contacts nationaux du REM ont été jugées par chaque contributeur comme étant à jour, objectives, ainsi qu'en accord avec le contexte et les objectifs de l'étude. Cependant, ces informations peuvent ne pas être exhaustives et représentatives de l'ensemble de la politique officielle des États membres des points de contacts du REM.

Résumé analytique

Aperçu de la contribution nationale reprenant les différentes parties de l'étude et mettant l'accent sur les points d'intérêt pour les décideurs politiques (nationaux).

La **première section** de ce rapport décrit l'**étendue et les défis de la problématique d'identification** des demandeurs d'asile et des demandeurs d'asile déboutés en Belgique ainsi que le **cadre réglementaire et institutionnel**.

On dispose de peu d'informations statistiques concernant la mesure dans laquelle des documents d'identification sont disponibles à des fins d'identification. Ce constat se vérifie tant en ce qui concerne la procédure d'asile qu'en ce qui concerne le retour de demandeurs d'asile déboutés.

Il ressort néanmoins de cette étude que de nombreux demandeurs d'asile en Belgique ne présentent pas leurs documents de voyage et d'identité originaux; et ce, à l'exception des demandeurs d'asile issus des pays des Balkans. Le Commissariat Général aux Réfugiés et aux Apatrides (CGRA), qui est l'instance centrale d'asile en Belgique, essaie donc de se faire une idée du récit d'asile et des éléments d'identité du demandeur d'asile durant son audition.

Dans le cadre du retour forcé, il arrive souvent que le demandeur d'asile débouté ne collabore pas à son identification. Ce manque de collaboration se traduit par la dissimulation ou la destruction de documents, le dépôt de fausses déclarations et l'utilisation de plusieurs identités. Pour certains pays d'Afrique et d'Asie, la collaboration avec la représentation diplomatique du pays d'origine s'avère également difficile en matière d'identification et de délivrance de laissez-passer. Ce problème se pose plus particulièrement pour les demandeurs d'asile déboutés qui sont incarcérés. Par ailleurs, différents obstacles à l'identification apparaissent sur le plan technique et pratique, par exemple l'absence de registres nationaux de population fiables et le manque de banques de données numérisées répertoriant les empreintes digitales dans les pays d'origine. En outre, l'identification, la détention et l'éloignement forcé de demandeurs d'asile déboutés et d'autres étrangers en séjour irrégulier requièrent beaucoup de ressources des autorités belges et s'avèrent parfois délicats.

La loi sur les étrangers définit la notion d'étranger identifié, fixe les modalités pour la prise d'empreintes digitales et décrit les délais endéans lesquels les étrangers en séjour irrégulier peuvent être maintenus et l'identification lancée.

En Belgique, l'enregistrement de la demande d'asile et la prise d'empreintes digitales sont exécutées pour l'Office des étrangers (Direction asile). L'évaluation de la demande d'asile et l'examen de tous les éléments, notamment d'identité, sont assurés par le CGRA. L'identification dans le cadre du retour de demandeurs d'asile déboutés est menée par l'Office des étrangers, plus précisément par les bureaux

d'identification¹, éventuellement en accord avec le service récemment créé, le SEFOR.² L'authentification de documents d'identité est en principe réalisée par les services spécialisés de la police fédérale.³

La **deuxième section** de ce rapport décrit les **techniques d'identification** utilisées en Belgique. Dans le cadre de la procédure d'asile, l'audition du demandeur d'asile organisé par le CGRA occupe une place centrale pour l'évaluation du récit d'asile et la détermination des éléments d'identité. Le CGRA utilise relativement peu d'autres techniques d'identification. Durant cette audition, une attention particulière est accordée aux aspects relatifs à l'identité que sont la nationalité et la région d'origine. En ce qui concerne le retour de demandeurs d'asile déboutés, les techniques d'identification les plus fréquentes sont la prise et le contrôle des empreintes digitales, l'analyse des éléments figurant dans le dossier administratif (entre autres, le dossier d'asile) et l'organisation d'un interview (par l'OE et/ou le personnel d'ambassade du pays d'origine).

La **troisième partie** de ce rapport décrit **l'impact du processus d'identification sur la décision prise à l'égard de** la demande d'asile et sur le retour du demandeur d'asile débouté. L'absence de documents d'identité n'implique pas nécessairement un refus de la demande d'asile. Toutefois, le demandeur d'asile doit en principe présenter les documents dont il dispose et, si cela n'est pas possible, y apporter des explications convaincantes. Dans la pratique cependant, cela ne peut pas toujours être appliqué. La plupart des cas de fraude à l'identité dans les dossiers d'asile ont trait à la nationalité ou l'origine. Dans ce cas, un statut de protection ne pourra généralement pas être accordé étant donné que le besoin de protection ne pourra pas être correctement évalué. En ce qui concerne le retour, il est clair qu'une personne qui ne peut pas être identifiée et, surtout, dont la nationalité ne peut pas être établie avec certitude, ne pourra pas être éloignée. Dans la plupart des cas, les pays d'origine souhaitent connaître la nationalité, le nom et la date de naissance avant d'être prêts à délivrer un laissez-passer.

La **dernière partie** de cette étude ciblée décrit les **conclusions** et formule différentes **recommandations** concrètes susceptibles d'être utiles aux décideurs politiques. A cet effet, l'accent est entre autres mis sur l'importance d'une optimalisation de la collaboration entre les différentes instances concernées par la mise en œuvre de la politique d'asile et de retour ; de même que sur le lien éventuel du dossier d'asile avec d'autres procédures de séjour.

¹ La cellule identification (CID) et la cellule identification de personnes incarcérées (DID).

² « Sensitization, Follow-up and Return »

³ Office Central pour la Répression des Faux (OCRF) et l'Équipe Documents de Voyage Faux et Falsifiés (DFF) de la police fédérale au niveau de l'aéroport de Bruxelles-National.

Partie 1 : Le cadre national

1.1 Les défis et l'étendue de la problématique

La détermination de l'identité, en l'absence de documents fiables, est-elle considérée comme problématique en ce qui concerne :

a) La procédure d'octroi d'une protection internationale ?

b) La procédure de retour forcé dans le cas de demandeurs d'asile déboutés ?

Dans l'affirmative, veuillez indiquer brièvement, pour les deux procédures, quels sont les principaux défis et difficultés.

a) Problématique d'identification dans le cadre de la procédure d'asile

Le principal problème est que, dans la plupart des dossiers d'asile, des documents d'identité et de voyage originaux et fiables ne sont pas présentés. Selon la réglementation belge, le demandeur d'asile est cependant dans l'obligation de présenter, dans le cadre de la procédure d'asile, toutes les pièces d'identité dont il dispose.⁴ Le demandeur d'asile en est informé durant la procédure d'asile et dans les brochures d'information. Cette problématique, à savoir le fait que les pièces d'identité officielles ne sont pas présentées, se pose de façon plus prononcée pour certains pays d'origine (voir plus loin).

Sur base des réponses à un questionnaire présenté aux chefs de service des différentes sections géographiques de l'instance centrale d'asile en Belgique, le Commissariat Général aux Réfugiés et Apatrides (CGRA), il apparaît cependant que la plupart des demandeurs d'asile ne se trouveraient pas réellement dans l'impossibilité de présenter leurs documents officiels d'identité ou de voyage. Mis à part certains pays d'origine spécifiques, tels que la Somalie, les chefs de service interrogés identifient les raisons suivantes pour lesquelles les demandeurs d'asile ne soumettraient souvent pas de document original d'identité ou de voyage :

1. Sur recommandation ou insistance de tiers (famille, connaissances, trafiquant,...).
2. Pour pouvoir se faire passer pour quelqu'un qui provient d'une autre région d'origine, pensant ainsi avoir plus de chances de bénéficier d'un statut de protection.
3. Pour empêcher le retour forcé en cas de décision éventuelle de refus.

Étant donné que peu de documents d'identité ou de voyage officiels et fiables sont présentés dans le cadre de la procédure d'asile, le CGRA doit investir beaucoup de temps pour vérifier les éléments d'identité (essentiellement en ce qui concerne l'origine) durant l'audition. Par le biais de techniques spécifiques d'audition et par la recherche d'informations sur les pays d'origine (COI), le CGRA essaie d'évaluer les déclarations des demandeurs d'asile. Toutefois, l'un des principaux problèmes est que l'instance d'asile dispose de peu de mécanismes pour, pour ainsi dire, contraindre le demandeur d'asile à présenter ses documents, d'autant plus que l'absence de documents d'identité fiables ne semble pas nécessairement entraver l'octroi d'un statut de protection.

Par ailleurs, il faut également noter que, dans de nombreux cas, le CGRA ne peut se baser que sur l'audition pour établir les éléments d'identité de l'intéressé ou pour les vérifier et qu'il ne dispose que de peu d'autres techniques d'identification. Les empreintes digitales des demandeurs d'asile sont systématiquement prises dans le cadre de la procédure d'asile, mais cette procédure est plutôt utilisée pour déterminer quel État membre est responsable du traitement de la demande d'asile (voir plus loin). En outre, les autorités du pays d'origine ne pourront pas être contactées pour comparer les éléments d'identité ou les empreintes digitales dans le cadre de la procédure d'asile. D'autres techniques

⁴ Article 9 et article 22 de l'Arrêté Royal (AR) qui règle le fonctionnement et la procédure du CGRA.

d'identification, par exemple l'analyse linguistique ou une comparaison de photos ne sont utiles que dans un nombre limité de cas, elles ne fournissent pas d'informations sur tous les éléments d'identité et elles peuvent rarement apporter une réponse définitive. Ces techniques sont par conséquent rarement utilisées. Il n'existe actuellement aucun cadre technique et réglementaire pour faire usage d'autres techniques d'identification, par exemple l'analyse ADN ou le scan de l'iris. Enfin il est clair que, quand bien des documents sont présentés, il n'est pas possible d'en vérifier systématiquement l'authenticité (voir plus loin).

b) Problématique d'identification dans le cadre du retour forcé de demandeurs d'asile déboutés :

Préambule :

Il convient de remarquer qu'en Belgique, seule une petite partie des demandeurs d'asile déboutés sont arrêtés en vue d'un éloignement forcé. Un certain nombre de demandeurs d'asile déboutés peuvent prolonger leur séjour légal après la procédure d'asile en initiant d'autres procédures de séjour ou en introduisant une nouvelle demande d'asile. D'autres ne respectent pas l'ordre de quitter le territoire après la procédure d'appel et séjournent illégalement en Belgique, sans être arrêtés en vue d'un retour. Pour certains pays d'origine, on ne procédera, dans certains cas, même pas à la détention d'une personne arrêtée en séjour irrégulier étant donné qu'il n'existe aucune possibilité d'éloignement retour effectif. Une autre partie des demandeurs d'asile déboutés quittent effectivement le territoire belge et retournent ou non dans leur pays d'origine. Il est particulièrement difficile d'estimer l'ampleur de chaque catégorie et il n'est donc pas plus évident de circonscrire la problématique d'identification de tous les demandeurs d'asile déboutés.⁵

La principale raison pour laquelle des demandeurs d'asile déboutés (et autres personnes en séjour irrégulier) ne peuvent pas être éloignés de force vers leur pays d'origine a trait au manque de collaboration des personnes elles-mêmes lors de l'identification. Ce manque de collaboration se traduit par la dissimulation ou la destruction de documents d'identité, l'utilisation de documents d'identité falsifiés, le dépôt de déclarations mensongères concernant l'identité ou la nationalité, ou l'usage de plusieurs identités. En outre, certains pays d'origine ne collaborent pas comme il se doit à la procédure d'identification et/ou à la délivrance de laissez-passer en vue du retour forcé.⁶ Ce problème se pose plus particulièrement pour l'identification de personnes qui purgent une peine d'emprisonnement. L'impact de la collaboration (du manque de collaboration) de l'intéressé est également illustré par le fait que l'identification et le retour, en cas de retour volontaire de demandeurs d'asile déboutés, se déroulent plus facilement que dans le cas d'un retour forcé. Il arrive parfois qu'un retour volontaire soit possible pour une même personne ou pour un même pays d'origine, alors qu'un retour forcé ne l'est pas. L'intéressé collabore alors bien à l'identification et ne cache aucun document de voyage. En principe, les pays d'origine délivrent également plus rapidement des laissez-passer en cas de retour volontaire.

