



**Commission consultative
des Droits de l'Homme
du Grand-Duché de Luxembourg**

Rapport

de la CCDH

**sur le droit au regroupement familial des bénéficiaires de
protection internationale au Luxembourg**

Table des matières

I.	Introduction	1
II.	Obstacles légaux et pratiques au regroupement familial	4
A.	Avant l'arrivée des membres de la famille au Luxembourg	4
1.	Délai de 3 mois	4
2.	Membres de la famille admissibles au regroupement familial.....	7
3.	Localisation des membres de la famille.....	14
4.	Preuve des liens familiaux	14
5.	Coûts du regroupement familial	18
6.	Obtention du titre de voyage et accès effectif aux ambassades.....	20
7.	Informations sur le droit au regroupement familial.....	21
8.	Durée de la procédure	23
B.	Après l'arrivée des membres de la famille au Luxembourg.....	23
1.	Disparitions des membres de la famille.....	23
2.	Statut des membres de la famille après le regroupement familial.....	24
3.	Intégration du BPI et des membres de sa famille	27
III.	Conclusion	28
IV.	Recommandations	28
V.	Liste des abréviations	31

I. Introduction

Conformément à l'article 2 (2) de la loi du 21 novembre 2008 portant création d'une Commission consultative des Droits de l'Homme au Grand-Duché de Luxembourg (ci-après « la CCDH »), la CCDH a décidé de s'autosaisir de la question du droit au regroupement familial des bénéficiaires de protection internationale (ci-après « BPI ») au Luxembourg. Elle s'appuie sur des témoignages d'acteurs de la société civile, d'avocats spécialistes en matière du droit d'asile, des représentants des autorités publiques ainsi que sur des publications de différents organes nationaux et internationaux actifs en matière des droits de l'Homme et des droits des réfugiés. Elle tient à remercier tous ceux et celles qui ont contribué à la rédaction de ce rapport.

Depuis la « *crise migratoire* » de 2015, on connaît une importante augmentation du nombre de demandeurs de protection internationale (ci-après « DPI ») en Europe et au Luxembourg. De nombreux DPI ont été séparés de leurs familles et dans la plupart des cas, après avoir obtenu le statut de protection internationale, le regroupement familial est leur première priorité. Ainsi, d'après le Commissaire aux droits de l'Homme du Conseil de l'Europe, « *il est largement établi que le fait de retrouver les siens est une priorité essentielle pour les réfugiés* »¹.

Ces dernières années, on a pu constater dans certains États membres de l'Union européenne la peur de se voir « débordés » par d'innombrables demandes de regroupement familial, ce qui a eu pour conséquence un durcissement des conditions dudit regroupement pour les BPI dans ces pays. Dans ce contexte, il y a lieu de souligner positivement que, contrairement à d'autres États membres de l'Union européenne², le Luxembourg ne fait pas de distinction entre les deux types de bénéficiaires de protection internationale, c'est-à-dire entre « le bénéficiaire de protection subsidiaire » et le « réfugié ». Ainsi les deux ont les mêmes droits en matière de regroupement familial. Un autre point positif à souligner est le fait que contrairement à d'autres pays, notamment l'Allemagne, l'Autriche et les Pays-Bas, les autorités luxembourgeoises n'exigent pas de conditions d'intégration en amont du regroupement familial.³

Au Luxembourg, environ 4.000 personnes se sont vu reconnaître le statut de réfugié ou le statut conféré par la protection subsidiaire au cours des cinq dernières années.⁴

Alors que ceci a pour conséquence logique une augmentation des demandes de regroupement familial venant des BPI, le nombre des membres de familles rejoignant ces

¹ Commissaire aux droits de l'Homme du Conseil de l'Europe, *Réaliser le droit au regroupement familial des réfugiés en Europe*, juin 2017, Document thématique, Conseil de l'Europe, p. 10 ; Voir également : UNHCR, *Note on the integration of refugees in the European Union*, 2007, § 35. Voir également, à titre d'illustration, CourEDH, *Tanda-Muzinga c. France*, arrêt, 10 juillet 2014, n° 2260/10, § 75.

² UNHCR, *Refugee Family Reunification - UNHCR's Response to the European Commission Green Paper on the Right to Family Reunification of Third Country Nationals Living in the European Union (Directive 2003/86/EC)*, février 2012, p.5

³ European Migration Network - National Contact Point Luxembourg, *Le regroupement familial des ressortissants de pays tiers en UE: pratiques nationales*, 2016

⁴ Ministère des Affaires étrangères et européennes, Direction de l'Immigration, *Bilan de l'année 2019 en matière d'asile, d'immigration et d'accueil*, 2020

BPI au Luxembourg est resté très limité et ne constitue qu'une part minime de la migration générale vers le Luxembourg, ainsi que du nombre total des membres de famille rejoignant un ressortissant d'un pays tiers dans le cadre du regroupement familial.⁵

Selon les informations dont dispose la CCDH⁶, entre janvier 2015 et novembre 2019, le ministère des Affaires étrangères et européennes (ci-après MAEE) a traité environ 1688 demandes de regroupement familial (1 personne = 1 demande) venant d'un BPI et la demande a été accordée dans 1.338 (ca. 80%) des cas alors que dans 169 (ca. 10%) des cas il y a eu un refus. Les autres 181 demandes (ca. 11%) étaient encore en cours de traitement lors de l'entrevue de la CCDH avec des représentants de la Direction de l'Immigration.

Le droit à la vie privée et familiale est un droit fondamental consacré par de nombreux instruments européens et internationaux relatifs aux droits de l'Homme, dont notamment la Déclaration universelle des droits de l'Homme (articles 12 et 16 §3), la Convention européenne des droits de l'Homme (article 8) et la Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne (article 7).

Alors que ces instruments n'y font pas expressément référence, le droit à l'unité familiale est inhérent à la reconnaissance universelle de la famille en tant que groupe fondamental de la société, qui doit être respectée et protégée aussi bien par la société que par l'État.⁷

Dans le contexte des BPI, la mise en œuvre effective de ce droit à l'unité familiale requiert de la part de l'État d'accueil non seulement qu'il s'abstienne de séparer des familles, mais aussi qu'il prenne des mesures pour réunir dans le pays d'accueil les membres de la famille qui ont été séparés alors que les BPI ne peuvent pas retourner dans leur pays d'origine pour y jouir de leur droit à la vie familiale.⁸

Le droit au regroupement familial, qui permet de rétablir cette unité de la famille, s'inscrit donc dans le cadre plus large du droit au respect de la vie privée et familiale, qui est garanti à tout être humain, peu importe son statut légal, donc y inclus aux BPI.

Au niveau européen, la directive 2003/86/CE relative au regroupement familial représente le texte de référence en matière de regroupement familial de tous les ressortissants d'un

⁵ En 2019, le regroupant a été détenteur d'un titre de séjour pour activités rémunérées dans 67,8% des demandes alors qu'uniquement 20,2 % des regroupants étaient des détenteurs d'un titre de séjour dans la catégorie « protection internationale ». 12,0% des regroupants étaient détenteurs d'un titre de séjour dans une autre catégorie. (Ministère des Affaires étrangères et européennes, *Bilan de l'année 2019 en matière d'asile, d'immigration et d'accueil*, p.22)

⁶ Informations fournies par la Direction de l'Immigration

⁷ Haut-Commissariat des Nations Unies pour les réfugiés (ci-après UNHCR), *The Right to Family Life and Family Unity of Refugees and Others in Need of International Protection and the Family Definition Applied*, janvier 2018 ; K. Jastram et K. Newland, "Family Unity and Refugee Protection" dans *Refugee Protection in International Law: UNHCR's Global Consultations on International Protection*, (Feller et al eds), Cambridge University Press (CUP), 2003, p. 555-603, disponible sur: <https://www.refworld.org/docid/470a33be0.html>

⁸ Observation générale conjointe no 4 (2017) du Comité pour la protection des droits de tous les travailleurs migrants et des membres de leur famille et no 23 (2017) du Comité des droits de l'enfant sur les obligations des États en matière de droits de l'homme des enfants dans le contexte des migrations internationales dans les pays d'origine, de transit, de destination et de retour, § 27

pays tiers et prévoit des conditions plus favorables pour les BPI. Ces dispositions ont été transposées au niveau national par la loi modifiée du 29 août 2008 sur la libre circulation des personnes et l'immigration (ci-après « loi de 2008 ») et la loi du 18 décembre 2015 sur la protection internationale et la protection temporaire (ci-après « loi de 2015 »), qui créent le cadre légal luxembourgeois applicable à toute demande de regroupement familial venant d'un BPI.

Vu la situation particulière des BPI, leur droit de vivre en famille nécessite une attention toute particulière. Ainsi, la séparation de la famille peut avoir un effet dévastateur sur le bien-être et la santé des BPI qui, au moment de leur fuite, ont dû laisser leur famille dans leur pays d'origine ou le pays de transit sans savoir si celle-ci est en sécurité. Certains, en arrivant en Europe, ont parfois perdu la trace de leurs membres de famille.⁹ Pour beaucoup de BPI, il peut s'avérer difficile de participer à des activités sociales et culturelles, à apprendre la ou les langue(s) officielle(s) du pays où ils ont demandé l'asile, à chercher un emploi et un logement et de vraiment s'intégrer dans la société d'accueil, s'ils sont constamment préoccupés du bien-être et de la sécurité de leur famille qu'ils ont dû laisser derrière eux.¹⁰ Une telle séparation peut provoquer un stress énorme, créer un isolement social et des difficultés économiques, qui empêchent le BPI de mener une vie normale.¹¹

La famille constitue un soutien psychologique et émotionnel important pour le BPI en l'aidant notamment à se remettre des traumatismes de persécution et de guerre.¹² Ainsi, la famille joue sans équivoque un rôle essentiel dans la reconstruction de sa nouvelle vie au Luxembourg.¹³ Elle peut aussi l'aider à apaiser le sentiment de perte de son pays, de son entourage et de sa vie antérieure.

Par ailleurs, le regroupement familial facilite l'intégration des BPI dans le pays d'asile et contribue, par conséquent, à la cohésion sociale¹⁴ et à la réduction des coûts économiques et sociaux à long terme. Le regroupement familial peut en outre contribuer à diminuer le nombre des membres de famille arrivant de manière illégale en Europe, et par ricochet, les dangers qui y sont liés.

Alors que le droit au regroupement familial des BPI est reconnu par de nombreux instruments juridiques, tant au niveau national qu'eupéen et international, en réalité, les BPI rencontrent de nombreux obstacles légaux et pratiques qui les empêchent d'exercer ce droit de manière effective. Le présent rapport identifiera et analysera les différents

⁹ UNHCR, *Family reunification in Europe*, octobre 2015, disponible sur : <https://www.unhcr.org/56fa38fb6.pdf>

¹⁰ Voir témoignages des femmes BPI au sujet du regroupement familial : UNHCR, *Protectors, Providers, Survivors: A Dialogue with Refugee Women In Finland*, octobre 2011, p. 23, disponible sur: <http://www.unhcr.org/refworld/docid/4ec4aa3f2.html>

¹¹ Commissaire aux droits de l'homme du Conseil de l'Europe, *Réaliser le droit au regroupement familial des réfugiés en Europe*, p.11

¹² K. Jastram et K. Newland, op. cit., p.557

¹³ Commissaire aux droits de l'homme du Conseil de l'Europe, *Réaliser le droit au regroupement familial des réfugiés en Europe*, p.47

¹⁴ Considérant (4) de la directive 2003/86/CE du Conseil du 22 septembre 2003 relative au droit au regroupement familial, Journal Officiel L 251, 3.10.2003, p. 12–18

obstacles qui existent au Luxembourg et qui se présentent tant en amont qu'en aval de l'arrivée des membres de la famille du BPI.

