



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

Résumé

De nombreux bénéficiaires de protection internationale (BPI) au Luxembourg ont, au moment de leur fuite, dû laisser leur famille derrière eux sans savoir si celle-ci est en sécurité. Après avoir obtenu le statut de protection internationale, le regroupement familial est souvent leur première priorité.

Le droit au regroupement familial s'inscrit 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. 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 pour rétablir leur unité familiale, il est crucial de leur assurer un regroupement familial rapide et effectif.

Par ailleurs, la famille constitue un soutien psychologique et émotionnel important pour le BPI et le regroupement familial facilite l'intégration des BPI dans le pays d'asile et contribue, par conséquent, à la cohésion sociale.

Or, les BPI au Luxembourg rencontrent de nombreux obstacles légaux et pratiques qui les empêchent à exercer ce droit de manière effective, et ceci aussi bien en amont qu'en aval de l'arrivée des membres de leur famille. Le rapport de la CCDH vise à identifier et à analyser ces obstacles et à donner des pistes de réflexion pour y remédier.

Pour faire cela, la CCDH 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.

- **Délai de 3 mois**

La CCDH souligne que le délai de 3 mois endéans duquel le BPI doit introduire sa demande de regroupement familial afin de bénéficier de conditions plus favorables, fait l'objet de critiques depuis longtemps, parce qu'il ne prend pas en compte les particularités de chaque situation. De nombreux BPI n'arrivent pas à introduire leur demande endéans ce délai, et ceci surtout à cause des coûts financiers très élevés qu'impliquent les démarches liées à la demande.

Tout en notant favorablement que l'accord de coalition prévoit que ce délai sera porté de 3 à 6 mois, la CCDH recommande au gouvernement de s'inspirer d'autres pays européens pour 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 des modifications législatives, la CCDH recommande au gouvernement d'adopter une approche plus flexible permettant l'introduction d'une demande partielle endéans le délai de 3 mois, qui pourra être complétée par la suite. Elle estime qu'une telle approche permettrait également de réduire le risque du recours à des documents falsifiés.

- **Définition des membres de la famille**

Dans le contexte du regroupement familial, la famille est comprise de manière exclusivement biologique et le droit luxembourgeois circonscrit la notion de membre de famille autant que possible à la famille nucléaire. Ainsi, la loi modifiée du 29 août 2008 sur la libre circulation des personnes et l'immigration délimite strictement les membres de la famille qui peuvent joindre le regroupant au Luxembourg. Or, une telle définition ne tient pas compte de la diversité des liens familiaux qui peuvent exister dans le contexte de l'asile et de l'immigration.

La CCDH recommande dès lors au gouvernement d'interpréter le concept de « famille » de manière flexible et d'étendre la liste des membres de la famille qui sont autorisés à rejoindre un BPI dans le cadre du regroupement familial.

Plus particulièrement, la CCDH invite le gouvernement à revoir sa définition restrictive de la notion de couple afin de l'étendre au-delà des mariages et partenariats enregistrés et à reconnaître les mineurs non-biologiques et les enfants majeurs financièrement et/ou émotionnellement dépendants de leurs parents. Par ailleurs, la CCDH rappelle que les enfants ne devraient pas être séparés de leurs parents sauf si c'est nécessaire et dans leur intérêt supérieur. Elle exhorte les autorités à respecter le principe de l'unité familiale et à faire preuve de flexibilité afin de permettre à tous les mineurs non accompagnés d'être réunis avec leurs parents.

Finalement, la CCDH souligne 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.

- **Localisation des membres de la famille**

Tout en saluant les efforts entrepris par les acteurs de la société civile, la CCDH invite les autorités luxembourgeoises à fournir systématiquement une aide aux BPI dans la localisation des membres de leur famille, ou, du moins, d'établir un contact avec les services compétents sans attendre une demande explicite de la part du BPI.

- **Preuve des liens familiaux**

Dans le cadre de leur demande de regroupement familial, les BPI peuvent rencontrer des difficultés à prouver l'identité de leurs membres de famille ou les liens familiaux. Comme il peut s'avérer extrêmement difficile à rassembler les documents officiels ou que ceux-ci peuvent tout simplement ne pas exister, la CCDH encourage les autorités à pleinement faire usage de tout arsenal législatif pour permettre aux BPI de rapporter la preuve des liens de famille.

La CCDH note positivement que, contrairement à d'autres pays, les autorités luxembourgeoises n'exigent pas de la part des BPI d'avoir recours aux test ADN pour prouver les liens de filiation/parenté, mais permettent néanmoins un tel test si la demande vient de la part du BPI. 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.

- **Coûts du regroupement familial**

Un des plus importants obstacles à l'exercice du droit au regroupement familial est celui du financement. Les coûts peuvent atteindre quelques milliers d'euros par membre de famille, ce qui représente un montant excessif par rapport aux possibilités financières des BPI au Luxembourg. Face à l'absence de tout soutien financier de la part de l'État, de nombreux BPI dépendent de l'aide financière venant de tiers.

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.

- **Droit à l'information**

La CCDH a été informée d'un véritable manque d'informations relatives au regroupement familial ciblant spécifiquement les BPI. Alors que la CCDH salue tous les efforts entrepris par les acteurs de la société civile afin de palier dans la mesure du possible à ce problème, elle estime néanmoins que cette responsabilité incombe au gouvernement luxembourgeois. Voilà pourquoi, la CCDH recommande aux autorités luxembourgeoises d'élaborer une fiche d'information sur le droit au regroupement familial et les conditions et délais à respecter. Cette brochure devrait être disponible dans plusieurs langues et formulée de manière claire, complète et compréhensible.

- **Durée de la procédure**

Dans un souci de transparence, la CCDH recommande au gouvernement de tenir le BPI informé tout au long du processus décisionnel, et plus particulièrement en cas de délai prolongé. Dans ce contexte, la CCDH souligne que l'obtention d'informations concernant l'avancement de la demande de regroupement familial peut améliorer la disponibilité émotionnelle et mentale du BPI et faciliter son intégration dans la société d'accueil.

En outre, 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.

- **Statut des membres de la famille**

Après leur admission au regroupement familial, le statut des membres de la famille dépend de celui du BPI. Ceci pose surtout un problème pour les femmes qui sont victimes de violence domestique.

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.

- **Intégration**

Finalement, la CCDH recommande au gouvernement de prévoir des séances d'information et des activités d'intégration pour les 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.

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.