En outre, certaines dossiers d'identification sont tellement complexes qu'il n'est pas évident d'établir un pays de nationalité ou de résidence ordinaire ou que l'intéressé reste inconnu de son pays d'origine. En outre, des obstacles techniques ou opérationnels peuvent également se poser, tant dans le pays d'origine qu'en Belgique, et ces obstacles rendent une identification et le retour difficiles. Ainsi le nombre de places pour le maintien en vue d'un éloignement n'est pas illimité. En outre, l'identification et l'organisation pratique d'un éloignement forcé requièrent beaucoup de ressources. Dans différents pays d'origine, il n'existe pas de registres de population nationaux fiables, encore moins de banques de données numérisées répertoriant les données biométriques.

⁵ Pour des raisons évidentes, il n'existe pas de statistiques concernant le nombre de demandeurs d'asile déboutés qui séjournent illégalement sur le territoire et ceux qui ont quitté le pays sans le faire savoir.

⁶ Source : entretien avec M. VERBAUWHEDE, G., chef du service identification et expulsions, en date du 31/07/2012.

Parmi les facteurs énumérés ci-dessous, quels sont ceux qui sont pertinents en Belgique? Dans la mesure du possible, veuillez, dans vos réponses, faire référence aux informations statistiques (telles qu'énumérées sous le point 1.2), à la recherche ou à d'autres sources d'information éventuelles (médias, jurisprudence, documents politiques, opinions de personnes impliquées dans la pratique,...)

- *Le nombre de dossiers dans lesquels des documents fiables ne sont pas présentés en vue d'étayer l'identité du demandeur d'asile est-il important et augmente-t-il ?*

On ne dispose pas d'informations statistiques chiffrant la part de demandeurs d'asile qui, dans le cadre de leur procédure d'asile, ont présenté ou non des documents d'identité. Il est cependant clair que le nombre de dossiers dans lesquels des documents officiels originaux ne sont pas présentés (carte d'identité ou passeport) pour étayer la demande d'asile est extrêmement important. Les chefs de service des sections géographiques du CGRA pensent que des documents d'identité originaux (carte d'identité ou passeport) sont présentés tout au plus dans 20% des dossiers. Dans les demandes d'asile de personnes issues des Balkans, des documents d'identité sont néanmoins généralement présentés. Pour la plupart des pays d'origine, d'autres documents fournissant des indications concernant l'identité sont régulièrement présentés. Il s'agit généralement d'un acte d'état civil (acte de naissance, acte de mariage,...), d'un permis de conduire, d'un diplôme ou de copies de pièces d'identité.

Aucune tendance claire n'émerge selon laquelle l'absence de documents d'identité fiables dans le cadre de la procédure d'asile irait croissant ou décroissant.

Il n'existe pas non plus en Belgique de mesure claire de l'étendue dans laquelle des documents d'identité falsifiés sont présentés dans le cadre de la procédure d'asile. Et ce, parce que l'authenticité des documents présentés n'est pas systématiquement contrôlée et parce que, pour un certain nombre de pays d'origine, l'authenticité d'un document est également très difficile ou impossible à vérifier.⁷ Pour certains pays d'origine, il existe cependant des indications laissant penser qu'un nombre relativement élevé de documents destinés à étayer l'identité ou l'origine sont falsifiés ou sont douteux sur le fond (Irak, Afghanistan, Albanie, Bangladesh,...). En ce qui concerne l'Irak, par exemple, en cas de doute, le CGRA fait authentifier la carte d'identité par la police fédérale (cellule OCRF, voir plus loin). Dans environ la moitié de ces cas, il semblerait qu'il s'agisse d'un document falsifié.⁸

L'absence de pièces d'identité et de documents de voyage fiables est dans de nombreux cas également problématique dans le cadre du retour de demandeurs d'asile déboutés. Les documents d'identité représentent un élément important pour convaincre la représentation diplomatique du pays d'origine de la nationalité et de l'identité de l'intéressé. Si la personne dispose d'un document de voyage valable pour retourner dans son pays d'origine, il ne sera plus nécessaire d'obtenir un laissez-passer.

- *Les méthodes utilisées pour déterminer l'identité d'un demandeur d'asile en l'absence de documents d'identité fiables requièrent-elles de nombreux moyens ?*

Quand des documents d'identité fiables ne sont pas disponibles, l'identité et, surtout, l'origine dans le cadre de la demande d'asile, sont vérifiées par les collaborateurs du CGRA sur la base de techniques spécifiques d'auditions (contrôle de l'origine). Ces techniques d'audition sont cependant fastidieuses et prennent beaucoup de temps. Il en va de même pour la préparation d'une telle audition.

En ce qui concerne le retour de demandeurs d'asile déboutés, en l'absence de pièces d'identité ou de documents de voyage fiables, une enquête sur l'identité de l'intéressé devra être organisée par les services compétents de l'OE. Cette enquête peut être difficile et laborieuse (analyse du dossier, prise et

⁷ En outre, pour certains pays d'origine, des documents sont en circulation qui satisfont bel et bien aux exigences de forme, mais dont la véracité est douteuse sur le fond..

⁸ Source : questionnaire soumis aux chefs de section du CGRA, section Asie-Moyen Orient

comparaison d'empreintes digitales, collaboration et conviction du pays d'origine, organisation d'un entretien,...). Cette procédure d'identification peut, surtout pour les personnes détenues en prison, durer des mois.

- ***Les méthodes qui sont utilisées pour déterminer l'identité sont-elle toujours fructueuses ?***

L'audition spécifique susmentionnée effectuée dans le but d'établir l'identité et l'origine du demandeur d'asile dans le cadre de la procédure d'octroi de la protection internationale n'apporte pas toujours une réponse définitive. D'un côté, il convient toujours d'évaluer les informations dont on peut raisonnablement s'attendre qu'elles soient connues de l'intéressé, compte-tenu de son profil. D'un autre côté, il faut garder à l'esprit qu'une personne peut acquérir des connaissances relatives aux faits spécifiques propres à une région déterminée.

L'identification en vue du retour forcé du demandeur d'asile débouté n'est assurément pas toujours fructueuse (voir plus loin).

- ***Le fait que les méthodes utilisées pour déterminer l'identité ne sont pas toujours fructueuses rend-il la prise de décisions en matière de demandes d'asile plus difficile ?***

Le problème se pose surtout pour certains pays d'origine où le risque de persécution ou le risque de subir un grave préjudice varie au niveau régional. Le fait que l'on n'a pas une idée suffisante des éléments d'identité au sens large du terme, par exemple concernant la nationalité, la région d'origine ou les possibilités de fuite interne, peut effectivement rendre la décision et la motivation de la décision particulièrement difficiles.

- ***Un nombre conséquent de demandeurs d'asile déboutés ne peuvent-ils être reconduits vers leur pays d'origine du fait que les méthodes utilisées pour déterminer l'identité n'apparaissent pas toujours fructueuses ?***

Sur base des données statistiques disponibles (voir point 1.2), il ressort que, dans environ 50 à 60% des cas, les dossiers d'identification de personnes qui sont détenues en vue d'un éloignement forcé se clôturent de façon positive. Ces chiffres n'ont cependant pas uniquement trait à des demandeurs d'asile déboutés, mais à toutes les personnes en séjour irrégulier pour lesquelles une procédure d'identification est lancée en vue d'un éloignement forcé.⁹

Parmi les demandeurs d'asile qui sont arrêtés en vue d'un éloignement forcé, il n'est pas possible d'indiquer spécifiquement ceux qui n'ont pas pu être reconduits vers le pays d'origine parce que l'identité n'a pas pu être suffisamment établie. La remise en liberté et/ou l'annulation de la mesure d'éloignement peuvent, en effet, avoir lieu pour diverses raisons qui n'ont aucun rapport avec la possibilité d'identification (raisons médicales, raisons pratiques, procédure d'appel,...).

De plus, un laissez-passer n'est pas délivré (à temps) par le pays d'origine à tous les demandeurs d'asile identifiés par l'Office des étrangers, de sorte que, dans ces cas, le retour n'est pas davantage possible.¹⁰

⁹ A cet effet, on peut également remarquer que certaines personnes ne sont pas maintenues et identifiées en vue d'un éloignement parce que celui-ci n'est quand même pas possible ou souhaitable.

¹⁰ Si l'intéressé est en possession d'un document de voyage valable, un tel laissez-passer ne sera pas requis. Pour certains pays d'origine, les autorités belges peuvent délivrer ce laissez-passer elles-mêmes.

Pour quels pays d'origine en particulier la détermination de l'identité est-elle problématique (i) dans le cadre de la procédure d'asile ; (ii) dans le cadre du retour forcé?

La détermination de l'identité et l'absence de documents fiables sont problématiques pour la plupart des pays d'Afrique et d'Asie, tant dans le cadre de la procédure d'asile que du retour. Pour la Belgique, la problématique se pose plus spécifiquement envers l'Afghanistan et l'Irak, la Guinée et la RD du Congo. Pour les deux premiers pays, des copies ou des documents d'identité peu fiables ou falsifiés sont fréquemment présentés ; pour les deux derniers pays, aucun document de voyage ou d'identité n'est généralement présenté. En outre, il n'existe pas de registres de population ou de banques de données nationaux fiables répertoriant les éléments d'identité dans ces pays d'origine. Il existe d'autres pays pour lesquels ces problèmes se posent, mais ces quatre pays font partie des principaux pays d'origine de demandeurs d'asile en Belgique.

Pour la plupart des pays des Balkans, le problème d'identification se pose moins fréquemment étant donné que des documents d'identité sont plus souvent présentés. De ce fait et grâce à une collaboration relativement bonne avec les pays d'origine, l'identification dans le cadre du retour se déroule également mieux. La problématique d'identification est également moins marquée pour les demandeurs d'asile issus de Russie (bien qu'ici également, peu de passeports soient présentés).¹¹

- Existe-t-il d'autres facteurs spécifiques pour la Belgique ?

En Belgique, il existe, en marge de la procédure d'asile, d'autres procédures en vue de l'obtention d'un statut de séjour non fondé sur des motifs d'asile, telles que la régularisation (9bis) et la régularisation médicale (9ter). Comme les dossiers de la procédure de régularisation et de la procédure d'asile ne sont pas automatiquement liés, il se peut que la même personne présente bel et bien des documents d'identité dans le cadre d'une procédure, alors qu'elle les dissimule dans le cadre d'une autre procédure. Comme il n'existe aucun cadre réglementaire permettant la prise d'empreintes digitales dans le cadre des procédures de régularisation, il se peut également qu'une personne initie une procédure d'asile sous une identité et une procédure de régularisation sous une autre identité.