II. Obstacles légaux et pratiques au regroupement familial

A. Avant l'arrivée des membres de la famille au Luxembourg

1. Délai de 3 mois

Selon l'article 69 de la loi modifiée du 29 août 2008 portant sur la libre circulation des personnes et l'immigration, tout ressortissant de pays tiers demandant le regroupement familial doit remplir les conditions suivantes:

1. rapporter la preuve qu'il dispose de ressources stables, régulières et suffisantes pour subvenir à ses propres besoins et ceux des membres de sa famille qui sont à sa charge, sans recourir au système d'aide sociale, conformément aux conditions et modalités prévues par règlement grand-ducal;
2. disposer d'un logement approprié pour recevoir le ou les membres de sa famille;
3. disposer de la couverture d'une assurance maladie pour lui-même et pour les membres de sa famille.

Le législateur luxembourgeois a décidé d'opter en faveur d'une transposition littérale de l'article 12 (1) alinéa 3 de la directive 2003/86/CE relative au droit au regroupement familial en prévoyant à l'article 69 (2) de la loi de 2008 que ces conditions ne doivent être remplies par les BPI que « *si la demande de regroupement familial est introduite après un délai de trois mois suivant l'octroi d'une protection internationale* ».

Or, de nombreux acteurs nationaux¹⁵ et internationaux¹⁶ estiment qu'un tel délai de 3 mois ne permet pas de prendre en compte les particularités de la situation de chaque BPI. Dans sa *Communication de la Commission au Conseil et au Parlement européen concernant les lignes directrices pour l'application de la directive 2003/86/CE relative au droit au regroupement familial* de 2014, la Commission européenne considère la non-application d'une telle limitation comme la solution la plus appropriée.¹⁷

Plusieurs acteurs auditionnés par la CCDH ont en effet confirmé que, vu leur situation particulière, les BPI au Luxembourg rencontrent des difficultés considérables pour introduire leur demande endéans ce délai de 3 mois et par conséquent pour exercer effectivement leur droit au regroupement familial.

¹⁵ Voir p.ex. Collectif Réfugiés Luxembourg, *L'accueil des réfugiés, une politique de longue haleine - Revendications aux partis politiques*, mai 2018 ; Passerell, *Recommandations pour 2020 - Pour un Grand-Duché de Luxembourg garant du respect des droits fondamentaux en matière d'asile*, 5 février 2020

¹⁶ UNHCR, *Refugee Family Reunification*, p.6

¹⁷ Commission européenne, *Communication de la Commission au Conseil et au Parlement européen concernant les lignes directrices pour l'application de la directive 2003/86/CE relative au droit au regroupement familial*, Bruxelles, 3.4.2014, COM(2014) 210 final

En particulier, le BPI est face aux défis de la preuve de l'identité des membres de la famille, du lien familial et de la preuve de la dépendance, ce qui peut s'avérer difficile, voire impossible dans des contextes de guerre et de désolation, ou lorsque les institutions du pays d'origine sont paralysées. Ce sont surtout les coûts financiers très élevés qu'impliquent les démarches liées à la demande (passeports, traductions, frais de visas, certificats médicaux, documents officiels prouvant l'identité des membres de la famille et les liens familiaux, frais de voyage et de logement en raison de la distance entre le lieu de résidence des membres de la famille et les représentations diplomatiques ou consulaires compétentes etc.) qui peuvent sérieusement entraver le respect de ce délai. Dans d'autres cas, où la famille du BPI a dû quitter le pays d'origine et se trouve dans un pays de transit dans l'attente d'un éventuel regroupement familial, l'obtention de certains documents nécessaires pour l'introduction de la demande peut s'avérer très difficile voire impossible, lorsque des intermédiaires dans le pays d'origine ne peuvent pas faire parvenir des documents nécessaires vers le pays de transit sinon vers le BPI dans le pays d'accueil.

Par ailleurs, la CCDH a appris que les Érythréens, qui se trouvent dans les camps pour réfugiés au Soudan, ne sont pas autorisés à quitter les camps pendant 45 jours et ne peuvent donc pas rassembler les documents nécessaires pour le regroupement familial dans le délai de 3 mois.

Voilà pourquoi, la CCDH note favorablement que dans son accord de coalition, le gouvernement prévoit que le délai pour les BPI prévu à l'article 69(2) de la loi de 2008 sera porté à 6 mois.¹⁸

On peut néanmoins se poser la question de savoir si cette prolongation de 3 à 6 mois sera suffisante. Dans ce contexte, il échet de souligner que de nombreux États membres de l'Union européenne sont encore plus flexibles. Ainsi, selon le *European Migration Network*¹⁹, notamment la Bulgarie, la Chypre, la France²⁰, la Grèce, l'Irlande, la Croatie, la Lettonie, la Malte, la Slovénie et le Royaume-Uni²¹ n'ont aucun délai endéans lequel la demande doit être introduite alors que la Belgique prévoit un délai d'un an²². La CCDH estime que le gouvernement luxembourgeois pourrait s'inspirer de ces pays pour aller encore plus loin de ce qui est actuellement prévu dans l'accord de coalition. **La CCDH recommande aux autorités de supprimer le délai de 3 mois après l'octroi du statut pendant lequel le BPI est exempté des conditions supplémentaires pour le regroupement familial.**

¹⁸ Accord de coalition, 2018-2023, p.230

¹⁹ European Migration Network, *Synthesis Report for the EMN Focussed Study 2016 - Family Reunification of Third-Country Nationals in the EU plus Norway: National Practices*, avril 2017

²⁰ Art. L. 752-1 et L. 812-5 du code de l'entrée et du séjour des étrangers et du droit d'asile ; voir aussi https://ofpra.gouv.fr/sites/default/files/atoms/files/depliant-reunification-familiale_2dec2015.pdf

²¹ https://assets.publishing.service.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/856915/family-reunion-guidance-v4.0-ext.pdf

²² Loi modifiée du 15 décembre 1980 portant sur l'accès au territoire, le séjour, l'établissement et l'éloignement des étrangers ; voir aussi Centre fédéral Migration (Myria), *Le regroupement familial des bénéficiaires d'une protection internationale en Belgique Constats et recommandations*, juin 2018, disponible sur https://www.myria.be/files/Myria_Nota-FR_v2.pdf

En ce qui concerne la situation actuelle du regroupement familial au Luxembourg, il a été porté à la connaissance de la CCDH que de nombreux BPI n'arriveraient pas à soumettre un dossier absolument complet endéans le délai de 3 mois ayant pour conséquence un refus de la part du MAEE, voire qu'ils ne peuvent pas bénéficier des conditions plus favorables prévues à l'article 69 (2) de la loi de 2008.

Plusieurs acteurs se sont accordés à dire qu'il ne semble pas y avoir de politique cohérente quant à la question de savoir quels dossiers sont à considérer comme complets et lesquels ne le sont pas. Ainsi, certains ont indiqué avoir constaté un durcissement au niveau du MAEE : En effet, les BPI doivent dorénavant présenter un dossier complet contenant tous les documents requis, y compris notamment les traductions, alors qu'auparavant le MAEE aurait montré une certaine souplesse en ce qu'il était suffisant de prouver l'existence du lien familial ou l'identité de la personne à regrouper et de rapporter les documents manquants même après l'écoulement du délai des 3 mois.²³ D'autres ont estimé que la réponse dépendait de l'agent en charge.

Le MAEE a néanmoins confirmé qu'actuellement un seul agent du Service Étrangers de la Direction de l'Immigration serait en charge de l'ensemble des demandes de regroupement familial venant des BPI. En ce qui concerne le traitement des demandes, le MAEE analyse le dossier dans son entièreté, y inclus les déclarations orales du BPI recueillies lors de l'entretien mené dans le cadre de la demande de protection internationale.

En ce qui concerne le lien familial, le BPI doit apporter un début de preuve, alors que pour les preuves des documents de voyage, le MAEE est plus flexible. Il est néanmoins conseillé d'ajouter ces dernières à la demande.

Il semble pourtant y avoir une divergence entre ce qui est prévu dans le texte de la loi modifiée du 29 août 2008 portant sur la libre circulation des personnes et l'immigration et l'interprétation qui en est faite par le MAEE. Ainsi, l'article 69 (2) prévoit que la demande, et non pas le dossier complet, doit être « *introduite* » endéans les 3 mois, tandis que le MAEE estime que le dossier devrait être complet endéans ce délai.

La CCDH est d'avis qu'il est important de prendre en compte la **situation spécifique de chaque BPI** et des obstacles qui pourraient l'empêcher de soumettre un dossier complet endéans le délai imparti et elle recommande aux autorités d'adopter une certaine **flexibilité et souplesse** en la matière. Tout en soulignant que chaque cas doit être traité de manière individuelle, il y a toutefois lieu d'insister sur une **transparence du processus décisionnel** et des conditions prises en compte et une **cohérence des décisions** et des exemptions accordées. La CCDH **recommande également de revoir l'interprétation restrictive de l'article 69(2) de la loi de 2008 en acceptant que les demandes, et non pas le dossier complet, doivent être introduites endéans le délai prévu.**

²³ Passerell a.s.b.l., *Fiche pratique : le regroupement familial pour les bénéficiaires de la protection internationale*, 2018

2. Membres de la famille admissibles au regroupement familial

Lorsqu'il s'agit de définir quels membres de la famille sont admissibles au regroupement familial avec le BPI, la loi de 2008 met en place des limites très claires.

Dans ce contexte, il y a lieu de souligner que certains États membres de l'Union européenne limitent l'accès des BPI au regroupement familial à la famille « formée avant la fuite » du pays d'origine, en s'appuyant sur l'article 9 (2) de la directive 2003/86/CE relative au droit au regroupement familial. Une telle distinction nie pourtant la réalité de nombreux réfugiés, qui passent de longues périodes en exil ou en fuite et forment des familles hors du pays d'origine et peut, dès lors, enfreindre l'article 14 combiné avec l'article 8 de la CEDH.²⁴ Cette question ne semble pourtant pas se poser au Luxembourg, puisque l'article 68 de la loi de 2008 définit le regroupement comme suit : « *l'entrée et le séjour sur le territoire des membres de la famille d'un ressortissant de pays tiers y séjournant régulièrement, afin de maintenir l'unité familiale, que les liens familiaux soient antérieurs ou postérieurs à l'entrée du regroupant* ».

Or, dans le contexte du regroupement familial, la famille est comprise de manière exclusivement biologique et le législateur se limite à une conception d'une famille nucléaire.

Ainsi, la loi de 2008 délimite strictement les membres de la famille qui peuvent joindre le regroupant au Luxembourg. Sont ainsi autorisés à venir le conjoint du regroupant, le partenaire avec lequel il a contracté un partenariat enregistré et les enfants célibataires de moins de dix-huit ans du regroupant et/ou de son conjoint ou partenaire (art.70 § 1).

Par ailleurs, le ministre ayant l'Immigration dans ses attributions (ci-après « ministre ») peut autoriser le regroupement familial avec des ascendants en ligne directe et du premier degré du regroupant et/ou de son conjoint ou partenaire, à condition qu'ils soient à charge du regroupant et privés de soutien familial nécessaire dans leur pays d'origine ainsi qu'avec les enfants majeurs non mariés du regroupant et/ou de son conjoint ou partenaire s'ils sont objectivement incapables de subvenir à leurs besoins en raison de leur état de santé (art.70 § 5).

Donc, contrairement à la première catégorie de personnes, le législateur pose des conditions strictes à remplir et accorde un pouvoir d'appréciation au ministre.

Pour ce qui est des membres de la famille du regroupant mineur non accompagné (ci-après « MNA »), il s'agit d'une situation particulière avec des règles et problématiques spécifiques qui seront analysées plus en détail à la fin de ce chapitre.