De plus, une personne qui introduit une demande de régularisation (9bis) n'est pas dans l'obligation de présenter des documents d'identité si une procédure d'asile est en cours la concernant. Cette situation peut encourager le lancement d'une procédure d'asile à mauvais escient et la dissimulation de pièces d'identité.

En Belgique, on veille scrupuleusement à signaler au demandeur d'asile ses droits et obligations. Dans les brochures d'information qui sont remises au demandeur d'asile lors du dépôt de sa demande, l'accent est mis sur l'importance de soumettre des documents à l'appui des éléments d'identité et de déposer des déclarations fidèles la réalité. Une vidéo d'information est également présentée au demandeur d'asile dans le centre d'accueil.

¹¹ Source : questionnaire complété par les chefs de service des sections géographiques du CGRA + entretien avec VERBAUWHEDE, G. (chef de service identification et expulsion OE).

1.2 Statistiques relatives à l'ampleur de la problématique

Veillez, dans la mesure du possible, compléter les statistiques ci-dessous, et ajouter éventuellement des explications à titre d'interprétation. S'ils sont disponibles, les chiffres Eurostat doivent être utilisés.

	2007	2008	2009	2010	2011	Informations complémentaires
<u>Nombre total de demandes d'asile</u>		15.940	22.955	26.560	32.270	
Nombre de demandes d'asile pour lesquelles l'identité n'était pas documentée lors de la demande.						Pas d'informations statistiques fiables disponibles
Nombre de demandes d'asile pour lesquelles l'identité a pu être établie en tout ou en partie durant la procédure d'asile.						Pas d'informations statistiques disponibles
<u>Nombre total de décisions positives</u>		3.505	2.910	3.510	5.072	
Nombre total de décisions positives pour lesquelles l'identité n'a pas été étayée par des documents au moment de la demande d'asile.						Pas d'informations statistiques disponibles
Nombre total de décisions positives pour lesquelles l'identité a pu être suffisamment établie.						Pas d'informations statistiques disponibles
<u>Nombre total de décisions négatives</u>		10.115	12.400	13.160	14.950	
Nombre total de décisions négatives pour lesquelles l'identité n'a pas été étayée par des documents au moment de la demande d'asile.						Pas d'informations statistiques disponibles
Nombre total de décisions négatives pour lesquelles l'identité a pu être suffisamment établie.						Pas d'informations statistiques disponibles

Comme le tableau ci-dessus le montre, il n'existe pas d'informations statistiques concernant la mesure dans laquelle des documents d'identité ont été présentés durant la demande d'asile auprès du CGRA. En effet, le fait qu'un demandeur d'asile présente ou non un document d'identité n'est actuellement pas enregistré dans la banque de données du CGRA. Dans le cadre de cette étude, un questionnaire a néanmoins été utilisé afin de se faire une certaine idée de la mesure dans laquelle des documents sont présentés en vue d'étayer l'identité dans le cadre de la procédure d'asile et de l'impact de cet élément sur l'issue de la décision. Ce questionnaire a été soumis aux six chefs de service des différentes sections géographiques du CGRA. Les résultats issus de leurs réponses à ce questionnaire sont décrits dans les différents chapitres de ce rapport.

Nombre total d'éloignements forcés de demandeurs d'asile déboutés			919	906	1254	Ces chiffres ont trait aux demandeurs d'asile déboutés qui ont été renvoyés vers leur pays d'origine de même qu'aux demandeurs d'asile qui ont été reconduits vers un autre État membre de l'Union européenne dans le cadre des accords de Dublin ou d'accords bilatéraux. (retour volontaire non compris)
Nombre de demandeurs d'asile déboutés qui ont été éloignés de force et dont l'identité devait être déterminée.						Actuellement non disponibles – L'Office des étrangers développe actuellement une banque de données qui devrait permettre de déterminer quels demandeurs d'asile ont dû être identifiés.
Nombre de demandeurs d'asile déboutés qui n'ont pas pu être éloignés car leur identité n'a pas pu être suffisamment établie.						Non disponibles vu qu'il existe différentes raisons possibles pour lesquelles une personne ne peut pas être éloignée (maladie, profession, autres procédures...) et que cela n'est pas enregistré.

En ce qui concerne **l'identification dans le cadre de la procédure de retour**, on ne dispose que de peu de chiffres ayant spécifiquement trait à la catégorie des demandeurs d'asile déboutés. Le nombre de demandeurs d'asile déboutés qui ont été éloignés de force est reproduit dans le tableau précédent. La CID (cellule d'identification de l'OE) n'identifie, en effet, pas uniquement les demandeurs d'asile déboutés en vue d'un éloignement, mais également toutes les autres catégories d'étrangers en séjour irrégulier, comme les personnes en séjour irrégulier qui n'ont encore jamais introduit une demande d'asile.

On dispose néanmoins de données statistiques concernant le nombre de dossiers d'identification dans le cadre de l'éloignement, mais les chiffres ci-dessous n'ont par conséquent pas exclusivement trait à des demandeurs d'asile déboutés. Les chiffres sont arrêtés de façon triennale. Par conséquent, il arrive parfois qu'une personne ayant été identifiée durant une année déterminée n'ait été éloignée que l'année suivante. (Source : Rapport d'activités OE, 2011, pp.157-159).

Étude ciblée REM 2012 :
Identification des demandeurs d'asile : Pratique et Défis en Belgique

	2007	2008	2009	2010	2011	Informations complémentaires
Nombre de dossiers traités, identification par la cellule CID	3.319	3.064	2.863	2.584	1.840	<i>Remarques :</i> * À partir de 2009 , les dossiers d'identification des personnes incarcérées n'y sont plus repris. * Pour 2011 , les dossiers de pré-identification (identification préalablement à la détention pour le bureau SEFOR) ne sont pas inclus ici. Il s'agit de 829 dossiers.
Dossiers clôturés de façon positive, identification (retour volontaire à partir de centres fermés + transfert à la cellule rapatriement en vue d'un éloignement forcé)	1.958 (58,99%)	1.680 (54,83%)	1.521 (53,12%)	1.447 (56,02%)	1.157 (62,88%)	
Dossiers transférés en vue d'un éloignement forcé	1.204	1.105	1.410	1.293	1.045	
Laissez-passer obtenus	740	870	797	659	743	
Nombre de dossiers de personnes en prison, identification opérée par le bureau DID	/	/	622	645	862	
Nombre de pré-identifications traitées par le bureau SEFOR	/	/	/	/	829	

1.3 Réglementation européenne et nationale pertinente

La procédure visant à déterminer l'identité d'un demandeur d'asile est-elle décrite dans la réglementation ?

Enregistrement de la demande d'asile (OE – Direction asile)

Conformément à l'article 51/10 de la loi sur les étrangers, le fonctionnaire compétent accuse réception de la demande d'asile et consigne les déclarations de l'étranger relatives à son identité, à son origine et à son itinéraire. A l'Office des étrangers, l'étranger reçoit également un questionnaire l'invitant à exposer les motifs qui l'ont conduit à introduire une demande d'asile.

Empreintes digitales de demandeurs d'asile (OE - PRINTRAK)

En ce qui concerne la procédure d'asile, l'article 51/3 §1 de la loi sur les étrangers stipule également que les demandeurs d'asile, notamment les demandeurs d'asile dont l'identité est douteuse, peuvent être soumis à la prise d'empreintes digitales. L'article 51/3 §2 de la loi sur les étrangers stipule également que les empreintes digitales prises peuvent uniquement être utilisées dans la mesure où elles sont nécessaires pour établir l'identité de l'étranger, déterminer l'État qui est responsable de l'examen de la demande d'asile ou traiter la demande d'asile. L'article 51/3 § 3 de la loi sur les étrangers, décrit également les institutions et personnes qui, à cet effet, ont reçu l'autorisation pour prendre des empreintes digitales. La loi sur les étrangers ajoute que les empreintes digitales prises sont détruites quand l'étranger est reconnu comme réfugié conformément à la Convention de Genève ou se voit accorder le statut de protection subsidiaire.

La procédure d'asile auprès du Commissariat Général aux Réfugiés et aux Apatrides (CGRA)

Après enregistrement de la demande d'asile à l'OE et quand ses empreintes digitales ont été prises, le demandeur d'asile est convoqué pour une audition au CGRA. Conformément à l'article 9 et à l'article 22 de l'Arrêté Royal (AR) fixant le fonctionnement et la procédure du CGRA, la convocation contient également une demande adressée au demandeur d'asile d'apporter tous les documents dont il dispose concernant son âge, ses origines, de même que concernant les membre de la famille apparentés, l'identité, la(les) nationalité(s), le(s) pays ou le(s) lieu(x) de séjour précédent(s), des demandes d'asile antérieures, les itinéraires de voyage, des documents d'identité et de voyage, de même que toute autre pièce appuyant la demande d'asile.

L'article 23 de cet Arrêté Royal qui règle le fonctionnement du CGRA stipule qu'en principe, le fonctionnaire ne peut pas conserver les documents nationaux et internationaux originaux attestant de l'identité ou de la nationalité, mais qu'il doit en faire une copie. L'article 23 de cet AR stipule cependant que « Si, durant l'audition, le fonctionnaire constate qu'un examen plus détaillé d'un ou de plusieurs de ces documents est indiqué, ces documents peuvent être retenus durant la période nécessaire à l'exécution d'un tel examen. Les documents d'identité nationaux ou internationaux originaux retenus seront remis à la disposition du demandeur d'asile le plus rapidement possible. »

Le manque de documents d'identification n'implique pas nécessairement un refus de la demande d'asile. A cet effet, il peut être fait référence à l'article 57/7 ter de la loi sur les étrangers qui – conformément à l'article 4, point 5, de la directive d'asile « Qualification » (2004/83/CE ou 2011/95/UE) – stipule que, lorsque le demandeur d'asile n'étaye pas certains aspects de ses déclarations par des documents ou autres preuves, il doit remplir certaines conditions. Ainsi, par exemple, le demandeur d'asile doit pouvoir fournir une explication satisfaisante quant à l'absence d'éléments probants.

Il existe actuellement un projet de loi clarifiant cet article 4, point 5, de la directive de qualification dans la loi sur les étrangers et l'actuel article 57/7 ter de la loi sera remplacé par

un nouvel article 48/6. Le **nouvel article 48/6** souligne également **l'obligation de collaboration** et stipulera ce qui suit : « *Le demandeur d'asile doit fournir le plus rapidement possible tous les éléments appuyant sa demande d'asile.* » Le nouvel article de loi indiquera en outre que, quand le demandeur d'asile ne démontre pas certaines de ses déclarations à l'aide de pièces ou de preuves, seul le bénéfice du doute pourra lui être accordé si les **conditions cumulatives** telles qu'énumérées à l'article 4, point 5, de la directive de qualification (conditions a à e inclus) sont remplies. L'application du nouvel article 48/6 de la loi sur les étrangers est prévue pour début 2013.

La procédure relative à l'identification de demandeurs d'asile déboutés dans le cadre du retour forcé est-elle décrite dans la réglementation ?

La loi belge sur les étrangers décrit, en son article 1, 14^e ce qu'il faut entendre par un **étranger identifié**. Un étranger identifié y est défini comme un étranger qui est titulaire d'un document de voyage valable, d'un passeport valable ou d'un document d'identité valable ou pour lequel un laissez-passer peut être délivré par le pays d'origine ou par le ministre.

Cette définition d'un étranger identifié reflète clairement les conditions devant être remplies afin qu'un étranger en séjour irrégulier, par exemple un demandeur d'asile débouté, puisse être reconduit vers son pays.

L'article **30bis** de la loi sur les étrangers, relatif à la prise de données biométriques, stipule qu'il faut entendre par-là la prise d'empreintes digitales et de photographies. L'article 30bis §2 poursuit et stipule qui peut être soumis à la prise de données biométriques. Une des catégories pour lesquelles la loi prévoit la prise de données biométriques concerne l'étranger qui est refoulé ou auquel un ordre de quitter le territoire est notifié. La loi énumère également les raisons pour lesquelles les données biométriques peuvent être utilisées. L'établissement et/ou la vérification de l'identité de l'étranger constitue l'une de ces raisons autorisées.

L'article 7, ainsi que l'article **74/6** de la loi sur les étrangers décrivent les **délais de maintien en un lieu déterminé** d'un étranger que l'on souhaite éloigner et stipulent que, dans les sept jours ouvrables suivant la mise en détention, des démarches doivent être entreprises pour éloigner l'étranger. En pratique, la procédure d'identification doit dès lors être lancée dans les sept premiers jours suivant la mise en détention.

En outre, la procédure d'identification opérationnelle à suivre dans le cadre du retour de personnes en séjour irrégulier est décrite sur le plan du processus dans un vade-mecum interne. On y décrit qu'il faut préalablement vérifier si la décision de mise en détention de la personne concernée satisfait aux exigences légales. Ensuite, il faut vérifier la procédure devant être suivie (procédure conventionnelle d'identification, demande de reprise de Dublin ou demande bilatérale de reprise). Ensuite, le dossier est analysé et toutes les informations pouvant être utiles à l'identification et la nationalité de l'intéressé sont vérifiées. Si la personne ne dispose pas de documents de voyage valables, il sera pris contact avec les autorités diplomatiques, consulaires ou de migration compétentes (en Belgique ou dans le pays d'origine) afin d'obtenir un laissez-passer.

1.4 Le cadre institutionnel en Belgique

Quelles instances nationales portent la responsabilité opérationnelle d'établir l'identité de demandeurs d'asile ?

L'Office des étrangers - OE (Direction Asile) et le Commissariat Général aux réfugiés et aux Apatrides – CGRA.

En Belgique, la demande d'asile est enregistrée par la Direction Asile de l'Office des étrangers (OE). Lors de l'enregistrement de la demande d'asile, le demandeur d'asile est prié de présenter des documents d'identité. Les empreintes digitales de chaque demandeur d'asile à partir de l'âge de 14 ans sont prises par la Cellule PRINTRAK. Les empreintes digitales sont préalablement comparées avec les données figurant dans la banque de données nationale des demandeurs d'asile et, ensuite, dans Eurodac.¹² Sur la base d'Eurodac, on n'établit néanmoins pas l'identité, mais on détermine l'État membre qui est responsable de l'examen de la demande d'asile (Accord de Dublin). En cas de résultat positif dans Eurodac, une demande de transfert ou de reprise est envoyée à l'État membre concerné¹³. Dans leur réponse, les États membres mentionnent, dans ce cas, l'identité que l'intéressé a utilisée chez eux. Si la reprise s'avère impossible et que la Belgique doit néanmoins traiter la demande d'asile, les informations relatives aux éléments d'identité que le demandeur d'asile a utilisées dans l'autre État membre de l'UE sont ajoutées au dossier et le dossier est transmis au CGRA.¹⁴

L'évaluation sur le plan du contenu de la demande d'asile, en l'occurrence, l'évaluation du besoin de protection internationale, a lieu en Belgique auprès du Commissariat Général aux Réfugiés et aux Apatrides (CGRA). Dans le cadre de la procédure au CGRA, le demandeur d'asile est également prié de présenter ses documents d'identité. A défaut de documents d'identité originaux et authentiques (passeport ou carte d'identité), le CGRA demande au demandeur d'asile une explication concernant l'absence de documents d'identité et le demandeur d'asile est amené à établir son identité sur la base d'autres pièces (actes d'état civil, permis de conduire, copies de documents d'identité, etc.).

Si le demandeur d'asile présente des documents d'identité originaux dont l'authenticité est cependant mise en doute par le CGRA, ce dernier peut transmettre les documents à l'Office Central pour la Répression des Faux (OCRF) de la Police fédérale, qui, ensuite, évalue l'authenticité du document. Tout document d'identité déposé par un demandeur d'asile n'est pas systématiquement présenté à ce service de la police fédérale à des fins de contrôle de l'authenticité. Cela a lieu plutôt exceptionnellement.

Quelles institutions nationales portent la responsabilité opérationnelle d'établir l'identité de demandeurs d'asile déboutés qui doivent être renvoyés de force vers leur pays d'origine ?

L'Office des étrangers - OE (Direction Identification et Expulsion)

Quand la demande d'asile a été refusée par le CGRA, le demandeur d'asile débouté reçoit, en Belgique, un ordre de quitter le territoire dans un délai déterminé¹⁵. L'an dernier, ces délais ont été prolongés de 5 à 30 jours.¹⁶ L'exécution de l'ordre en question est cependant suspendue quand le demandeur d'asile introduit un appel en suspension auprès du Conseil du Contentieux des Étrangers (CCE) et ce jusqu'à l'arrêt rendu par ledit CCE.

¹² Le système Eurodac aide les États membres de l'Union européenne (UE) sur le plan de l'identification de demandeurs d'asile et de personnes qui sont retenues suite au passage illégal d'une frontière extérieure de l'Union. La comparaison d'empreintes digitales permet aux États membres de l'UE de vérifier si un demandeur d'asile ou un étranger qui se trouve illégalement sur le territoire a déjà introduit une demande d'asile dans un autre État membre de l'UE ou si un demandeur est entré irrégulièrement sur le territoire de l'Union. Règlement (CE) n° 2725/2000 du Conseil du 11 décembre 2000 relatif à la création de « Eurodac » pour la comparaison d'empreintes digitales en vue d'une application efficace de l'Accord de Dublin.

¹³ Hormis pour la Grèce.

¹⁴ Source : Correspondance par courriels avec Mme. Els VAN DORPE, chef de la Cellule Dublin (OE) datée du 16/07/2012

¹⁵ Annexe 13 quinquis

¹⁶ Cette prolongation a été introduite pour que l'étranger soit plus à même de prendre les dispositions nécessaires pour quitter volontairement le pays.

Quand, après refus de son appel par le Conseil du Contentieux des Étrangers, le demandeur d'asile ne donne pas suite à l'ordre de quitter le territoire, le demandeur débouté peut être arrêté et maintenu en vue de son éloignement forcé vers son pays d'origine. Dans ce cas, l'OE est chargé de l'identification du demandeur d'asile. La cellule identification (CID) de l'OE essaie d'identifier la personne en séjour irrégulier si celle-ci déclare ne pas disposer de documents de voyage valables.¹⁷ Une personne en séjour irrégulier qui est arrêtée en vue de son retour forcé n'est pas nécessairement un demandeur d'asile débouté; il peut également s'agir d'une personne qui n'a jamais initié une procédure d'asile. La validation de l'identification et la délivrance de documents de voyage (laissez-passer) ont en principe lieu par le biais de l'ambassade ou du consulat du pays d'origine. Ceux-ci ne sont pas informés du fait que la personne que l'on souhaite renvoyer est ou n'est pas un ancien demandeur d'asile. Pour que la période de maintien en centre fermé soit aussi brève que possible, la CID traite de plus en plus de dossiers avant qu'une mesure de maintien soit prise. Les dossiers pour cette pré-identification sont sélectionnés d'un commun accord avec le bureau SEFOR (Sensitization, Follow-up and Return). Dès obtention d'un accord pour un document de voyage, la CID contacte le bureau SEFOR qui se charge du maintien de l'étranger en question.¹⁸ La cellule DID (Cellule identification prisonniers) est responsable de l'identification d'étrangers incarcérés, en vue de leur retour vers leur pays d'origine. Parmi ces étrangers incarcérés figurent aussi des demandeurs d'asile déboutés. De ce fait, le bureau DID collabore également avec le bureau SEFOR.

La Belgique dispose-t-elle d'une instance centrale responsable de tous les aspects associés à l'identification et à la vérification de documents d'identité ?¹⁹

En Belgique, il n'existe aucun organe séparé ou instance centrale qui s'occupe spécifiquement de tous les aspects associés à l'identification de demandeurs d'asile ou de demandeurs d'asile déboutés, comme c'est par exemple le cas en Norvège. Comme exposé ci-dessus, il existe néanmoins des services spécifiques au sein des services publics existants qui sont chargés d'établir ou de contrôler l'identité.

En ce qui concerne l'authentification de documents qui sont présentés dans le cadre d'une demande d'asile, c'est l'Office Central de Répression des Faux (OCRF) de la Police fédérale qui est compétent. Les documents qui sont présentés à ce service de police à des fins d'authentification peuvent être transmis par le CGRA dans le cadre de la procédure d'asile proprement dite et également par l'OE dans le cadre de la procédure de retour de demandeurs d'asile déboutés.

En outre, l'authenticité ou la validité de documents d'identité ou de voyage originaux dans le cadre du retour peuvent également être examinées par l'équipe de documents de voyage faux et falsifiés (DFF) de la Police fédérale de l'Aéroport de Bruxelles-National ou par l'autorité compétente du pays d'origine. Des contrôles simples peuvent également être organisés par les fonctionnaires à l'immigration (Iobel), le service de contrôle frontalier, le service juridique de l'OE ou le bureau Recherches de l'OE.²⁰

¹⁷ Si la personne en séjour irrégulier dispose d'un document de voyage valable, son dossier n'est pas préalablement transmis à la Cellule Identification (CID) de l'OE, mais immédiatement à la Cellule Rapatriement (CR) de l'OE.

¹⁸ Source : Rapport d'activités de l'Office des étrangers 2011, p.155.

¹⁹ Il peut s'agir d'une instance distincte (comme c'est le cas en Norvège) ou d'un département au sein d'une autre organisation.

²⁰ Vade-mecum procédure identification, dd.21.12.2009, p.3.

Les réponses ci-dessous ont trait à l'Office Central de Répression des Faux (CDBV (NL)/OCRF (FR)) de la police fédérale qui est contacté pour l'authentification de documents d'identité qui sont déposés dans le cadre d'une demande d'asile.²¹

- *L'instance possède-t-elle sa propre banque de données de référence pour*
 - *Des documents authentiques ? Oui*
 - *De faux documents ? Oui*
- *Utilise-t-elle la banque de données iFADO (iPRADO)²² pour contrôler de faux documents d'identité ? Oui*
- *Utilise-t-elle le système EDISON ?²³ Non*
- *Les tâches suivantes font-elles partie de ses missions :*
 - *Activités de conseil ? Oui*
 - *Développement de méthodes ? Oui*
 - *Formation de contrôleurs de première ligne ? Oui*
 - *Soutien dans le cadre de dossiers complexes ? Oui*
- *Possède-t-elle un département légal pour l'examen de documents ?* Bien que l'on ne puisse pas réellement parler de laboratoire, l'OCRF possède néanmoins des appareils déterminés dont d'autres instances ne disposent pas.

S'il n'existe aucune instance centrale, quelles autres institutions peuvent fournir des services de soutien aux instances responsables de l'identification de demandeurs d'asile ?
Voir plus haut

Les instances responsables de l'identification de demandeurs d'asile ont-elles accès à des banques de données européennes qui contiennent des données d'identification de ressortissants de pays tiers (p.ex. EURODAC, SIS II, VIS, ...) ?