Alors que l'article 10 (2) de la directive 2003/86/CE relative au droit au regroupement familial donne aux États membres de l'Union européenne la possibilité d'inclure dans leur législation nationale une disposition permettant de prendre en considération d'autres membres de la famille du BPI, cet article n'a pas été transposé en droit luxembourgeois, qui circonscrit la notion de membre de famille autant que possible à la famille nucléaire. Or, une telle définition ne correspond pas au schéma familial de nombreux BPI vivant au Luxembourg. Ainsi, contrairement aux schémas classiques connus en Europe, les

²⁴ Commissaire aux droits de l'Homme du Conseil de l'Europe, *Réaliser le droit au regroupement familial des réfugiés en Europe*, p. 48

ascendants, la fratrie, les neveux et nièces et les cousins vivent souvent sous le même toit et sont considérés comme faisant partie de la cellule nucléaire de la famille. Le présent chapitre analysera les différents problèmes que présente la rigide définition de la famille, prévue par le législateur luxembourgeois et souvent appliquée à la lettre par les autorités nationales, pour les BPI.

a) Conjoints et partenaires

En ce qui concerne les personnes en couple, le législateur luxembourgeois autorise le regroupement familial uniquement avec le conjoint du regroupant ou le partenaire de celui-ci si'il s'agit d'un partenariat enregistré. Contrairement aux recommandations des acteurs internationaux²⁵, les autres formes de relation, par exemple les personnes fiancées ou les personnes entretenant depuis longtemps une relation stable, ne sont pas prises en compte.

Alors que les autorités nationales font preuve d'une certaine flexibilité en cas de mariage coutumier, elles insistent sur une application stricte de la législation nationale dans les autres cas.

Ainsi, le MAEE a confirmé que si les personnes ne sont pas mariées ou en partenariat enregistré, même si elles ont des enfants en commun, elles devront remplir les conditions prévues à l'article 78 de la loi de 2008.

D'après cette disposition, le ministre peut, entre autres accorder une autorisation de séjour pour raisons privées « *au ressortissant de pays tiers qui ne remplit pas les conditions du regroupement familial, mais dont les liens personnels ou familiaux, appréciés notamment au regard de leur intensité, de leur ancienneté et de leur stabilité, sont tels que le refus d'autoriser son séjour porterait à son droit au respect de sa vie privée et familiale une atteinte disproportionnée au regard des motifs de refus* ». Le regroupant devra pourtant disposer de la couverture d'une assurance maladie, d'un logement approprié et de ressources suffisantes rendant ainsi de fait l'accès au regroupement familial pratiquement impossible. Une autre difficulté, constatée par différents acteurs du terrain, est le fait pour les couples non mariés d'apporter la preuve de la stabilité de leur relation, en particulier lorsque cette relation a dû être cachée pour des raisons impérieuses ou autres.

Une telle approche restrictive favorise le recours des BPI à des voies de migration illégales afin de faire venir leur partenaire de vie et leurs enfants jusqu'au Luxembourg, ce qui les rend vulnérables à l'exploitation et les expose aux violations des droits humains. La CCDH insiste sur le fait qu'**une telle définition** étroite ne prend pas en compte les différents facteurs ou choix d'ordre personnel qui font que deux personnes ne se sont pas mariés légalement et **ne correspondent ni aux recommandations internationales²⁶, ni à la jurisprudence de la CourEDH²⁷.**

²⁵ Commissaire aux droits de l'homme du Conseil de l'Europe, *Réaliser le droit au regroupement familial des réfugiés en Europe*, p.5 ; UNHCR, *UNHCR Resettlement Handbook*, juillet 2011, p.271

²⁶ Commissaire aux droits de l'homme du Conseil de l'Europe, *Réaliser le droit au regroupement familial des réfugiés en Europe*, p.5

²⁷ Al-Nashif c. Bulgarie, requête n° 50963/99 (20 juin 2002) paragraphe 112 ; Abdulaziz, Cabales et Balkandali c. Royaume-Uni, requête n° 9214/80, n° 9473/81 et n° 9474/81 (28 mai 1985), paragraphe 63 ; Pajić c. Croatie, requête n° 68453/13 (23 février 2016), paragraphe 64, citant P.B. et J.S. c. Autriche, requête n° 18984/02 (22 juillet 2010), paragraphes 27 à 30 ; Schalk et Kopf c. Autriche, requête n° 30141/04

Pour ce qui est des personnes ayant conclu un mariage coutumier, les pratiques semblent varier en fonction du cas ou du pays d'origine du BPI. Parfois, les mariages coutumiers (p.ex en église) sont acceptés si la preuve d'une vie commune peut être rapportée ou s'il y a des enfants en commun. Selon les informations dont dispose la CCDH, des certificats ou documents religieux établis en Érythrée seraient plutôt facilement acceptés par le service compétent au ministère. Par contre, la CCDH a aussi été informée qu'un Érythréen qui s'était marié dans une église orthodoxe en Suède a eu des difficultés à voir son mariage reconnu par les autorités luxembourgeoises.

En ce qui concerne les partenariats enregistrés, il y a lieu de relever positivement leur inclusion dans la définition de la famille nucléaire. La CCDH estime pourtant qu'il est difficile de s'imaginer qu'elle pourrait vraiment permettre le regroupement de couples de même sexe, alors que la plupart des BPI viennent de pays où ce statut n'existe pas au plan juridique et où ils pourraient même être poursuivis à cause de leur orientation sexuelle. Le MAEE note que jusqu'ici, il n'y a eu que peu de demandes de protection internationale de la part des personnes LGBTI²⁸ invoquant cette circonstance comme raison de persécution. De même, les autorités ont confirmé n'avoir reçu aucune demande de la part d'un BPI homosexuel demandant le regroupement familial avec un partenaire ou époux, du moins pendant les deux dernières années. La CCDH souligne pourtant que ce fait ne permet pas nécessairement de conclure que le nombre réel des personnes concernées parmi cette population est si bas.²⁹ Différentes raisons peuvent mener les personnes LGBTI à vouloir cacher leur orientation sexuelle ou identité de genre, dont notamment la crainte d'être considéré comme menteur ou de devoir prouver leur orientation sexuelle/identité de genre, la crainte de voir ces informations dévoilées aux autres DPI ou BPI, etc. La CCDH estime que **la condition d'enregistrement du partenariat dans le pays d'origine peut poser des difficultés insurmontables pour les personnes LGTBI** dont les relations ne sont que rarement reconnues et, de ce fait, constituer un obstacle à l'exercice réel de leur droit au regroupement familial.

Finalement, la CCDH **invite le gouvernement** à suivre les recommandations internationales en ce qu'il est demandé **de revoir sa définition restrictive de la notion de couple afin de l'étendre au-delà des mariages et partenariats enregistrés.**

b) Enfants

Alors que l'article 70 (1) de la loi de 2008 autorise le regroupement familial avec les enfants du regroupant et/ou de son conjoint ou partenaire enregistré, cette possibilité est strictement limitée aux enfants célibataires mineurs.

Les enfants majeurs sont exclus, sauf s'ils sont célibataires et dans l'incapacité de subvenir à leurs propres besoins en raison de leur état de santé (art. 70 §5). Il s'agit donc d'une situation très spécifique.

(22 novembre 2010) paragraphes 91 à 94. Voir également Taddeucci et McCall c. Italie, requête n° 51362/09 (30 juin 2016), paragraphes 94 à 98

²⁸ Lesbian, Gay, Bisexual, Transgender and Intersex

²⁹ Voir p.ex. Cour administrative, 31 juillet 2019, n°42486C

Cette disposition ignore ainsi les enfants qui ont atteint depuis peu l'âge de la majorité et qui peuvent encore être, financièrement et émotionnellement, dépendants de leurs parents. Face au risque accru d'exploitation et de violences sexuelles, surtout dans des zones de conflit, les jeunes filles se trouvent dans une situation particulièrement vulnérable. Certains acteurs regrettent que la loi de 2008 distingue entre les enfants des ressortissants de pays tiers et ceux des citoyens européens, alors que pour ces derniers, les descendants âgés de moins de 21 ans sont considérés comme faisant partie de la famille³⁰, tandis que pour les ressortissants de pays tiers seuls les descendants de moins de 18 ans sont des membres de la famille au sens de la loi.

De même, les enfants mineurs non-biologiques accueillis, pris en charge ou adoptés de fait sont exclus du droit au regroupement familial. Or, il arrive fréquemment que, dans le contexte de conflits et de guerre, des familles accueillent en leur sein des enfants d'autres membres de la famille, par exemple des neveux/nièces ou enfants des cousins qui font pourtant partie de la cellule familiale. Ces enfants ne sont pas du tout pris en compte et n'ont pas la possibilité d'être réunis avec le regroupant. Il échet néanmoins de mentionner positivement que les autorités luxembourgeoises acceptent les *kafâlas*³¹, qui sont pratiquées dans nombreux pays musulmans au lieu des adoptions, au même titre que les adoptions officielles quand il s'agit de reconnaître un mineur comme enfant d'un regroupant et/ou de son conjoint.

Finalement, en cas de garde partagée, la loi exige que l'autre titulaire du droit de garde ait donné son accord au regroupement, créant ainsi une condition supplémentaire à remplir par le regroupant. Or, dans un contexte de guerre, il peut s'avérer difficile pour un BPI de fournir une preuve officielle lorsque les familles sont recomposées ou l'autre parent de l'enfant a disparu, sans qu'il y ait de jugement de divorce ou de document officiel. Il semble pourtant que dans certains cas, les autorités luxembourgeoises ont pu faire preuve d'une certaine flexibilité quant à la preuve de l'accord de l'autre parent et la CCDH les encourage à faire bénéficier toutes les personnes concernées des mêmes critères et de la même flexibilité en tenant compte des spécificités de chaque cas.

La CCDH recommande au gouvernement de tenir compte de la diversité des liens familiaux qui peuvent exister dans le contexte de l'asile et de l'immigration et de reconnaître notamment les mineurs non-biologiques et les enfants majeurs financièrement et/ou émotionnellement dépendants de leurs parents. Les descendants des regroupants âgés de moins de 21 ans devraient également être considérés comme faisant partie de la famille, à l'instar des descendants de citoyens européens.

c) Parents dépendants

À part les enfants majeurs célibataires dans l'incapacité de subvenir à leurs propres besoins en raison de leur état de santé, le ministre peut aussi autoriser le regroupement

³⁰ Art. 12 1) c) de la loi modifiée du 29 août 2008 portant sur la libre circulation des personnes et l'immigration

³¹ Voir p.ex. Émilie Barraud, *Kafâla transnationale. Modalités de formation des familles kafalates de France*, paru dans *Autrepart* 2011/1-2 (n°57-58), pp 247-261 ; voir aussi l'Ombuds Comité pour les droits des enfants, *Rapport annuel 2017*, pp.84-85

familial pour les ascendants en ligne directe et du premier degré du regroupant et/ou de son conjoint ou partenaire s'ils sont à sa charge et privés de soutien familial nécessaire dans leur pays d'origine.

La condition posée est donc une condition de dépendance et dans la pratique, elle est interprétée par les autorités et par les juridictions luxembourgeoises³² comme une dépendance purement financière qui doit être prouvée par des contributions financières régulières. Le MAEE regarde ainsi si avant avoir quitté son pays d'origine et après avoir reçu le statut, le BPI soutenait financièrement ses parents, ou pas.

Plusieurs interlocuteurs de la CCDH ont estimé qu'une telle approche ne prenait pas en compte la réalité des BPI. Il a ainsi été critiqué que dès qu'un enfant majeur est resté avec les parents dans le pays d'origine, le MAEE en tire la conclusion que les parents disposent du soutien familial nécessaire. Ce raisonnement n'est pas compréhensible pour les BPI et crée beaucoup de tensions au niveau des familles. Il n'est pas du tout évident que le frère/la sœur puisse toujours s'occuper des parents dans un pays de guerre, surtout si c'était le regroupant qui s'est toujours occupé des parents. Par ailleurs, dans certains pays, une fois que la fille se marie, il est considéré qu'elle ne fait plus partie de la famille et elle ne pourra pas aider ses parents financièrement. Il a par ailleurs été souligné que la preuve du soutien financier peut s'avérer difficile à apporter pour les personnes dont les proches vivent encore dans des zones de conflit, du fait que l'accès aux services financiers peut être entravé.