Tant dans le cadre de la demande de protection internationale que du retour forcé de demandeurs d'asile, les empreintes digitales sont comparées par le bureau PRINTRAK de l'OE avec les données dans le système EURODAC. Dans environ 15% des demandes d'asile, on trouve une correspondance EURODAC²⁴; ce qui ne signifie cependant pas encore que la demande d'asile sera traitée par un autre État membre dans tous ces cas. Quand un transfert ne s'avère pas possible pour une raison déterminée, on obtiendra cependant des informations sur éléments d'identité que l'intéressé a fournis dans l'autre État membre.

En principe, c'est la police fédérale qui, lors de l'arrestation d'une personne en séjour irrégulier, en vue de l'éloignement forcé, vérifie si l'intéressé est **signalé dans le Système d'Information Schengen (SIS)**. L'article 96 de la Convention d'application de l'Accord de Schengen recommande d'éloigner du Territoire Schengen les personnes séjournant sur le territoire de manière illégale et qui sont signalées dans le Système d'Information de Schengen. Néanmoins, les personnes qui séjournent légalement sur le territoire belge seront libérées malgré le signalement. Le bureau C-SIS de l'OE est responsable de l'introduction, de la conservation et de la suppression des signalements pour la Belgique. Le Bureau C-SIS

²¹ Source : entretien téléphonique avec M. BOUCAR Alain, commissaire en chef, chef de service CDBV, dd. 6 juin 2012

²² PRADO Registre public d'identité authentique et de documents de voyage en ligne

²³ EDISON Travel Documents System (système de documents de voyage)

²⁴ Source : Entretien téléphonique avec Mr. Jan MOERMAN, chef du Bureau PRINTRAK, Office des étrangers, dd. 20/07/2012

signale également les décisions de l'OE dans la Banque de données nationale générale de la Police fédérale (BNG).²⁵

Le but est qu'à l'avenir, conformément aux articles 20 et 21 du règlement VIS, les empreintes digitales prises dans le cadre d'une demande d'asile ou du retour d'un étranger en séjour irrégulier soient comparées par l'OE avec les données figurant dans le VIS.²⁶ Pour des raisons techniques, ceci n'est actuellement pas encore possible.

²⁵ Source : Rapport d'activités 2011, Office des étrangers, pp. 141-143

²⁶ Article 20, 21, 22 REGLEMENT (CE) N° 767/2008 du 9 juillet 2008 concernant le système d'information sur les visa (VIS) et l'échange de données entre les États membres sur les visas de court séjour (Règlement VIS)

Partie 2 : Méthodes d'identification

2.1 Définition de l'identification et documents d'identité

Quelle définition de l'identité est utilisée dans le cadre de (a) la procédure d'asile et (b) du retour ?

La loi belge sur les étrangers n'établit aucune distinction spécifique pour les deux procédures et décrit un étranger identifié comme suit :

Article 1 de la loi sur les étrangers 14° étranger identifié : tout étranger

- titulaire d'un document de voyage valable, d'un passeport valable ou d'une pièce d'identité valable, ou
- qui a été reconnu comme ressortissant par l'autorité nationale de son pays, qui s'est déclarée prête à délivrer un laissez-passer, ou
- qui relève de la catégorie de nationalités pour lesquelles le ministre peut lui-même délivrer un laissez-passer;

Quels documents les autorités belges acceptent-elles comme contribuant à l'identification de demandeurs d'asile ?

En Belgique, dans le cadre de la procédure d'asile, seuls les documents de voyage valables (passeport) ou une carte d'identité valable à proprement parler sont considérés comme documents d'identité valides. Il n'empêche cependant que nombre d'autres documents peuvent également être présentés dans le cadre de la procédure d'asile pour étayer les éléments d'identité ou le récit relatif à l'asile, par exemple des actes d'état civil, un permis de conduire, etc. Des copies de documents d'identité peuvent également être présentées dans le cadre d'une demande d'asile, bien que la valeur probante en soit limitée. La jurisprudence constante de l'instance d'appel dans les dossiers d'asile, le Conseil du Contentieux des Étrangers, le confirme.²⁷ Il faut souligner qu'en Belgique, le manque de documents d'identité officiels n'entraîne pas nécessairement l'octroi d'un statut de protection internationale. En principe, le demandeur d'asile doit néanmoins pouvoir fournir une explication satisfaisante quant à l'absence de documents d'identité et ses déclarations doivent généralement pouvoir être considérées comme crédibles.²⁸

A défaut de documents d'identité officiels, il est souhaitable que le demandeur d'asile présente d'autres pièces dont on peut déduire son identité ou qu'il entreprenne tout du moins de sérieuses tentatives pour obtenir de pareilles pièces. La mesure dans laquelle le CGRA insistera sur le dépôt de documents d'identité authentiques dépend également fortement du pays d'origine et du dossier d'asile concret. Il est évident que l'on ne peut pas attendre de demandeurs d'asile qui proviennent d'un pays sans autorité centrale où des documents officiels ne sont plus délivrés depuis quelque temps qu'ils présentent de tels documents.

Il faut quoi qu'il en soit remarquer que tout dossier d'asile est évalué individuellement et qu'à cet effet, il est tenu compte de l'ensemble des déclarations déposées, des documents présentés

²⁷ Les documents copiés et faxés sont faciles à falsifier et n'ont aucune valeur probante (Conseil d'État, n° 142.624 de mars 2005; Conseil d'État, n° 133.135 du 25 juin 2004; Conseil d'État, n° 30.965 du 2 septembre 2009; Conseil d'État n° 11.423 du 21 mai 2008); Les photocopies sont faciles à falsifier à l'aide de copier-coller (Conseil d'État n° 42.528 du 28 avril 2010).

²⁸ 57/7 de la Loi sur les étrangers et article 4, point 5, de la directive 2004/83/CE. (et futur article 48/6 de la Loi sur les étrangers)

et de la situation dans le pays d'origine. A cet effet, on peut également faire remarquer qu'un document, même s'il s'agit d'un original, n'a en soi aucune valeur absolue de preuve. Quand un demandeur d'asile, par exemple, présente un document dont il ressort qu'il possède une nationalité déterminée mais que, dans ses déclarations, il ne peut pas prouver qu'il possède effectivement cette nationalité, sa prétendue nationalité peut encore être contestée par le CGRA. En effet, pour certains documents, il est très difficile, voire impossible, d'en vérifier l'authenticité. Dans certains pays, les documents d'identité sont délivrés par les autorités du pays d'origine sur simple déclaration du demandeur d'asile ou de tiers et l'authenticité des déclarations n'est pas toujours vérifiée de manière approfondie. En outre, dans certains pays d'origine, la corruption est également largement répandue et, de ce fait, il est possible d'obtenir des documents d'identité originaux contre paiement. Dans ce cas, même si ces documents satisfont bel et bien aux exigences formelles d'authenticité, ils ne sont pas validés sur le plan du contenu.

Quels documents les autorités belges acceptent-elles dans le cadre du retour forcé de demandeurs d'asile déboutés vers le pays d'origine ? Veuillez indiquer les différences entre les pays d'origine et les autorités belges en ce qui concerne l'acceptation de documents.

Quand un étranger en situation de séjour irrégulier, par exemple un demandeur d'asile ayant été débouté, est arrêté en vue de son retour vers son pays d'origine, on vérifie s'il dispose d'un document de voyage valable en vue d'un tel retour. Les documents pouvant être considérés comme documents de voyage valables dépendent du pays d'origine.

Quand un étranger en séjour irrégulier ne dispose pas d'un document de voyage valable, l'ambassade ou le consulat du pays (préssumé) d'origine est contacté et est prié de délivrer un laissez-passer. Dans ce cas, la procédure d'identification diffère considérablement en fonction du pays d'origine et dépend également d'éventuels accords conclus avec le pays d'origine. Dans la pratique, cela revient pour l'Office des étrangers à convaincre l'ambassade ou le consulat d'un pays déterminé que la personne est un de ses ressortissants.

Documents que l'Office des étrangers prend en considération pour déterminer la nationalité et l'identité de la personne que les autorités belges veulent renvoyer :

Pour savoir quelle ambassade doit être contactée pour délivrer un laissez-passer, l'Office des étrangers doit disposer d'indications concernant le pays d'origine. Au cas où des documents d'identité officiels sont trouvés, on sait évidemment quelle ambassade contacter. Mais nombre d'autres documents, par exemple un permis de conduire, voire un billet de train, peuvent contenir des indications concernant la nationalité et/ou l'identité de la personne. Dans d'autres cas, on ne dispose pas de documents (fiabiles), mais il existe suffisamment d'autres indications pour savoir quelle ambassade doit être contactée.

Quand il s'agit d'un demandeur d'asile débouté, il va de soi que les déclarations et documents que l'ex-demandeur d'asile a présentés dans le cadre de sa procédure d'asile contiennent des indications importantes. L'Office des étrangers ne communique pas à l'ambassade du pays d'origine que la personne qui a été arrêtée en séjour irrégulier et que l'on souhaite renvoyer vers le pays d'origine est un ancien demandeur d'asile.²⁹

Documents que le pays d'origine prend en considération pour déterminer la nationalité et l'identité de la personne que les autorités belges veulent renvoyer :

Si l'intéressé ne dispose pas d'un document de voyage valable, l'OE devra obtenir un laissez-passer. Les documents qui convaincront le pays d'origine qu'un laissez-passer peut être délivré diffèrent pour chaque pays d'origine. Cela dépend également d'autres indications relatives à l'identité (par exemple empreintes digitales, résultat de l'entretien par le personnel

²⁹ Source : entretien avec Mme. ELLEBAUT, Marlies, Cellule Identification, dd. 1/06/2012.

d'ambassade, ..). L'identification et la délivrance d'un laissez-passer se déroulent quoi qu'il en soit plus facilement si des documents d'identité sont présentés. La plupart des pays d'origine acceptent des copies de documents d'identité.

2.2 Techniques d'identification qui sont utilisés à défaut de documents d'identité

Les autorités belges ont-elles recours à :

i) L'analyse linguistique pour déterminer le pays ou la région d'origine ?

➤ Procédure d'asile :

Optionnel

Le Commissariat Général aux Réfugiés et aux Apatrides fait réaliser une analyse linguistique détaillée uniquement dans des cas exceptionnels. Et ce, parce que cette technique n'apporte généralement pas de réponse décisive.³⁰ Une analyse linguistique primitive (la personne parle ou comprend une langue déterminée) est par contre régulièrement menée. Il est évident qu'un demandeur d'asile sera peu convaincant s'il veut se faire passer pour un habitant d'un pays dont il ne parle pas la langue.

➤ Procédure pour le retour de demandeurs d'asile déboutés :

Optionnel

Il s'agit donc généralement ici d'une forme primitive d'analyse linguistique grâce à laquelle, sur base de la langue que la personne parle, on essaie de découvrir sa nationalité afin de pouvoir prendre d'autres mesures dans le processus d'identification en vue du retour. Il se peut également que l'ambassade ou le consulat du pays d'origine exécute une analyse linguistique.

ii) Un examen de l'âge pour déterminer l'âge présumé

➤ Procédure d'asile :

Pratique standard

Tout demandeur d'asile mineur non accompagné se voit attribuer un tuteur par le biais du Service de Tutelle du SPF Justice. En cas de doute concernant l'âge réel du demandeur d'asile mineur non accompagné, le Service de Tutelle peut vérifier l'âge sur la base d'un examen médical. Un triple test est exécuté. Il consiste à réaliser trois radiographies : un orthopantomogramme (photo de toute la dentition), une radiographie du poignet et une radiographie de la clavicule.