Finalement, il échet encore de souligner que le regroupement familial avec la fratrie n'est pas du tout prévu par le législateur. En principe, dans ces cas, uniquement des motifs humanitaires exceptionnels sont acceptés. On regarde aussi le lien de dépendance : La CCDH a ainsi été informée du cas d'un BPI qui a pu faire venir sa sœur mineure, parce qu'il a réussi à démontrer qu'elle n'avait personne d'autre (pas de parents ou fratrie) pour la prendre en charge dans le pays d'origine.

La CCDH tient à souligner qu'une telle interprétation ne correspond pas aux recommandations internationales et à la jurisprudence de la Cour de justice de l'Union européenne (ci-après « CJUE »)³³. À titre d'exemple, le Haut Commissariat des Nations unies pour les réfugiés (ci-après « UNHCR ») recommande d'interpréter le concept de « famille » de manière flexible afin de prendre en compte la dépendance sociale, émotionnelle et économique entre les membres de la famille, sans insister sur une dépendance complète.³⁴

La CCDH invite les autorités à s'inspirer des bonnes pratiques et des lignes directrices sur l'interprétation de la notion de dépendance³⁵ et d'adopter une

³² Voir p.ex. Cour administrative, 15 mars 2018, n°49345C ; Tribunal administratif, 21 novembre 2017, n°38908 ; Tribunal administratif, 18 octobre 2017, n°38475 ;

³³ La CJUE considère que la qualité de membre de la famille « à charge » résulte d'une situation de fait caractérisée par la circonstance que le soutien juridique, financier, émotionnel ou matériel du membre de la famille est assuré par le regroupant ou son conjoint/partenaire (voir e.a. l'affaire 316/85, Lebon, 18 juin 1987, points 21 et 22; l'affaire C-200/02, Zhu et Chen, 19 octobre 2004, point 43; l'affaire C-1/05, Jia, 9 janvier 2007, points 36 et 37; dans l'affaire C-83/11, Rahman et autres, 5 septembre 2012, points 18 à 45)

³⁴ UNHCR, *Family reunification in Europe*, octobre 2015

³⁵ UNHCR, *Family Reunification in the context of resettlement and integration*, juin 2001; Commission européenne, *lignes directrices pour l'application de la directive 2003/86/CE relative au droit au*

approche plus souple qui permet une évaluation du soutien émotionnel, juridique, social, matériel ou financier ainsi que d'autres liens et soutiens entre le BPI et ses membres de famille.

d) Mineurs non accompagnés

Comme déjà annoncé, quand il s'agit du regroupement familial des mineurs non accompagnés au Luxembourg, des règles spécifiques s'appliquent. Ainsi, selon l'article 70 (4) de la loi de 2008, le ministre autorise le MNA à être joint par les ascendants directs au premier degré sans exiger qu'ils soient à sa charge ou qu'ils soient privés du soutien familial nécessaire dans leur pays d'origine. Cette exception s'explique par le fait qu'un enfant a le droit d'être réuni le plus rapidement possible avec ses parents et ceci nonobstant leur situation financière. Par ailleurs, le paragraphe 5 précise que le MNA peut être joint par un « *tuteur légal ou tout autre membre de la famille du mineur non accompagné, bénéficiaire d'une protection internationale, lorsque celui-ci n'a pas d'ascendants directs ou que ceux-ci ne peuvent être retrouvés* ». La CJUE a par ailleurs précisé dans un arrêt préjudiciel de 2018 que le moment auquel doit être apprécié l'âge d'un DPI pour qu'il puisse être considéré comme mineur et ainsi bénéficiaire du droit au regroupement familial spécifique, était celui de son entrée sur le territoire, respectivement de sa demande de protection internationale et non pas la date à laquelle le statut de protection internationale lui a été accordé.³⁶

Alors que la législation semble couvrir toutes les situations, tel n'est pas le cas en réalité. Ainsi, la loi ne mentionne nulle part la fratrie du MNA. Celui-ci a donc le droit de se faire rejoindre par ses parents, mais non pas par ses frères et sœurs. Le MAEE insiste qu'une analyse au cas par cas est faite. Les autorités notent que si le frère/la sœur du MNA est mineur(e), il/elle pourra joindre le MNA avec les parents. S'il s'agit d'une personne majeure, cela dépendra de la situation. Par ailleurs, les différences culturelles seront également prises en compte. S'il s'agit d'une jeune fille musulmane, tout justement devenue majeure, et ayant vécu avec les parents, elle pourra aussi joindre le MNA avec les parents. Par contre s'il s'agit d'une personne qui est partie du domicile des parents et qui a sa propre famille, la réponse va être négative.

Ceci peut mener à des situations compliquées et extrêmement difficiles qui risquent de diviser des familles en obligeant les parents rejoignant le MNA à laisser leurs autres enfants derrière eux et le cas échéant, en grand danger.

Se pose aussi la question de savoir si un MNA dont le frère/la sœur majeur(e) ou un autre membre de famille se trouve également au Luxembourg est toujours à considérer comme non accompagné. La conséquence en serait que si cet enfant veut faire venir ses parents au Luxembourg, il doit prouver qu'ils sont à sa charge ce qui paraît absolument impossible à faire pour un enfant mineur, surtout non accompagné.

Tout en soulignant qu'ils examinent chaque situation individuellement, les autorités ont néanmoins confirmé, qu'en principe, elles ne considéreraient un tel mineur pas comme non accompagné. Les personnes auditionnées par la CCDH ont critiqué le fait que les

regroupement familial (Communication), 3 avril 2014, COM (2014) 210 final ; UNHCR, *Refugee Family Reunification*, pp. 7-8

³⁶ CJUE, affaire A et S/Staatssecretaris van Veiligheid en Justitie, C-550/16, 12 avril 2018

autorités ne prennent pas en compte que le frère/la sœur a sa propre famille dont il/elle doit s'occuper et ne prend pas en charge financièrement le mineur. Ils soulignent en fait qu'il n'existe pas d'obligation de prise en charge pour la fratrie. Voilà pourquoi, certains avocats recommandent aux membres de la famille du MNA de ne pas se faire nommer comme tuteur dudit mineur afin d'éviter de poser un obstacle au regroupement familial avec les parents de l'enfant. La CCDH regrette que la pratique actuelle mène à des situations où des MNA se trouvent sans tuteur. Elle souligne que dans ce contexte, l'Agence des droits fondamentaux de l'Union européenne (FRA) note que *« les tuteurs sont l'une des composantes primordiales d'un système de protection des enfants privés de leur milieu familial et qui ne peuvent pas faire représenter leurs intérêts par leurs parents. Ils sont essentiels pour préserver l'intérêt supérieur et le bien-être général de l'enfant (...) »*.³⁷

La CCDH rappelle que les enfants ne devraient pas être séparés de leurs parents sauf si c'est nécessaire et dans leur intérêt supérieur.³⁸ Dans l'Observation générale conjointe n° 4 (2017) du Comité pour la protection des droits de tous les travailleurs migrants et des membres de leur famille et n° 23 (2017) du Comité des droits de l'enfant sur les obligations des États en matière de droits de l'homme des enfants dans le contexte des migrations internationales dans les pays d'origine, de transit, de destination et de retour, il est souligné que *« les États parties doivent veiller à ce que les demandes de réunification familiale soient traitées dans un esprit positif, avec humanité et diligence, et notamment faciliter le regroupement des enfants avec leurs parents. Si les relations de l'enfant avec ses parents ou ses frères et sœurs ont été interrompues par la migration (parents ayant migré sans l'enfant ou enfant ayant migré sans ses parents ou ses frères et sœurs), il faudrait tenir compte du principe de la préservation de l'unité familiale lors de l'évaluation de l'intérêt supérieur de l'enfant en vue de la prise d'une décision relative à la réunification familiale. »*³⁹

Afin de respecter la Convention internationale relative aux droits de l'enfant et la jurisprudence de la CourEDH⁴⁰, la CCDH exhorte les autorités à faire preuve de flexibilité afin de permettre à tous les mineurs non accompagnés d'être réunis avec leurs parents et leur fratrie.

En conclusion, la CCDH invite les autorités à **utiliser leur marge d'appréciation de la manière la plus humaine possible** en tenant compte de tous les aspects que revêt chaque situation individuelle. La CCDH recommande au gouvernement **d'étendre la liste**

³⁷ FRA, *Régimes de tutelle pour les enfants privés de soins parentaux dans l'Union européenne-Résumé*, 2018

³⁸ Article 9 de la Convention relative aux droits de l'enfant

³⁹ Observation générale conjointe no 4 (2017) du Comité pour la protection des droits de tous les travailleurs migrants et des membres de leur famille et no 23 (2017) du Comité des droits de l'enfant sur les obligations des États en matière de droits de l'homme des enfants dans le contexte des migrations internationales dans les pays d'origine, de transit, de destination et de retour, CMW/C/GC/4-CRC/C/GC/23, 16 novembre 2017

⁴⁰ Dans l'arrêt Mamousseau et Washington c. France, n°39388/05, 6 décembre 2007, la Cour a considéré que l'intérêt supérieur de l'enfant a pour objet de *« maintenir ses liens avec sa famille, sauf dans les cas où celle-ci s'est montrée particulièrement indigne, car briser ce lien revient à couper l'enfant de ses racines »*.

des membres de la famille d'un BPI qui sont autorisés à le rejoindre dans le cadre du regroupement familial, afin d'y inclure également ceux qui font partie de la cellule familiale et qui dépendent, sous une forme ou une autre, du BPI. Elle insiste sur l'importance de prendre en compte tous les aspects de la notion de « dépendance ». Plus particulièrement, **la CCDH exhorte les autorités à respecter le principe de l'unité familiale et de l'intérêt supérieur de l'enfant dans toute décision de regroupement familial qui concerne notamment un MNA.**

3. Localisation des membres de la famille

Dans le contexte de leur fuite de leur pays d'origine, les BPI ont parfois perdu contact avec les membres de leur famille et dans certains cas, leurs recherches peuvent s'avérer difficiles et prendre beaucoup de temps.

Le MAEE ne fournit pas une aide directe dans ces situations, mais sur demande explicite de la part du BPI, il peut établir le contact avec certaines organisations comme l'Organisation internationale pour les migrations (ci-après OIM) ou l'UNHCR qui peuvent le cas échéant offrir une aide dans la localisation des membres de la famille. Dans ce contexte, il y a également lieu de mentionner que le service *Rétablissement des Liens Familiaux* de la Croix-Rouge luxembourgeoise peut également aider les migrants et les réfugiés à retrouver des membres de leur famille à l'étranger. Dès l'introduction de leur demande de protection internationale, les DPI peuvent faire une demande de rétablissement de lien auprès de la Croix-Rouge qui collaborera avec le Comité international de la Croix-Rouge et d'autres Sociétés nationales de la Croix-Rouge et du Croissant-Rouge pour lancer une recherche.⁴¹ En 2013, la Croix-Rouge a également lancé son outil en ligne « Trace the Face »⁴² qui permet à tout migrant et à sa famille de poster son portrait photo avec l'espoir d'être reconnu par le proche dont il est sans nouvelle. Dans ce contexte, le MAEE permet également aux DPI/BPI de publier leurs annonces sur les murs de la salle d'attente du ministère. **La CCDH salue tous les efforts entrepris par la société civile et elle invite les autorités luxembourgeoises à fournir systématiquement une aide aux BPI dans la localisation des membres de leur famille**, ou, du moins, à établir un contact avec les services compétents sans attendre une demande explicite de la part du BPI.

4. Preuve des liens familiaux

Selon l'article 73 (1) de la loi de 2008, toute demande de regroupement familial soumise par un ressortissant de pays tiers doit être accompagnée « *des preuves que le regroupant remplit les conditions fixées et de pièces justificatives prouvant les liens familiaux, ainsi que des copies certifiées conformes des documents de voyage des membres de la famille* ».