En 2011, 2040 demandeurs d'asile se sont présentés comme demandeurs d'asile mineurs isolés. Après détermination de l'âge, ce nombre est tombé à 1.483.³¹ Les demandes d'asile de demandeurs d'asile mineurs non accompagnés issus d'Afghanistan représentaient, en 2011, quasiment la moitié de l'ensemble des demandes d'asile de mineurs non accompagnés. En comparaison avec 2010, le nombre de mineurs d'âge non accompagnés issus d'Afghanistan a triplé.³²

³⁰ L'analyse linguistique ne pourra pas être le seul élément dans une décision, mais servira uniquement à soutenir d'autres motifs de la décision.

³¹ Il s'agit du chiffre de mars 2012, qui peut encore changer étant donné qu'à l'époque, toutes les analyses de l'âge n'avaient pas encore été menées. De ces chiffres et vu les marges d'erreurs qui sont prises en compte pour la détermination de l'âge et vu le bénéfice accordé au demandeur d'asile en cas de doute, une part considérable de demandeurs d'asile mineurs isolés ne se compose en réalité pas de mineurs d'âge.

³² Source : Rapport annuel CGRA 2011, pp.16-17.

➤ Procédure pour le retour de demandeurs d'asile déboutés :

Pratique standard

En principe, les mineurs d'âges isolés ne sont pas renvoyés de force vers leur pays d'origine, et ceci tant qu'ils ne sont pas majeurs. En cas de doute concernant l'âge réel de l'étranger mineur non accompagné, l'Office des étrangers, par le biais du Service de Tutelle, peut faire vérifier l'âge sur la base d'un examen médical.

iii) Les empreintes digitales pour comparaison avec banques de données nationales et européennes

La possibilité de prendre des empreintes digitales de demandeurs d'asile et de personnes à éloigner est décrite dans la loi (voir section 1.3). Dans la pratique également, les empreintes digitales sont toujours prises. Il ne s'agit cependant pas là d'une obligation légale, mais bien d'une possibilité légale.

Banques de données nationales

➤ Procédure d'asile :

Pratique standard³³

➤ Procédure pour le retour de demandeurs d'asile déboutés :

Pratique standard³⁴

Banques de données européennes

➤ Procédure d'asile :

Eurodac: pratique standard.

Banques de données nationales d'autres États membres

➤ Procédure pour le retour de demandeurs d'asile déboutés :

Pratique standard

iv) Photos pour comparaison de photos avec banques de données nationales et européennes

Banques de données nationales

➤ Procédure d'asile :

Prise de photos : pratique standard – comparaison de photos : optionnel :

Lors de l'enregistrement de la demande d'asile, une photo du demandeur d'asile est prise. Par conséquent, il est possible de comparer visuellement la photo sur les documents du demandeur d'asile avec la photo qui a été prise lors de l'enregistrement de la demande d'asile.

➤ Procédure pour le retour de demandeurs d'asile déboutés :

Prise de photos : pratique standard – comparaison de photos : optionnel :

Une photo est prise de toutes les personnes qui sont maintenues en centre fermé en vue du retour forcé. Cette photo est enregistrée dans une banque de données. Si un laissez-passer doit être obtenu auprès du pays d'origine, une photo est transmise.

³³ L'article 51/3 de la loi sur les étrangers décrit les conditions en fonction desquelles les demandeurs d'asile peuvent être soumis à des empreintes digitales.

³⁴ L'article 30bis de la loi sur les étrangers décrit les conditions en fonction desquelles des étrangers qui doivent quitter le territoire peuvent être soumis à des analyses biométriques (empreintes digitales et photos).

Banques de données européennes

- Procédure d'asile :
Non
- Procédure pour le retour de demandeurs d'asile déboutés :
Non

v) **Scans de l'iris pour comparaison avec banques de données nationales et européennes**

Banques de données nationales

- Procédure d'asile :
Non
- Procédure pour le retour de demandeurs d'asile déboutés :
Non

Banques de données européennes

- Procédure d'asile :
Non
- Procédure pour le retour de demandeurs d'asile déboutés :
Non

vi) **Analyse ADN**

- Procédure d'asile :
Non
- Procédure pour le retour de demandeurs d'asile déboutés :
Non

vii) **Entretiens en vue de déterminer le pays ou la région d'origine (ou d'autres aspects relatifs à l'identité)**³⁵

- Procédure d'asile :
Obligatoire³⁶
- Procédure pour le retour de demandeurs d'asile déboutés :
Optionnel

viii) **Autres techniques (décrivez par exemple les mécanismes de collaboration avec des pays tiers)**

- Procédure d'asile :

³⁵ Cela dépendrait des éléments inclus dans votre définition nationale de l'identité, utilisée dans le cadre des procédures couvertes par cette étude. Voir section 2.1.

³⁶ La Commissaire général ou son mandataire convoque le demandeur d'asile au moins pour une audition. (Article 6 de l'Arrêté Royal réglementant le fonctionnement et la procédure pour le Commissariat général aux Réfugiés et aux Apatrides (18 août 2010).

Collaboration ad hoc avec d'autres États membres (par exemple consultation d'informations figurant dans des dossiers de visas d'autres États membres)

Collaboration ad hoc avec des personnes de contact dans les pays d'origine.

➤ Procédure pour le retour de demandeurs d'asile déboutés :

En accord avec les fonctionnaires à l'immigration, la Cellule CID reçoit ou visite régulièrement les représentants consulaires des pays d'origine. Et ce, en vue d'une amélioration de la collaboration dans le cadre de l'identification des étrangers à éloigner et de la création d'un cadre favorable qui peut être bénéfique à l'identification et à la délivrance de laissez-passer. Pour certains pays, des fonctionnaires du pays d'origine (par exemple Pakistan) se rendent également en Belgique pour y identifier les personnes.

D'ici peu, le but est de pouvoir organiser des entretiens par vidéoconférence en vue de l'identification de personnes en séjour irrégulier par le personnel d'ambassade, essentiellement en ce qui concerne des personnes qui sont incarcérées.

Dans la mesure du possible, veuillez expliquer brièvement pourquoi certaines techniques d'identification sont utilisées et d'autres non. Existe-t-il une hiérarchie en fonction de laquelle certaines méthodes bénéficient de la préférence ou précèdent d'autres procédures ?

- Dans le cadre de la demande de protection internationale

Le CGRA convoque toujours le demandeur d'asile pour une audition. A cet effet, le demandeur d'asile a l'opportunité d'exposer les motifs pour lesquels il a fui son pays. En outre, durant cette audition, on accorde également beaucoup d'attention aux éléments d'identité et l'on contrôle essentiellement la nationalité et la région d'origine du demandeur d'asile sur la base d'informations objectives concernant les pays d'origine (COI). La crainte du demandeur d'asile doit, en effet, être évaluée vis-à-vis du pays dont il possède la nationalité. Souvent, il est également important de se faire une bonne idée de la région dont le demandeur d'asile provient car le risque de subir un grave préjudice dans certains pays d'origine diffère en fonction de la région spécifique d'origine.

Les déclarations que dépose le demandeur d'asile concernant son identité au sens large du terme sont évaluées et peuvent être vérifiées sur la base des informations sur les pays d'origine (COI), des documents présentés par le demandeur d'asile et de tous les autres éléments figurant dans le dossier administratif.

La prise d'empreintes digitales de demandeurs d'asile a lieu systématiquement lors de l'enregistrement de la demande d'asile, mais vise surtout à vérifier quel État membre est responsable du traitement de la demande d'asile.

D'autres techniques d'identification, par exemple l'analyse linguistique, la comparaison de photos dans le cadre du traitement de la demande d'asile sont uniquement utilisées dans des cas exceptionnels car elles ne permettent pas d'apporter une réponse décisive. La comparaison de données ADN ou des scans de l'iris n'est pas exécutée dans le cadre de l'identification de demandeurs d'asile eu égard au prix de revient élevé, à la complexité technique, à l'absence d'une banque de données de référence et au cadre réglementaire restreint.

- Dans le cadre du retour de demandeurs d'asile déboutés

Il est important de remarquer que l'identification définitive et la délivrance du laissez-passer ont en principe lieu par les autorités du pays d'origine sur la base des éléments avancés par l'Office des étrangers. L'Office des étrangers procède bel et bien à une identification, mais celle-ci doit être validée par le pays d'origine. Lors de l'identification par l'Office des

étrangers, l'analyse des informations figurant dans le dossier administratif, la prise d'empreintes digitales et l'organisation d'un entretien sont les techniques les plus fréquemment utilisées. Les techniques d'identification utilisées par le pays d'origine diffèrent en fonction du pays d'origine. Ici, un entretien est la méthode la plus fréquente. En outre, les éléments d'identité et, éventuellement, les empreintes digitales sont, pour certains pays, confrontés aux informations figurant dans les registres nationaux ou locaux. La fiabilité de ces registres est parfois problématique et seul un nombre limité de pays dispose de banques de données numérisées reprenant les empreintes digitales des ressortissants.

Par ailleurs, il convient de souligner qu'une identification réussie n'implique pas nécessairement que le pays d'origine délivre un laissez-passer. Vu les délais fixés légalement au maintien d'une personne en vue de son éloignement, il arrive également régulièrement qu'une personne ne puisse pas être renvoyée parce qu'un laissez-passer n'a pas été délivré par le pays d'origine ou ne l'a pas été à temps. Un accord spécifique a été conclu avec certains pays d'origine en vertu duquel les autorités belges peuvent elles-mêmes délivrer un laissez-passer en cas d'identification réussie (ce que l'on appelle un laissez-passer européen).

Partie 3 Procédures de décision

3.1 Poids des différentes techniques d'identification lors de l'identification

Comment une décision relative à l'identification est-elle prise (sur la base des informations obtenues à l'aide des techniques d'identification décrites dans la partie 2) ? Certaines techniques d'identification pèsent-elles plus lourd que d'autres ? Décrivez la façon dont les résultats d'une technique d'identification peuvent avoir un impact sur la décision. Est-ce que cela est décrit dans la réglementation ou des directives pratiques ?³⁷

La prise d'empreintes digitales de demandeurs d'asile est une pratique standard. Dans le cadre de la demande d'asile, il est clair que l'audition est également l'instrument le plus important, et généralement aussi le seul, pour établir l'identité de l'intéressé et la vérifier. Durant cette audition, le demandeur d'asile est, entre autres, prié de présenter des documents en vue d'étayer son identité. En cas de doute concernant l'origine du demandeur d'asile, un entretien détaillé a lieu et les déclarations du demandeur d'asile sont confrontées aux informations sur les pays d'origine (COI).

En ce qui concerne l'identification dans le cadre du retour, la présence de documents d'identité et de documents de voyage fiables est souvent décisive. Les pays d'Afrique, surtout, attachent beaucoup d'importance au résultat de l'entretien qu'ils ont eu avec l'intéressé. Pour les pays où il existe des banques de données permettant une comparaison d'empreintes digitales, cette technique pourra également apporter une réponse.

Applique-t-on une gradation pour indiquer la mesure dans laquelle l'identité a pu être établie (par exemple non documentée, suffisamment démontrée, bénéfique du doute, parfaitement démontrée,...) ?

Dans le cadre de la demande de protection internationale, il n'existe aucune gradation déterminée de la mesure dans laquelle l'identité a été établie. Quand un statut de protection est accordé, il n'y a en principe aucun motif de douter de la crédibilité des éléments d'identité. Le bénéfique du doute peut être accordé, mais, dans la plupart des cas, le doute a plutôt trait à la crédibilité du récit relatif à l'asile et de la crainte de poursuites ou à la région d'origine et pas tant au nom ou à la date de naissance.