En outre, dans le cas de familles monoparentales, la preuve de l'autorité parentale ou du décès de l'autre parent est exigée. Ainsi la loi de 2008 prévoit à l'article 70 (1) que le regroupant a droit au regroupement familial avec un enfant célibataire de moins de dix-

⁴¹ <https://familylinks.icrc.org/fr/pages/pays/luxembourg.aspx>

⁴² www.tracetheface.org

huit ans, à condition d'en avoir le droit de garde et la charge, « *et en cas de garde partagée, à la condition que l'autre titulaire du droit de garde ait donné son accord* ».

Ces exigences représentent cependant souvent un **défi majeur pour les BPI** qui peuvent rencontrer des difficultés particulières à prouver l'identité de leurs membres de famille et surtout à fournir des documents officiels prouvant les liens familiaux. Les raisons en sont multiples. Ainsi, les documents requis peuvent avoir été laissés à la hâte dans le pays d'origine ou ont été perdus pendant la fuite. Les procédures administratives dans la recherche d'un document officiel (copies ou nouveaux) peuvent exposer les membres de la famille du BPI à des contacts répétés avec les autorités du pays d'origine, ce qui peut les mettre dans des situations difficiles ou même les exposer à un danger direct. Il peut, par ailleurs, également s'avérer excessivement compliqué ou même impossible d'obtenir lesdits documents si le pays d'origine est un État défaillant ou au milieu d'un conflit grave, ou encore si les institutions de ce pays refusent toute coopération.

Dans ce contexte, le UNHCR note qu' « *il est en effet nécessaire de considérer les risques de protection pour les personnes concernées, pouvant résulter du contact établi avec les autorités du pays d'origine. Le fait même de mettre en présence un bénéficiaire de protection internationale ou les membres de sa famille avec les autorités de son pays d'origine est inapproprié et doit être évité.* »⁴³

Alors que dans certains cas, les BPI n'arrivent pas à obtenir ces documents, dans d'autres cas, ils n'existent tout simplement pas. Ainsi, en Afghanistan, la mère ne figure pas sur l'acte de naissance de son enfant.

Voilà pourquoi, la directive 2003/86/CE relative au droit au regroupement familial oblige les États membres à prendre en compte d'autres éléments de preuve lorsque le réfugié ne peut fournir de pièces justificatives officielles.

En droit luxembourgeois, l'article 73 de la loi de 2008 prévoit dans son paragraphe 2 que pour obtenir la preuve de l'existence de liens familiaux, les autorités « *peuvent procéder à des entretiens avec le regroupant ou les membres de la famille, ainsi qu'à tout examen et toute enquête jugés utiles* ».

Le paragraphe 3, qui transpose l'article 11 (2) de la directive 2003/86/CE relative au droit au regroupement familial, précise que « *Lorsqu'un bénéficiaire d'une protection internationale ne peut fournir les pièces justificatives officielles attestant des liens familiaux, il peut prouver l'existence de ces liens par tout moyen de preuve. La seule absence de pièces justificatives ne peut motiver une décision de rejet de la demande de regroupement familial.* »

La Direction de l'Immigration confirme que les **liens familiaux peuvent être prouvés par tous moyens**, dont notamment des attestations, des photographies ou des mails et insiste sur une analyse du dossier dans son entièreté. Ainsi, les autorités notent que l'absence d'un certificat de baptême ou de mariage est moins problématique que s'il s'agit effectivement d'un document d'identité. Si beaucoup d'autres éléments sont déjà

⁴³ UNHCR, *Le regroupement familial des bénéficiaires de protection internationale en Belgique - Constats et recommandations*, juin 2013, p.22

présents, les autorités sont moins strictes, mais elles ont néanmoins besoin de certains éléments sur lesquels elles peuvent se baser.

Les exigences et l'acceptation de certains documents peuvent aussi varier en fonction du pays d'origine. Ainsi par exemple, pour l'Éthiopie, le « *Emergency travel document* » est un document important qui devrait figurer dans le dossier, alors que pour le Soudan, ce document n'est évidemment pas requis. Un autre exemple, mentionné par différentes personnes auditionnées par la CCDH, concerne les Érythréens, pour lesquels un certificat de baptême est accepté pour établir un lien de parenté, alors que tel n'est pas le cas pour les autres nationalités.

La CCDH encourage la Direction de l'Immigration à pleinement faire usage de tout arsenal législatif pour permettre aux BPI de rapporter la preuve des liens de famille. Ceci doit également inclure des entretiens individuels avec les concernés ; mesure encore trop peu utilisée en pratique et pourtant efficace pour faciliter l'instruction des dossiers.

Un autre problème est lié aux documents d'attestation et au **risque de falsifications**.

En cas de doute, les autorités luxembourgeoises vérifient l'authenticité des documents officiels versés à l'appui de la demande de regroupement familial en les envoyant au service de contrôle de la Police à l'aéroport qui va réaliser une expertise de ces documents. Or, il faut souligner que la détection de faux n'est pas une science exacte.

La Direction de l'Immigration note que pour les documents d'identité, ce service pourra presque avec certitude dire s'il s'agit d'un faux. Pour les autres documents officiels, par exemple les actes de naissance, la tâche s'avère plus difficile.

En ce qui concerne les incohérences de l'orthographe des noms figurant sur les différents documents, le MAEE affirme que l'acceptation du document dépendra du degré d'incohérence (s'il s'agit de traits d'union qui font défaut, ce n'est pas grave, mais si les noms sont complètement différents cela peut poser un problème).

Le MAEE note que ses agents participent à des ateliers internationaux afin d'avoir un échange sur les documents qui sont acceptés par les différents pays. En outre, le MAEE fait encore savoir que dans les cas où un doute persisterait, c'est-à-dire que si on ne peut pas prétendre avec certitude qu'il s'agit d'un faux ou pas, le doute serait alors traité au profit du regroupant.

Or, selon les informations dont dispose la CCDH, le service de contrôle de la Police refuserait, dans certains cas, de reconnaître l'authenticité d'un document (p. ex un permis de conduire), même si ce dernier est reconnu par les autorités d'un autre pays, alors qu'elle admet ne pas pouvoir dire avec certitude qu'il s'agit d'un faux. Certains interlocuteurs de la CCDH se sont néanmoins accordés à dire que le MAEE serait encore plus strict, car il écarterait le document s'il y a le moindre doute quant à l'authenticité des documents présentés.

Finalement, il a été souligné que le risque de recourir à des faux documents serait motivé par le bref délai des 3 mois impartis pour déposer le dossier « complet ». Comme les procédures dans le pays d'origine sont souvent lentes et encombrantes, il semble dès lors plus simple de recourir à de faux documents, lesquels peuvent être obtenus beaucoup plus rapidement.

Dans nombreux États membres de l'UE, le **recours aux tests ADN** dans le cadre des procédures de regroupement familial est devenu très fréquent et souvent même la méthode préférée pour établir les liens de filiation lorsque les intéressés ne sont pas en mesure de fournir des documents officiels.⁴⁴

Ces tests ADN font cependant l'objet de critiques et soulèvent un nombre de questions d'ordre éthique. Ils peuvent avoir des conséquences importantes sur le droit à la vie privée⁴⁵ et l'unité familiale. Il se pose aussi un problème au niveau des coûts exorbitants de tels tests.⁴⁶ La CCDH renvoie dans ce contexte à un avis du Conseil consultatif national d'éthique français de 2007, dans lequel ce dernier avait souligné que « *L'identité d'une personne et la nature de ses liens familiaux ne peuvent se réduire à leur dimension biologique* » et attiré l'attention sur « *la dimension profondément symbolique dans la société de toute mesure qui demande à la vérité biologique d'être l'ultime arbitre dans des questions qui touchent à l'identité sociale et culturelle* ». ⁴⁷

Raison pour laquelle, les experts internationaux recommandent de n'avoir recours aux tests ADN pour vérifier les relations familiales que lorsque des doutes sérieux subsistent après que tous les autres moyens de preuves aient été examinés ou lorsqu'il existe de solides indices d'intention frauduleuse. Dans certains dossiers, le recours aux tests ADN peut effectivement permettre de débloquer et d'accélérer la procédure.

Contrairement aux législations d'autres pays européens, la législation luxembourgeoise ne prévoit pas explicitement le recours à des test ADN pour prouver les liens de filiation/parenté. L'approche des autorités luxembourgeoises correspond dès lors aux recommandations internationales. Ainsi, la Direction de l'Immigration souligne ne jamais exiger des tests ADN de la part des BPI. Pourtant, si le BPI n'arrive pas à prouver les liens familiaux par d'autres moyens et qu'il offre lui-même de faire un test ADN, ce dernier ne peut pas être refusé alors que la loi prévoit que l'existence des liens familiaux peut être prouvée « *par tout moyen de preuve* ». Le MAEE ne prend néanmoins pas en charge les frais d'un tel test ADN.

La CCDH estime que **le recours aux tests ADN devrait toujours rester une mesure de dernier ressort**. Elle insiste en outre sur l'importance de protéger la dignité humaine et les droits fondamentaux des personnes concernées. **Si les autorités luxembourgeoises décident dans le futur de proposer un tel test au BPI, la CCDH les exhorte à définir des règles claires et précises**⁴⁸ et de veiller à la protection de ces

⁴⁴ Voir UNHCR, Legal and Protection Policy research Series, *The "Essential Right" to Family Unity of Refugees and others in need of international protection in the context of family reunification*, janvier 2018, pp. 81-85

⁴⁵ UNHCR, *UNHCR Note on DNA Testing to Establish Family Relationships in the Refugee Context*, juin 2008; Voir aussi Observations finales du Comité des droits de l'homme des Nations Unies adressées au Danemark, CCPR/CO/70/DNK, 31 octobre 2000, "DNA testing may have important implications for the right of privacy under article 17 of the Covenant. Denmark should ensure that such testing is used only when necessary and appropriate to the determination of the family tie on which a residence permit is based (art. 23)."

⁴⁶ UNHCR, *Le regroupement familial des bénéficiaires de protection internationale en Belgique - Constats et recommandations*, juin 2013, p.22

⁴⁷ Comité Consultatif National d'Ethique pour les Sciences de la Vie et de la Santé, *Avis n° 100 Migration, filiation et identification par empreintes génétiques*, 4 octobre 2007

⁴⁸ UNHCR, *UNHCR Note on DNA Testing to Establish Family Relationships in the Refugee Context*

données particulièrement sensibles. Elle souligne que dans un tel cas, **il est recommandé de rembourser les frais y liés si le résultat est positif.**⁴⁹

Face à toutes ces difficultés que la pratique actuelle démontre, la CCDH recommande aux autorités luxembourgeoises **de faire preuve d'une certaine souplesse en tenant dûment compte des obstacles que les personnes peuvent rencontrer.** Si la CCDH reconnaît la nécessité de prévenir les abus, elle exhorte les autorités à appliquer systématiquement le principe selon lequel le doute profite au regroupant : il faut éviter qu'une attitude de méfiance générale règne au sein des autorités. Finalement, la CCDH note qu'une approche plus flexible permettant l'introduction d'une demande partielle endéans le délai prévu, qui pourra être complétée par la suite, réduirait également le risque du recours à des documents falsifiés.

5. Coûts du regroupement familial

Un des plus importants obstacles à l'exercice du droit au regroupement familial, qui a unanimement été mis en exergue par les interlocuteurs de la CCDH, est celui du financement. Les coûts financiers liés au regroupement familial peuvent notamment inclure les frais de déplacement, souvent lointains, dans des ambassades ou consulats luxembourgeois ou belges (transport, hôtel) ainsi que le voyage au Luxembourg, les frais liés à l'obtention des documents officiels et leur traduction, et, si applicables, les tests ADN.

S'agissant de la traduction des documents, il y a lieu de noter que certains pays, comme la Syrie, fournissent déjà des documents traduits ou disposent de documents types dans plusieurs langues. Or, souvent les BPI doivent faire traduire de nombreuses pages, ce qui peut s'avérer très coûteux. De manière générale, l'avocat du BPI avance les frais de traduction et se fait rembourser par la suite par le biais de l'assistance judiciaire. Il existe pourtant aussi des situations où, d'une part, certains avocats refusent d'avancer les frais, et, d'autre part, le BPI n'a pas d'avocat et pour qui rien n'est alors prévu. Par ailleurs, il peut aussi s'avérer compliqué de trouver un traducteur assermenté dans la langue requise.