Également en ce qui concerne le retour de demandeurs d'asile déboutés, il n'existe aucune gradation ou aucun spectre afin d'indiquer la mesure dans laquelle l'identité a été établie. Quand l'intéressé(e) dispose d'un document de voyage valable ou qu'un laissez-passer a pu être délivré, il/elle peut être considéré(e) comme une personne suffisamment identifiée. Quand la personne n'a pas pu être renvoyée parce qu'elle ne dispose pas d'un document de voyage valable ou n'a obtenu aucun laissez-passer, on peut dire que l'intéressé(e) n'a pas été suffisamment identifié(e). La mesure dans laquelle une personne doit être identifiée avant de pouvoir être renvoyée dépend du pays d'origine. Comme indiqué précédemment, il suffit, dans certains cas, d'être simplement assuré de la nationalité, sans nécessairement avoir une idée de tous les autres aspects liés à l'identité. En outre, certains pays d'origine refusent de délivrer un laissez-passer, même s'il y a peu de doutes concernant l'identité de l'intéressé.

³⁷Dans les différents États membres de l'UE, on peut enregistrer des différences considérables concernant la façon dont on gère les demandeurs d'asile qui ne présentent pas de documents valables pour étayer leurs déclarations. Ces différences peuvent également s'exprimer dans les techniques d'identification qui sont utilisées, mais également dans le poids qui est accordé au résultat des différentes techniques. Le but est de répertorier ces différences dans le rapport de synthèse dans la mesure où elles existent.

Des mesures sont-elles prévues à l'avenir en vue de l'introduction d'une gradation de ce type ?

Non (pour les deux procédures)

3.2 Décisions qui sont prises par les autorités compétentes sur la base du résultat des techniques d'identification.

3.2.1 Pour l'évaluation de la demande d'asile

Quelles sont les décisions potentielles pouvant être prises par les autorités compétentes quand l'identité a pu être établie ou non ? Le résultat de l'identification a-t-il un impact sur la décision d'accorder ou non la protection internationale ?

En Belgique, il n'est nullement question d'évaluation en différentes phases de la demande d'asile suivant lesquelles on essaie préalablement d'établir l'identité et, ensuite, les motifs d'asile. Les déclarations du demandeur d'asile, les documents qu'il présente et tous les éléments figurant dans le dossier administratif sont pris en considération en tant que tout au moment de l'évaluation afin de déterminer si l'intéressé a besoin ou non d'une protection internationale.

Dans le cadre de la demande d'asile, l'examen de la fiabilité des éléments d'identité est essentiellement axé sur l'aspect nationalité et la région d'origine. C'est surtout le cas pour les pays en proie à un conflit armé et lorsque, du simple fait de la situation de sécurité générale dans un pays déterminé ou une région de ce pays, une personne peut entrer en ligne de compte pour un statut de protection (subsidaire). Il est évident que des déclarations dénuées de crédibilité concernant la nationalité et la région d'origine réduisent considérablement les chances de décision positive, d'autant plus que le demandeur d'asile ne donne pas au CGRA la possibilité d'estimer correctement son besoin de protection.

Dans la procédure d'asile, on examine généralement peu la crédibilité des déclarations concernant le nom. Par conséquent, dans de nombreux cas, il est peu probable que le demandeur d'asile puisse influencer favorablement ses chances d'obtenir une décision positive en déposant des déclarations mensongères concernant son nom.

A l'exception des pays en proie à un conflit armé, on ne dispose pas d'indications claires laissant penser que les éléments d'identité ne sont pas fidèles à la réalité. En outre, l'utilisation d'une fausse identité après l'octroi éventuel d'un statut de protection peut entraîner des problèmes, par exemple dans le cadre de la réunification familiale.

Quelle importance revêt l'établissement de l'identité par rapport à d'autres éléments d'une décision relative à une demande d'asile ? Si l'identité ne peut pas être établie, cela implique-t-il automatiquement une décision négative ? Certains éléments, par exemple le sexe ou le pays d'origine, pèsent-ils plus que d'autres aspects liés à l'identité dans certains dossiers ?

Dans environ 75% des cas, la demande d'asile est rejetée en première instance par le CGRA. Comme déjà indiqué, des demandes d'asile portant sur des pays d'origine spécifiques sont régulièrement rejetées en raison de déclarations non crédibles concernant la nationalité ou les lieux de séjour dans le (prétendu) pays d'origine. Par ailleurs, pour la plupart des pays d'origine, un refus de la demande d'asile n'a généralement aucun rapport avec les éléments d'identité, mais bien avec le caractère non fondé ou le manque de crédibilité de la crainte de persécution. Dans pareils cas, le CGRA n'organise généralement qu'une enquête complémentaire limitée afin de vérifier dans quelle mesure les déclarations déposées et/ou documents présentés concernant l'identité correspondent à la réalité.

Des réponses au questionnaire soumis aux chefs de service des sections géographiques du CGRA, il ressort que le manque de documents d'identité n'entrave pas nécessairement l'octroi

d'un statut de protection. Certains chefs de service du CGRA ont même indiqué que le fait de déposer ou non un document d'identité officiel ne joue en fait aucun rôle si les déclarations sont convaincantes. D'autres ont indiqué qu'à défaut de documents d'identité officiels, l'octroi d'un statut de protection est un rien plus difficile. Seulement pour les dossiers issus de la section Balkans, un statut de protection ne sera octroyé, sans documents d'identité officiels, que dans des cas exceptionnels. Il convient cependant de remarquer que, pour ces dossiers d'asile des Balkans, les documents d'identité sont en principe bel et bien présentés, ce à quoi on peut raisonnablement s'attendre et les décisions positives sont, quoi qu'il en soit, plutôt exceptionnelles. Aucun des chefs de service n'a déclaré qu'à défaut de documents d'identité officiels, il est impossible d'accorder un statut de protection. A cet effet, il est important de remarquer que le manque de documents d'identité officiels n'implique pas nécessairement que les déclarations concernant l'identité ne sont pas sincères. En outre, il se peut également que des documents d'identité et de voyage ne soient pas présentés pour des motifs qui ne portent nullement préjudice à la crainte de persécution dans le pays d'origine.³⁸ En ce qui concerne la décision, il ne suffit pas de simplement motiver le fait que l'identité n'a pas été suffisamment démontrée. Par exemple la motivation d'une décision de refus ne peut pas, en Belgique, se limiter au seul motif qu'un document d'identité falsifié a été déposé (fraus omnia corrumpit). La motivation de la décision permettra, en principe toujours, de déduire la raison pour laquelle la personne ne peut pas convaincre qu'elle a besoin d'une protection internationale.

3.2.2 Pour le retour de demandeurs d'asile déboutés

Quelles sont les décisions potentielles pouvant être prises par les autorités compétentes quand l'identité a pu être établie ou non ? Le résultat de l'identification a-t-il un impact sur la décision de retour forcé ?

Il est évident que, lorsqu'une personne n'a pas pu être identifiée en tant que ressortissant d'un pays d'origine déterminé, elle ne pourra pas être renvoyée. Ce que l'on doit entendre par « identification » peut différer. Pour certains pays d'origine, il peut suffire d'établir la nationalité, sans avoir une idée de tous les éléments d'identité. Cela est cependant plutôt exceptionnel. En effet, la plupart des pays d'origine souhaitent une identification permettant de se faire une idée de la nationalité, du nom, du prénom et de la date de naissance avant de délivrer un laissez-passer. Pour certains pays, l'exigence de la date de naissance exacte est moins stricte étant donné qu'il peut exister une certaine imprécision à ce propos. D'autres pays veulent également connaître la région d'origine sans quoi, une comparaison des éléments d'identité avec les registres locaux n'est pas possible. Dans d'autres cas encore, avant de délivrer un laissez-passer, le pays d'origine demande également des éclaircissements concernant l'adresse dans le pays d'origine ou le nom des parents. Ces coordonnées d'identification complémentaires sont surtout demandées par des pays qui connaissent une diaspora importante.³⁹ Si la personne en séjour irrégulier ne peut pas être identifiée par l'Office des étrangers ou si l'identification n'est pas confirmée par le pays d'origine et qu'aucun laissez-passer ne peut être délivré, l'intéressé doit être libéré. Cela ne signifie cependant pas que ces personnes sont autorisées à séjourner sur le territoire. Elles restent en séjour irrégulier et l'on attend d'elles qu'elles mettent personnellement tout en œuvre pour quitter le territoire (ordre de quitter le territoire). Il se peut également que la personne ne puisse pas être identifiée dans les délais de maintien fixés légalement⁴⁰. Dans ce cas, l'intéressé doit également être remis en liberté. Récemment, la cellule CID a lancé un meilleur suivi des dossiers d'identification après libération d'un centre fermé (post-identification). Si l'OE reçoit une réponse positive de la part d'autorités étrangères après que l'étranger ait été

³⁸ Par exemple parce que l'intéressé est arrivé en Belgique sans documents et qu'aucun contact n'est possible avec des gens dans le pays d'origine qui pourraient éventuellement transmettre des documents.

³⁹ Source : entretien avec M. VERBAUWHEDE, Geert, chef de service Service Identification et Expulsion (OE).

⁴⁰ cf. à l'article 7 de la loi sur les étrangers, les délais maximaux de mise en détention sont de cinq mois. Dans le cas d'ordre public, les délais maximaux de mise en détention sont de huit mois.

libéré, on vérifiera dans le dossier dans quelle mesure l'étranger est toujours en situation de séjour irrégulier afin que le retour puisse encore avoir lieu.⁴¹

Les résultats de l'examen d'identification durant la procédure d'asile sont-ils disponibles pour la préparation du retour forcé ?

Oui, lorsque la personne à rapatrier concerne un demandeur d'asile débouté, le dossier d'asile de l'intéressé est consulté par l'OE (cellule CID ou cellule DID si la personne se trouve en prison). De cette façon, les pièces d'identité que l'intéressé a présentées dans le cadre de sa demande d'asile sont vérifiées et la motivation de la décision d'asile de même que l'éventuel arrêt de l'instance d'appel sont également consultés.

Dans l'affirmative : veuillez décrire les étapes complémentaires qui peuvent être nécessaires avant que le pays d'origine soit disposé à accepter le retour.

Comme déjà indiqué ci-dessus, le pays d'origine n'est pas informé que la personne à renvoyer est un demandeur d'asile débouté. Ceci, afin d'éviter que l'intéressé n'ait des problèmes parce que le pays d'origine lui tient rigueur de sa demande d'asile.

Après l'identification par la cellule CID, les autorités diplomatiques, consulaires ou de migration compétentes en Belgique ou dans le pays d'origine sont contactées en vue de l'obtention d'un document de voyage. En fonction du pays d'origine spécifique, des photos d'identité, des empreintes digitales et/ou un questionnaire sont transmis. Dans environ la moitié des cas, un entretien est organisé avec le représentant consulaire ou diplomatique du pays d'origine. Les représentants diplomatiques rechignent plutôt à organiser des entretiens en prison.⁴² Après validation de l'identité par le représentant du pays d'origine, la procédure spécifique de reprise peut être lancée (accords de réadmission UE ou Benelux, Memorandum of Understanding, accord administratif,...)

⁴¹ Source : Rapport d'activités OE, 2011, p.157.

⁴² Source : entretien avec Mme. JACQUEMIN, M., chef de service identification détenus (DID), dd. 29 août 2012.