Alors que toute situation est différente et qu'on ne peut pas déterminer un montant type, il n'en est pas moins que celui-ci peut atteindre quelques milliers d'euros par membre de famille. Ceci représente des proportions excessives par rapport aux possibilités financières des BPI au Luxembourg, qui, il ne faut pas oublier, ne reçoivent pendant leur procédure de protection internationale qu'une allocation mensuelle de 25 euros et qui n'avaient, et n'ont en pratique souvent toujours pas, accès au marché du travail. Comme les BPI ne peuvent pas obtenir un prêt auprès d'un institut financier au Luxembourg, ils dépendent exclusivement de l'aide venant de tiers afin de pouvoir financer leur regroupement familial.⁵⁰

⁴⁹ *Ibid*, p. 8

⁵⁰ UNHCR, *Refugee Family Reunification*, p. 15-16

Caritas et la Croix-Rouge offrent, sous certaines conditions, des secours remboursables une fois que l'autorisation pour le regroupement familial a été accordée.⁵¹ En ce qui concerne la Croix-Rouge, il a été souligné qu'elle peut prendre en charge des dépenses documentées notamment par des factures (billet d'avion, hôtel, etc.), mais ne donne pas d'argent liquide afin d'éviter le risque que cet argent alimente des réseaux criminels. Or, nombreux sont aussi ceux qui s'endettent lourdement chez leurs compatriotes, ce qui crée un énorme risque d'exploitation.⁵²

Si les BPI reçoivent le revenu d'inclusion sociale (REVIS) et d'autres aides (p.ex allocation de vie chère, allocation familiale, etc.), la grande partie de ce montant est utilisée pour payer leur loyer à l'Office national de l'accueil (ONA), (anciennement Office luxembourgeois de l'accueil et de l'intégration (OLAI), pour l'hébergement dans les foyers ou à un propriétaire privé pour la location d'une chambre ou d'un appartement.

Or, certains BPI utilisent ce revenu pour payer les frais liés au regroupement familial au lieu de payer le loyer à l'ONA.⁵³ Il semble s'agir d'une pratique assez courante chez les BPI, qui naît d'un sentiment de désespoir dans le financement de leur demande de regroupement familial. La CCDH a aussi été informée que certains agents de l'ONA permettent aux BPI d'échelonner leurs loyers.⁵⁴ Il s'agit néanmoins d'une démarche non officielle et informelle qui dépend de l'agent en charge.

Il y a encore lieu de souligner que les BPI qui n'ont pas atteint l'âge de 25 ans, ne bénéficient pas d'un REVIS, alors qu'ils sont souvent mariés et ont des enfants à charge. Ces cas de figure rendent forcément le financement d'une telle démarche de regroupement encore plus difficile.

Les offices sociaux de certaines communes⁵⁵ accordent des aides financières dans le cadre du regroupement familial, qui sont à rembourser plus tard. Or, il n'y pas de ligne fixe et les montants alloués peuvent varier en fonction de l'office social. Il y lieu de souligner que nombreuses communes n'offrent pas du tout ce type d'aide.

Le gouvernement n'intervient à aucun moment, par des subsides ou des avances, dans le financement du regroupement familial des BPI. Les autorités justifient cette approche en soulignant que les autres ressortissants de pays tiers qui font une demande de regroupement familial ne reçoivent pas d'aide financière non plus et indiquent à cet égard qu'on ne peut pas créer une différence de traitement.

L'absence de tout soutien financier de la part de l'État est vue d'un œil critique par certains acteurs de la société civile qui regrettent ce changement d'approche défavorable aux BPI. Ainsi, il a été souligné que l'ancien Commissariat du Gouvernement aux étrangers, le prédécesseur de l'OLAI, avançait certains frais engendrés par le regroupement familial, qui par la suite étaient saisis sur les allocations familiales.

⁵¹ European Migration Network-National Contact Point Luxembourg, *Le regroupement familial des ressortissants de pays tiers en UE: pratiques nationales*, 2016

⁵² Voir aussi : UNHCR, *Refugee Family Reunification*, p.16

⁵³ Voir réponse du Ministre de l'Immigration et de l'Asile à la question parlementaire n°602 au sujet de la situation de réfugiés.

⁵⁴ *Ibid.*

⁵⁵ P.ex. les offices sociaux de la ville de Luxembourg et de la ville d'Esch

Le MAEE affirme pourtant que si le regroupant ne réussit pas à faire venir sa famille faute de ressources financières endéans les 3 mois suivant l'autorisation du regroupement familial, il reçoit un nouvel accord de la part du MAEE. Si cette pratique en aval de l'obtention de l'accord au regroupement familial est certes louable, elle ne résout cependant en rien les problèmes liés au financement en amont dudit accord, ni ceux relatifs aux frais de voyage des personnes à regrouper.

S'il existe au niveau de l'ONA une démarche, qui permet au BPI d'échelonner leur loyer pour le logement fourni, **la CCDH recommande aux autorités de la formaliser afin de garantir le respect du principe de l'égalité de traitement.**

Tout en étant consciente de la volonté du MAEE de ne pas créer des différences de traitement entre les BPI et les autres ressortissants de pays tiers, la CCDH rappelle que contrairement à ces derniers, les BPI n'ont souvent aucune source de revenus propre durant la procédure de protection internationale. Puisque le BPI met souvent du temps à rassembler les montants nécessaires, les coûts importants risquent de retarder de manière significative la procédure.⁵⁶ Comme l'UNHCR le souligne, « *ces longs délais prolongent les risques auxquels peuvent être exposées les familles à l'étranger et peuvent menacer leur santé physique et mentale, de même que la sérénité des bénéficiaires de protection internationale* ». ⁵⁷

Voilà pourquoi, en se faisant l'écho des recommandations de différents acteurs internationaux⁵⁸, **la CCDH invite le gouvernement à envisager d'accorder une aide financière remboursable aux BPI** pour leur permettre l'exercice effectif de leur droit au regroupement familial.

6. Obtention du titre de voyage et accès effectif aux ambassades

Une fois que la demande de regroupement familial a été acceptée, les membres de famille continuent souvent à rencontrer d'autres obstacles pratiques avant qu'ils puissent effectivement joindre le BPI au Luxembourg.

Ils reçoivent une autorisation de séjour temporaire qui est valable pour une période de 90 jours et durant laquelle ils doivent solliciter un visa. Afin d'obtenir un visa leur permettant de venir au Luxembourg, ils ont besoin d'un passeport ou d'un titre de voyage. Or, le UNHCR note que les difficultés pratiques d'obtenir ces documents constituent un des principaux obstacles au regroupement familial ou du moins mènent à des délais considérables.⁵⁹

⁵⁶ Voir Commission européenne, *Livre vert sur le droit au regroupement familial des ressortissants de pays tiers résidant dans l'Union européenne (Directive 2003/86/EC)*, 15 novembre 2011, COM (2011) 735 final, p. 8

⁵⁷ UNHCR, *Le regroupement familial des bénéficiaires de protection internationale en Belgique - Constats et recommandations*, juin 2013, p.23

⁵⁸ Commissaire aux droits de l'Homme du Conseil de l'Europe, *Réaliser le droit au regroupement familial des réfugiés en Europe*; UNHCR, *Refugee Family Reunification*, pp.16

⁵⁹ UNHCR, *Refugee Family Reunification*, pp.14-15

Le fait d'obtenir ces documents de voyage et les visas peut s'avérer difficile pour des membres de famille qui sont restés dans le pays d'origine, mais aussi pour ceux qui sont eux-même réfugiés dans un autre pays. Dans un tel cas, les autorités luxembourgeoises peuvent délivrer un « laissez-passer ». ⁶⁰ Alors que la CCDH salue une telle approche flexible qui correspond aux recommandations internationales ⁶¹, il échet néanmoins de souligner que les personnes doivent comparaître en personne auprès d'une des missions diplomatiques représentant les intérêts du Luxembourg. L'accès à ces dernières est pourtant très limité. Il existe en effet un très faible réseau d'ambassades luxembourgeoises dans les régions d'où viennent la majorité des BPI.

Si le Luxembourg n'a pas de représentation consulaire dans un pays, il est, en principe, représenté par l'ambassade belge. Si la Belgique n'a pas non plus d'ambassade dans ce pays, le membre de famille devra se tourner vers la représentation diplomatique des Pays-Bas avec la restriction que ceux-ci ne délivrent pas *d'Emergency Travel Documents* lorsqu'ils agissent pour le compte des autorités luxembourgeoises. Très souvent, les membres de famille sont alors obligés de changer de pays de transit pour accomplir les démarches administratives, avec toutes les contraintes supplémentaires que cela engendre pour elles.

Or, comme le soulignent de nombreux acteurs internationaux ⁶², le fait de se rendre à l'ambassade, respectivement au consulat d'un autre pays peut poser un risque de sécurité. Souvent les membres de famille se trouvent en dehors de leurs pays d'origine et le voyage vers l'ambassade ou le consulat peut s'avérer encore plus difficile ou même impossible (p.ex isolement des camps pour réfugiés ou absence d'ambassade/consulat dans le pays et donc besoin de parcourir de longues distances).

7. Informations sur le droit au regroupement familial

Il est important de garantir que les BPI reçoivent en temps opportun les informations pertinentes, complètes et exactes sur leur droit au regroupement familial ainsi que les conditions et délais à respecter afin de leur permettre de bénéficier des conditions plus favorables.

Comme Françoise Nsan-Nwet le note très justement, « *les migrants dont le statut de réfugié est reconnu pensent très souvent qu'ils sont arrivés au bout de leur périple tant le processus de reconnaissance de ce statut est primordial pour échapper à des persécutions dans leur pays d'origine. Ces derniers imaginent également que le statut ainsi procuré leur donne droit automatiquement au regroupement familial (...) [et] la majeure partie des bénéficiaires de protection internationale n'a pas conscience des conditions légales auxquelles les membres de leurs familles et eux-mêmes doivent se conformer pour obtenir ce sésame qu'est le regroupement familial.* » ⁶³ En outre, dans

⁶⁰ Voir règlement grand-ducal du 9 mars 2015 modifiant le règlement grand-ducal du 7 mai 2009 fixant les modalités pour l'établissement d'un laissez-passer, <http://legilux.public.lu/eli/etat/leg/rgd/2015/03/09/n2/jo>

⁶¹ UNHCR, *The "Essential Right" to Family Unity of Refugees and Others in Need of International Protection in the Context of Family Reunification*, janvier 2018, p. 131

⁶² UNHCR, *Refugee Family Reunification*, p. 11

⁶³ Droit luxembourgeois et européen de l'asile, Pasricisie Luxembourgeoise, juillet 2019, Françoise Nsan-Nwet, *Chapitre 21 : le regroupement familial en droit luxembourgeois*

une publication de 2012 sur les obstacles que les BPI en Europe peuvent rencontrer⁶⁴, l'UNHCR note que les BPI ne reçoivent pas toujours les informations adéquates dans une langue qu'ils comprennent ou que ces informations ne sont pas fournies de façon écrite. Il arrive aussi que les informations soient communiquées dans un langage trop compliqué ou uniquement sur demande expresse du BPI.

En ce qui concerne la situation au Luxembourg, tous les acteurs de la société civile auditionnés par la CCDH ont confirmé qu'il y avait un véritable manque d'informations relatives au regroupement familial qui étaient spécifiques à la situation des BPI. Certains acteurs de la société civile ont également soulevé le manque d'informations ciblant spécifiquement les mineurs non accompagnés.

Tout en soulignant que les DPI ne devraient pas attendre l'obtention du statut pour commencer à rassembler tous les documents nécessaires pour une demande de regroupement familial, le MAEE a confirmé ne pas fournir de manière proactive des informations sur le droit au regroupement familial et les conditions à remplir, ni lors de l'introduction de la demande de protection internationale ni une fois le statut obtenu.

La CCDH salue les efforts entrepris par les acteurs de la société civile afin de palier dans la mesure du possible à ce problème. Dans ce contexte, elle tient à relever l'initiative de la Caritas, qui aborde le regroupement familial lors des séances d'informations générales pour les DPI, intitulées « *DPI : just arrived* »⁶⁵, ainsi que lors des séances spécifiques sur le droit au regroupement familial. Depuis début 2019, ces dernières sont organisées en plusieurs langues (en français, en arabe, en perse et en tigrigna).⁶⁶

La CCDH estime néanmoins que cette responsabilité incombe au gouvernement luxembourgeois. Voilà pourquoi, la **CCDH recommande aux autorités luxembourgeoises d'élaborer**, le cas échéant, avec des acteurs de la société civile, **une fiche d'information** afin de garantir que tous les DPI et BPI aient les mêmes informations et surtout des informations venant d'une source officielle. Cette brochure devrait être disponible **dans plusieurs langues** et formulée de manière **claire, complète et compréhensible**. La CCDH recommande de la **distribuer aux BPI le plus tôt possible** et au plus tard au moment de la décision d'acceptation de la demande de protection internationale. Elle renvoie dans ce contexte à la Communication de la Commission européenne concernant les lignes directrices pour l'application de la directive 2003/86/CE relative au droit au regroupement familial, dans laquelle cette dernière invite « *les États membres à fournir des informations claires sur le regroupement familial pour les réfugiés d'une manière opportune et compréhensible (par exemple, lors de l'octroi du statut de réfugié).* »⁶⁷

⁶⁴ UNHCR, *Refugee Family Reunification*, p. 11

⁶⁵ En 2019, environ 400 personnes, essentiellement des DPI, ont participé à des séances d'informations organisées par la Caritas.

⁶⁶ 6 séances sur ce sujet avaient lieu en 2019 pour le total de 66 personnes.

⁶⁷ Communication de la Commission au Conseil et au Parlement européen concernant les lignes directrices pour l'application de la directive 2003/86/CE relative au droit au regroupement familial, Bruxelles, 3.4.2014, COM(2014) 210 final

8. Durée de la procédure

L'UNHCR a critiqué la durée excessive des procédures de regroupement familial qui contribuent à prolonger ce qui est dans la majorité des cas une déjà très longue séparation entre le BPI et sa famille.⁶⁸

L'article 73 (6) de la loi de 2008 prévoit qu' « *au plus tard neuf mois après la date du dépôt de la demande, le ministre notifie sa décision par écrit au regroupé. Dans des cas exceptionnels liés à la complexité de l'examen de la demande, ce délai peut être prorogé* ».

Selon les informations dont dispose la CCDH, en pratique les procédures de regroupement familial peuvent durer de 4 mois jusqu'à 2 ans en fonction de la complexité du dossier. Or, de manière générale, la durée moyenne d'attente pour une réponse de la part du MAEE est de 2 à 3 mois. Si le dossier n'est pas complet et s'il manque encore des documents, la durée d'attente peut se prolonger. Dans un souci de transparence sur le processus décisionnel, **la CCDH recommande de tenir le BPI informé tout au long du processus décisionnel**, et plus particulièrement en cas de délai prolongé. La CCDH souligne que l'obtention d'informations concernant l'avancement de la demande peut améliorer la disponibilité émotionnelle et mentale du BPI et faciliter son intégration dans la société d'accueil.

Enfin, **la CCDH invite les autorités à augmenter les moyens mis à disposition des différents services tant administratifs que policiers** pour éviter que ceux-ci ne soient débordés par la charge du travail relative à l'examen des demandes de regroupement familial et causent ainsi de grands retards dans l'instruction du dossier.

B. Après l'arrivée des membres de la famille au Luxembourg

1. Disparitions des membres de la famille

Dans le cadre de ses travaux, la CCDH a été informée de plusieurs cas où une fois le regroupement familial accordé, l'épouse, seule ou avec des enfants, respectivement le mari du regroupant, bien qu'ayant rejoint l'Europe, n'est jamais arrivé jusqu'au Luxembourg. Il n'est pas clair si la personne ne voulait pas rejoindre l'époux/épouse et a éventuellement décidé de faire une demande d'asile dans un autre pays européen ou s'il y a une autre explication pour expliquer sa disparition.

Certains regroupants ne voulaient pas s'adresser à la police. Il semble pourtant que dans les cas qui ont été déclarés aux autorités policières, les personnes concernées auraient été informées que la police ne peut pas enregistrer le signalement de disparition tant que la personne ne se trouve pas effectivement sur le territoire luxembourgeois.

Le MAEE est conscient de la situation, mais estime que ce problème ne se limite pas aux membres de la famille des BPI et note que d'autres pays semblent être confrontés aux mêmes problèmes. Le MAEE est pourtant d'avis qu'il ne s'agit pas de véritables

⁶⁸ UNHCR, *Refugee Family Reunification*, p.13

disparitions, mais de mariages de complaisance. Les autorités soulignent encore que si la personne arrive en Europe avec un visa type D émis par les autorités luxembourgeoises, ses empreintes digitales ne sont pas enregistrées. Par conséquent, même si la personne fait une demande de protection internationale (probablement sous un autre nom) dans un pays européen, les autorités luxembourgeoises n'en seront pas automatiquement informées par les autorités compétentes de ce pays.

Alors que les raisons pour ces disparitions peuvent être multiples, **la CCDH insiste sur le risque de traite des êtres humains** qui existe néanmoins dans pareils cas⁶⁹ et **exhorte les autorités luxembourgeoises à porter une attention accrue à ce problème**. Lorsque la disparition d'un membre de famille leur est signalée, la CCDH invite les autorités luxembourgeoises à demander aux autorités du pays concerné des informations sur la personne disparue.

2. Statut des membres de la famille après le regroupement familial

Un autre problème important est celui du statut des membres de la famille après leur admission au regroupement familial. Dans sa Conclusion n° 24, le Comité exécutif (ExCom) de l'UNHCR note à cet égard que « *pour promouvoir l'intégration rapide des familles de réfugiés dans le pays d'installation, les proches parents venus rejoindre un réfugié doivent bénéficier, en principe, du même statut juridique et des mêmes avantages que le chef de famille qui a été reconnu officiellement comme réfugié* ». ⁷⁰ Dans le même ordre d'idées, le Comité des ministres du Conseil de l'Europe recommande aux États membres d'accorder au membre de la famille un titre de séjour de durée identique à celui du regroupant. ⁷¹

Cette question est d'autant plus importante pour les femmes, qui se trouvent dans une situation particulièrement vulnérable due à la violence fondée sur le genre et à la violence domestique. Ainsi, le Conseil de l'Europe note que « *la peur d'être expulsé ou de perdre son statut de résident [qui] est un outil très puissant dont usent les auteurs de violence à l'égard des femmes ou de violence domestique afin de dissuader leurs victimes de chercher de l'aide auprès des autorités ou de les quitter* » et que « *beaucoup de victimes dont le statut de résident dépend de celui de l'auteur de l'infraction poursuivent la relation alors même qu'elles sont contraintes d'endurer des situations d'abus et de violence pendant très longtemps* ». ⁷²

Au Luxembourg, les membres de famille se voient délivrer un titre de séjour pour « membre de famille » valable pour une durée d'un an, renouvelable, sur demande tant que les conditions d'obtention restent remplies (art. 74 de la loi de 2008).

⁶⁹ Voir dans ce sens : CCDH, Rapport sur la traite des êtres humains au Luxembourg (Années 2017-2018), disponible sur www.ccdh.public.lu

⁷⁰ Comité exécutif (ExCom), Conclusion n° 24 (XXXII) 1981, AGNU Doc. N° 12A (A/36/12/Add 1)

⁷¹ Conseil de l'Europe, Comité des Ministres, Recommandation Rec(2002)4 sur le statut juridique des personnes admises au regroupement familial, paragraphe II.1.

⁷² Rapport explicatif de la Convention du Conseil de l'Europe sur la prévention et la lutte contre la violence à l'égard des femmes et la violence domestique, §301

Après cinq ans de séjour légal et ininterrompu sur le territoire luxembourgeois, les membres de la famille peuvent bénéficier d'un titre de séjour autonome indépendant de celui du regroupant, c.-à-d. une autorisation de séjour du résident de longue durée.

Donc, pendant les premières 5 années, le statut de la femme du regroupant dépendra a priori de celui du regroupant, donc de son mari ou de son partenaire.

Ainsi l'article 75 de la loi de 2008 précise que le titre de séjour pour un « membre de famille » peut être retiré ou son renouvellement refusé e.a. lorsque le regroupant et les membres de sa famille n'entretiennent pas ou plus une vie conjugale ou familiale effective, lorsque le regroupant ou le partenaire est marié, lorsqu'il entretient une relation durable avec une autre personne ou finalement lorsque le mariage ou le partenariat ou l'adoption ont été conclus uniquement pour permettre à la personne concernée d'entrer ou de séjourner sur le territoire luxembourgeois.⁷³

Le législateur luxembourgeois essaye d'atténuer les risques de violence encourus par les femmes et de protéger les enfants en prévoyant à l'article 76 de loi de 2008 que les membres de famille peuvent recevoir un titre de séjour autonome indépendant de celui du regroupant après 3 ans, en cas de rupture de la vie commune pour cause de décès du regroupant, de divorce, d'annulation du mariage ou de rupture de partenariat. La CCDH note avec regret que cette durée ne correspond pas aux recommandations du Comité des ministres du Conseil de l'Europe qui plaide en faveur d'un délai d'un an dans de telles situations.⁷⁴

Par ailleurs, le législateur prévoit qu'en cas de situations particulièrement difficiles, notamment lorsque la communauté de vie a été rompue en raison d'actes de violence domestique subis, cette exigence des 3 ans n'est pas posée et le/la regroupé(e) se voit délivrer un titre de séjour autonome indépendamment de la durée du mariage ou de la relation.⁷⁵

Or, plusieurs interlocuteurs de la CCDH estiment que ces dispositions ne protègent pas suffisamment les femmes des ressortissants de pays tiers venant au Luxembourg dans le cadre du regroupement familial qui sont victimes de violence domestique. Elles se trouvent dans une situation de dépendance et risquent de tout perdre en cas de dénonciation des faits. Ainsi, dans son avis sur le projet de loi 7167 portant approbation de la Convention du Conseil de l'Europe sur la prévention et la lutte contre la violence à l'égard des femmes et la violence domestique, l'Association de Soutien aux Travailleurs Immigrés (ASTI) note que « *la personne qui est membre de famille d'un autre ressortissant de pays tiers perd son titre de séjour dès séparation physique de son*

⁷³ Dans un tel cas, lorsque la décision d'éloignement du territoire du regroupant ou des membres de sa famille doit être prise, il est tenu compte de la nature et de la solidité des liens familiaux, de la durée du séjour sur le territoire et du degré d'intégration dans la société luxembourgeoise, ainsi que de l'existence d'attaches familiales, culturelles ou sociales avec le pays d'origine d'une prise de décision d'éloignement du territoire du regroupant ou des membres de sa famille. (art.77 (1) de la loi modifiée du 29 août 2008 portant sur la libre circulation des personnes et l'immigration)

⁷⁴ Conseil de l'Europe, Comité des ministres, Recommandation Rec(2002)4 sur le statut juridique des personnes admises au regroupement familial, paragraphe III.2.