Partie 4 Conclusions

En ce qui concerne les objectifs de cette étude ciblée, quelles conclusions peut-on formuler sur la base des résultats ? Quelle est la pertinence des résultats pour les décideurs politiques (nationaux ou européens) ?

Problématique d'identification dans le cadre de la demande de protection internationale :

En Belgique, le fait que le demandeur d'asile présente ou non des pièces d'identité dans le cadre de sa procédure d'asile n'est pas enregistré dans la banque de données de l'instance centrale, le CGRA ; par conséquent, il n'existe pas de données statistiques à ce sujet.

En Belgique, aucun examen détaillé de l'identité ne précède le traitement de la demande d'asile. Néanmoins, des empreintes digitales sont prises systématiquement lors de l'enregistrement de la demande d'asile. Le demandeur d'asile est également prié, dans la mesure du possible, de présenter des documents d'identité. Bien que, conformément à la réglementation belge, le demandeur d'asile soit dans l'obligation de présenter les pièces d'identité dont il dispose, des documents officiels de voyage ou d'identité ne sont généralement pas présentés dans le cadre de la demande de protection internationale en Belgique. Les demandeurs d'asile issus des Balkans constituent à cet égard une exception. Les demandeurs d'asile présentent régulièrement d'autres documents qui fournissent des indications concernant l'identité, par exemple un acte de naissance, un permis de conduire ou des copies de documents d'identité.

Les demandeurs d'asile déclarent généralement qu'ils ne sont pas en mesure de présenter leurs documents officiels de voyage ou d'identité. De cette étude, il ressort qu'à l'exception de certains pays d'origine spécifiques, on peut cependant souvent y accorder peu de foi. Le fait que les demandeurs d'asile retiennent les documents officiels de voyage ou d'identité ne signifie cependant pas pour autant que les demandeurs d'asile issus de la plupart des pays d'origine commettent de nombreuses fraudes en matière d'identité. La principale raison pour laquelle les demandeurs d'asile ne présentent pas de documents officiels de voyage et d'identité réside dans le fait qu'il leur est recommandé de ne pas les présenter ou de les détruire. Ceci, entre autres, pour rendre l'identification plus difficile dans le cadre d'un éventuel retour forcé. Bien qu'il n'existe par conséquent aucune indication claire de fraudes à l'identité à grande échelle, un nombre relativement important de fraudes relatives à l'origine et à l'âge est cependant observé pour certains pays d'origine importants (par exemple Afghanistan, Irak). L'examen de ces demandes d'asile est donc surtout axé sur les aspects liés à l'identité, la nationalité et l'origine et toujours sur la question de savoir si il y a un besoin de protection internationale.

Dans le cadre de l'examen de la demande d'asile, les documents d'identité sont plutôt exceptionnellement soumis à un examen d'authenticité. En effet, les documents d'identité en eux-mêmes ne contiennent, en principe, pas d'informations concernant la crainte de persécution ou le risque de subir un préjudice grave. En outre, aucune valeur probante absolue ne peut être accordée aux documents (destinés à étayer l'identité ou la crainte de persécution). Dans le cadre de la demande d'asile, les documents sont toujours évalués au vu des déclarations déposées et des informations concernant le pays d'origine. L'audition du demandeur d'asile est dès lors manifestement l'instrument le plus important permettant d'évaluer la demande d'asile et, entre autres, l'identité et l'origine. Des empreintes digitales sont généralement prises, mais servent plutôt à déterminer l'État membre qui est responsable du traitement de la demande d'asile. L'analyse linguistique et la comparaison visuelle de

photos ne sont utilisées qu'exceptionnellement pour l'identification de demandeurs d'asile. Des techniques plus avancées, par exemple l'analyse ADN et les scans de l'iris, ne sont pas appliquées dans le cadre de l'identification de demandeurs d'asile en Belgique.

Problématique de l'identification dans le cadre du retour forcé de demandeurs d'asile déboutés

En ce qui concerne l'identification dans le cadre du retour forcé de demandeurs d'asile, on enregistre également d'importantes différences entre pays d'origine. Ainsi il existe des différences ayant trait aux documents que les pays d'origine considèrent comme documents de voyage valables. Quand l'intéressé ne dispose pas d'un document de voyage valable pour organiser le retour forcé, un laissez-passer doit être obtenu. En fonction du pays d'origine, des conditions spécifiques s'appliquent en matière d'identification avant qu'un laissez-passer ne soit délivré. Dans la pratique, cela revient pour les bureaux d'identification de l'Office des étrangers (CID et DID) à convaincre les autorités diplomatiques ou consulaires compétentes du pays d'origine de l'identité de la personne en séjour irrégulier en Belgique. Ici également, des différences apparaissent entre pays d'origine. En effet, il peut suffire de démontrer la nationalité dans des cas exceptionnels, tandis que d'autres pays d'origine exigent une identification extrêmement détaillée avant de délivrer un laissez-passer. Les documents que les pays d'origine acceptent à cet effet pour étayer l'identité varient à nouveau d'un pays d'origine à l'autre. Les documents reprenant des éléments d'identité sont, quoi qu'il en soit, un élément de conviction important vis-à-vis d'une ambassade ou d'un consulat.

Comme exposé dans ce rapport, il est important de remarquer qu'un demandeur d'asile débouté en première instance en Belgique reçoit un ordre de quitter le territoire. Seul un nombre limité de demandeurs d'asile déboutés sont effectivement arrêtés, maintenus et identifiés en vue de leur éloignement forcé. Par ailleurs, il est également clair que toutes les personnes en séjour irrégulier et qui sont arrêtées en vue de leur éloignement forcé ne sont pas nécessairement des demandeurs d'asile déboutés. Spécifiquement en ce qui concerne la catégorie de demandeurs d'asile déboutés, l'identification se déroule en principe un rien plus facilement eu égard aux informations et aux pièces d'identité éventuelles qui sont présentes dans le dossier d'asile. Les pays d'origine ne sont cependant pas informés du fait que l'intéressé est un demandeur d'asile débouté. Il est également important de remarquer qu'une identification réussie n'implique pas nécessairement que l'intéressé pourra être éloigné. En effet, il faut encore obtenir à temps un document de voyage ou un laissez-passer pour l'intéressé et le retour effectif peut s'avérer impossible pour nombre de raisons (raisons pratiques, décision dans le cadre d'une procédure d'appel,...). En règle générale, on peut dire que la raison pour laquelle un retour forcé ne peut pas avoir lieu réside souvent dans le manque de collaboration de l'intéressé lui-même; ce qui se traduit par le fait qu'il dissimule ou détruit des documents, dépose de fausses déclarations concernant son identité, s'oppose verbalement ou physiquement au retour, etc. En outre, la collaboration en ce qui concerne l'identification et la délivrance de laissez-passer avec certains pays d'origine n'est pas non plus optimale. Par ailleurs, on dénombre généralement des obstacles techniques dans le pays d'origine (pas de banques de données ou de registres fiables) de même que des restrictions opérationnelles en Belgique (places disponibles dans les centres fermés, moyens limités,...) qui peuvent rendre l'identification difficile.

Les techniques d'identification qui sont appliquées avec le plus de succès par l'Office des étrangers pour l'identification dans le cadre du retour forcé de demandeurs d'asile déboutés sont la prise d'empreintes digitales, l'entretien avec l'intéressé et l'analyse des informations administratives et documents disponibles. Pour la représentation diplomatique du pays d'origine, un entretien représente dans de nombreux cas (à l'exception des personnes incarcérées) un instrument important dans le cadre de la validation de l'identification effectuée par l'Office des étrangers.

Recommandations :

Bien que la mission du CGRA lors du traitement de la demande d'asile soit fondamentalement différente de celle de l'Office des étrangers dans le cadre du retour forcé de demandeurs d'asile déboutés, la collaboration entre les deux instances concernant l'identification pourrait encore être optimisée, par exemple en organisant des réunions spécifiques de concertation. La présentation de documents d'identité et le contrôle des déclarations relatives à l'identité ne sont peut-être pas toujours nécessaires dans le cadre de l'évaluation du besoin de protection internationale. Néanmoins, pour un certain nombre de pays d'origine, il pourrait être davantage exigé du demandeur d'asile qu'il présente, dans le cadre de la procédure d'asile, ses documents de voyage ou d'identité (officiels). Conformément à la réglementation belge et européenne, le demandeur d'asile a, en effet, l'obligation de présenter toutes les pièces dont il dispose pour étayer son identité et son récit d'asile. Les explications qui sont avancées par les demandeurs d'asile pour justifier qu'ils ne peuvent présenter ces documents ne sont en outre pas toujours convaincantes. A cet effet, il peut également être fait référence à l'adaptation de la loi qui est actuellement en cours de préparation en vue de la transposition de l'article 4, point 5, de la directive d'asile « Qualification » 2011/95/UE. La loi sur les étrangers indiquera que le demandeur d'asile doit présenter le plus rapidement possible tous les éléments étayant sa demande d'asile. En outre, la loi énumèrera les conditions cumulatives auxquelles le demandeur d'asile doit satisfaire s'il ne démontre pas certaines de ses déclarations à l'aide de pièces ou de preuves. Cette modification de la loi pourrait servir de base pour des directives concrètes en matière d'audition et de motivation de décisions d'asile en matière de présentation de pièces d'identité.

Un lien automatique entre le dossier d'asile et d'autres procédures d'asile, par exemple un dossier de régularisation (9bis ou 9ter) pourrait être utile en ce qui concerne la problématique d'identification. En théorie, une même personne peut actuellement présenter des pièces d'identité ou déposer des déclarations distinctes dans le cadre de ces procédures parallèles ou successives, également eu égard au fait que des empreintes digitales sont uniquement prises dans le cadre de la procédure d'asile. Vu l'interaction existante entre les différentes procédures d'asile et de migration, il est indiqué d'examiner de quelle manière la coordination entre ces procédures peut être améliorée. Ceci, en vue de la mise en place d'autres leviers incitant le demandeur d'asile ou le migrant à présenter des documents de voyage et/ou d'identité.

De grandes attentes surgissent quant aux possibilités que le VIS peut offrir dans le cadre de l'identification de demandeurs d'asile et de demandeurs d'asile déboutés. En effet, les experts sont convaincus qu'un nombre considérable de demandeurs d'asile utilisent leurs propres documents de voyage pour faire le voyage vers l'Europe. Il est important qu'au niveau national, suffisamment de moyens soient libérés en vue d'une mise en œuvre technique, réglementaire et opérationnelle rapide et qualitative du VIS.

Bien entendu, il est également indiqué que l'on investisse en permanence dans de bonnes pratiques, telles que la pré-identification, grâce auxquelles l'identification est initiée préalablement à l'arrestation de personnes et grâce auxquelles également la durée de maintien est limitée (SEFOR).

Enfin, afin de permettre l'identification en vue du retour forcé, il est naturellement important de mettre en place une collaboration de qualité avec les pays d'origine en matière d'identification, de délivrance de laissez-passer et d'éloignement. Dans la mesure du possible, il est indiqué d'établir des accords concrets au sein d'accords européens, multilatéraux (Benelux) ou bilatéraux. En effet, les efforts en matière d'identification consentis par l'Office des étrangers risquent d'être réduits à néant si, par la suite, l'intéressé ne peut pas être éloigné,

par exemple parce qu'aucun laissez-passer n'est délivré. Plus particulièrement en ce qui concerne l'identification de personnes qui se trouvent en prison, il subsiste encore beaucoup de marge pour une collaboration améliorée avec la représentation diplomatique des pays d'origine.