⁷⁵ Voir article 78 §3 alinéa 2 de la loi modifiée du 29 août 2008 sur la libre circulation des personnes et l'immigration

conjoint. Cette condition [posée par l'article 75 §2 de la loi de 2008] a comme conséquence que de nombreuses victimes de violence domestique n'osent pas se manifester et, encore moins, partir du domicile conjugal, vu les conséquences liées à la perte du droit de séjour. Ce n'est souvent qu'en partant du domicile que les premières mesures de protection peuvent débuter et que les preuves peuvent être rassemblées afin de pouvoir entamer une procédure de recouvrement du titre de séjour. »⁷⁶

Voilà pourquoi, la plupart des acteurs de la société civile conseillent aux membres de la famille, et surtout aux femmes, de faire leur propre demande de protection internationale afin de ne pas dépendre du statut du regroupant.

En tant que DPI, ils peuvent profiter de toutes les conditions d'accueil matérielles, dont notamment le logement. Un membre de famille qui ne se déclare pas comme un DPI n'a par contre pas accès aux structures de l'ONA.

Or, vu le taux d'occupation très élevé des structures d'accueil, il ne peut pas toujours être garanti que les familles puissent être placées dans le même foyer. Même si le BPI a un logement individuel, les appartements mis à disposition par les communes sont souvent limités à un locataire et le BPI n'a alors pas le droit d'y loger sa famille au risque de perdre le logement. Ceci mène à un sentiment d'incompréhension chez les époux et mène souvent à des tensions conjugales au sein des familles.

En ce qui concerne les femmes, il y a encore lieu de souligner que le regroupement familial d'un conjoint n'est pas autorisé en cas de mariage polygame (art 70 (3) de la loi de 2008), si le regroupant a déjà un autre conjoint vivant avec lui au Luxembourg. La CCDH a pourtant été informée qu'il arrive que l'épouse du BPI constate après son arrivée au Luxembourg que son conjoint a entretemps trouvé une autre femme. Selon l'article 75 de la loi de 2008, une femme dans une telle situation verrait son titre de séjour retiré et devrait retourner dans son pays d'origine. Afin d'éviter ce sort, certaines femmes se voient obligées d'accepter cette situation et souffrent en silence. D'autres femmes décident par contre de retourner dans leurs pays d'origine.

De manière générale, les acteurs de la société civile constatent que la lenteur des procédures et les longues séparations peuvent contribuer aux tensions conjugales et ceci peut expliquer aussi les nombreux divorces parmi les BPI.

La CCDH est d'avis que **la meilleure façon de protéger les membres de famille, et plus particulièrement les femmes, est de ne pas faire dépendre leur statut du regroupant mais de leur donner un statut propre dès leur arrivée au Luxembourg.**

Conformément à l'article 74 (2) de la loi de 2008, les membres de famille ont accès à l'éducation, à l'orientation, à la formation, au perfectionnement et au recyclage

⁷⁶ ASTI, Avis sur le projet de loi 7167 portant approbation de la Convention du Conseil de l'Europe sur la prévention et la lutte contre la violence à l'égard des femmes et la violence domestique signée à Istanbul le 11 mai 2011, 22 novembre 2017 ; voir aussi Communiqué intitulé « *Journée internationale pour l'élimination de la violence à l'égard des femmes : l'ASTI demande une protection accrue pour les femmes migrantes* », 24 novembre 2017 ; Passerell, *Recommandations pour 2020 - Pour un Grand-Duché de Luxembourg garant du respect des droits fondamentaux en matière d'asile*, 5 février 2020

professionnels et ils ont le droit d'exercer une activité salariée ou indépendante. Or, en ce qui concerne l'accès au marché du travail, il y a lieu de souligner qu'un membre de famille ne reçoit pas immédiatement une autorisation de travail, mais doit parcourir la procédure normale applicable à tous les ressortissants des pays tiers. Les problèmes (connaissances linguistiques, reconnaissance des diplômes, réticence des employeurs etc.) que les BPI rencontrent dans l'accès au marché de travail luxembourgeois sont connus depuis des années. Évidemment, la tâche s'avère encore plus difficile pour les membres de famille nouvellement arrivés, qui n'ont pas eu le temps de s'intégrer, d'établir des liens professionnels et d'apprendre les langues officielles du pays.

3. Intégration du BPI et des membres de sa famille

La CCDH souligne que le regroupement familial qui prend peu de temps est un facteur particulièrement important pour l'intégration des BPI. Aussi longtemps que les BPI ne sont pas rassurés que leurs proches sont en sécurité, ils/elles ont des difficultés à établir une nouvelle vie dans le pays d'accueil et à participer à la vie locale par l'apprentissage des langues du pays d'asile, la recherche d'un travail, l'établissement de liens avec la population locale et la participation à des activités culturelles et sportives. Or, toutes ces activités contribuent à une intégration effective et efficace du BPI.

Dans le même contexte, il est également important de promouvoir et de faciliter l'intégration des membres de la famille du BPI.⁷⁷ Dans la mesure où tous les membres de la famille du BPI ne finissent pas par faire une demande de protection internationale, ils devraient pourtant avoir accès aux mêmes activités visant à faciliter l'intégration au même titre que les DPI, BPI et tous les autres nouveaux arrivants.

Dans ce contexte, la CCDH salue la mise en place de différentes actions de sensibilisation pour les DPI, dont notamment un projet-pilote « Bienvenue au Luxembourg », qui avait été lancé en 2016, avec plusieurs séances de formation visant à informer et à sensibiliser les DPI sur les valeurs et les principes à respecter au Luxembourg, notamment en matière d'égalité entre femmes et hommes.⁷⁸ Dans ce contexte, il échet également de mentionner le « Parcours d'intégration accompagné »(PIA), qui permet aux DPI d'apprendre au moins une des langues usuelles du pays et de comprendre le fonctionnement de la vie quotidienne au Luxembourg.⁷⁹

La CCDH se félicite de ces efforts de sensibilisation des DPI et elle recommande au gouvernement d'offrir de telles séances d'information et des activités d'intégration, par exemple le PIA, également aux membres de la famille du BPI afin de leur permettre de comprendre et de connaître la société luxembourgeoise le plus rapidement possible et de promouvoir leur intégration.

⁷⁷ Voir le considérant 15 de la directive 2003/86/CE relative au droit au regroupement familial qui note que « *l'intégration des membres de la famille devrait être promue* ».

⁷⁸ Sixième à septième rapports périodiques soumis par le Luxembourg sur la mise en œuvre de la Convention sur l'élimination de la discrimination à l'égard des femmes, octobre 2017

⁷⁹ <https://integratioun.lu/project/parcours-dintegration-accompagne-pia/>

III. Conclusion

L'obligation de réunir des familles séparées émane de la protection du droit fondamental du respect de la vie privée et familiale protégée par l'article 8 de la Convention européenne des droits de l'Homme et de l'article 7 de la Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne. Dans la mesure où on ne peut pas attendre des BPI qu'ils retournent dans leur pays d'origine ou qu'ils aillent s'installer ailleurs, il est crucial de leur assurer un regroupement familial rapide et effectif.

Or, comme le montre l'analyse faite dans le présent rapport, en pratique, les BPI au Luxembourg rencontrent de nombreux obstacles à l'exercice effectif et de leur droit au regroupement familial. Les délais extrêmement courts pour déposer une demande, la définition excessivement restrictive de la notion de famille, les coûts exorbitants et le manque d'information sur leurs droits et obligations en la matière n'en sont que quelques exemples.

La CCDH espère que le présent rapport puisse contribuer à une meilleure compréhension de ces problèmes et ainsi permettre de donner quelques pistes de réflexion pour y remédier. Elle invite le gouvernement à faire en sorte que les politiques et la législation en matière de regroupement familial favorisent plutôt qu'entravent le respect du droit à l'unité familiale des BPI au Luxembourg et de réfléchir à d'éventuelles modifications législatives en la matière.

Enfin, la CCDH souligne le rôle important, outre le service de l'immigration, des acteurs de la société civile et des avocats spécialisés en matière de droit d'asile qui soutiennent les BPI dans leur parcours complexe, coûteux et long vers la réalisation de leur droit au regroupement familial.

IV. Recommandations

- La CCDH recommande au gouvernement de supprimer le délai de 3 mois après l'octroi du statut de protection internationale pendant lequel le BPI est exempté des conditions supplémentaires pour le regroupement familial.
- En attendant ces modifications législatives, la CCDH incite le gouvernement à revoir l'interprétation restrictive de l'article 69(2) de la loi modifiée du 29 août 2008 en acceptant que les demandes, et non pas le dossier complet, soient introduites endéans le délai prévu. Elle estime qu'une telle approche permettrait notamment de réduire le risque de recours à des faux documents.
- La CCDH recommande au gouvernement de tenir compte de la diversité des liens familiaux qui peuvent exister dans le contexte de l'asile et de l'immigration et d'étendre la liste des membres de la famille qui sont autorisés à rejoindre un BPI dans le cadre du regroupement familial.

- La CCDH invite le gouvernement à revoir sa définition restrictive de la notion de couple et de ne pas se limiter aux mariages et partenariats enregistrés.
- La CCDH recommande également de prendre en considération une notion plus large de « dépendance », en y incluant aussi bien la dépendance, psychologique, sociale, juridique, émotionnelle et financière.
- La CCDH recommande de permettre le regroupement familial avec les mineurs non-biologiques et les enfants majeurs financièrement et/ou émotionnellement dépendants de leurs parents.
- La CCDH insiste sur l'importance du respect du principe de l'unité familiale et de l'intérêt supérieur de l'enfant dans toute décision concernant un mineur non accompagné. Elle invite le gouvernement à faire preuve de flexibilité afin de permettre à tous les mineurs non accompagnés d'être réunis avec leurs parents.
- La CCDH incite également le gouvernement à fournir systématiquement une aide aux BPI dans la localisation des membres de leur famille.
- La CCDH estime que le recours aux tests ADN devrait toujours rester une mesure de dernier ressort. Si les autorités luxembourgeoises décident dans le futur de proposer un tel test aux BPI, la CCDH les exhorte à définir des règles claires et précises et elle recommande de rembourser alors les frais y liés si le résultat est positif.
- La CCDH invite le gouvernement à envisager d'accorder une aide financière remboursable aux BPI pour leur permettre l'exercice effectif de leur droit au regroupement familial.
- La CCDH recommande l'élaboration d'une fiche d'information sur le regroupement familial afin de garantir que tous les BPI aient les mêmes informations et surtout des informations venant d'une source officielle. Cette brochure devrait être disponible dans plusieurs langues et formulée de manière claire, complète et compréhensible. Elle devrait par ailleurs être distribuée le plus tôt possible à tous les BPI.
- La CCDH insiste sur le risque de traite des êtres humains dans les récents cas de disparition des membres de famille des BPI au Luxembourg et elle invite le gouvernement à porter une attention toute particulière à ce problème.

- Afin de protéger les membres de la famille, et plus particulièrement les femmes, la CCDH estime que leur statut ne devrait pas dépendre du statut du regroupant. Elle recommande de leur donner un statut propre dès leur arrivée au Luxembourg.
- La CCDH recommande au gouvernement de prévoir des activités d'intégration pour les membres de la famille des BPI.
- La CCDH recommande au gouvernement d'accorder plus de ressources humaines aux différents services tant administratifs que policiers pour éviter des retards dans l'instruction des dossiers.

Adopté lors de l'assemblée plénière du 25 février 2020

V. Liste des abréviations

ASTI	Association de Soutien aux Travailleurs Immigrés
BPI	Bénéficiaire de protection internationale
CCDH	Commission consultative des Droits de l'Homme
CEDH	Convention européenne des droits de l'Homme
CourEDH	Cour européenne des droits de l'Homme
CJUE	Cour de Justice de l'Union européenne
FRA	Agence des droits fondamentaux de l'Union européenne
LGBTI	Lesbian, Gay, Bisexual, Transgender and Intersex
MAEE	Ministère des Affaires étrangères et européennes
MNA	Mineurs non accompagnés
OIM	Organisation internationale pour les migrations
OLAI	Office luxembourgeois de l'accueil et de l'intégration
ONA	Office national de l'accueil
PIA	Parcours d'intégration accompagné
REVIS	Revenu d'inclusion sociale
UE	Union européenne
UNHCR	Haut Commissariat des Nations unies pour les réfugiés