UNHCR
United Nations High Commissioner for Refugees
Haut Commissariat des Nations Unies pour les réfugiés

OBSERVATIONS DU HCR RELATIVES A L'ACCES A LA REUNIFICATION FAMILIALE DES ENFANTS NON ACCOMPAGNES ET SEPARES BENEFICIAIRES D'UNE PROTECTION INTERNATIONALE AU GRAND-DUCHE DE LUXEMBOURG

I. Contexte, objet et contenu

1. Conformément à son mandat et à sa politique de protection de l'enfance[1], le HCR suit avec attention les conditions d'accès à cette protection, à la protection internationale et à la réunification familiale des enfants non accompagnés et séparés accueillis au Grand-Duché de Luxembourg[2].

2. Les présentes observations se concentrent sur la réunification familiale[3] des enfants non accompagnés et séparés bénéficiaires d'une protection internationale (BPI). Elles font partie d'un suivi et dialogue réguliers avec les autorités administratives et judiciaires, les associations et avocats - assurant aussi respectivement les missions d'administrateur public et d'administrateur *ad hoc* - ainsi que d'autres institutions concernées. Elles s'appuient sur les récentes lignes directrices du HCR sur les standards internationaux en matière de réunification ainsi que d'autres travaux antérieurs dont elles constituent un complément[4]. Elles visent à accompagner l'ensemble des acteurs mentionnés, et en particulier les autorités décisionnaires, afin de garantir un accès effectif à la réunification familiale pour ces enfants, dans le respect de leur intérêt supérieur, qui doit demeurer une considération primordiale[5].

3. Ces observations n'ont pas de visée exhaustive. Elles abordent **(II)** les conditions d'éligibilité à la réunification - notamment pour des enfants BPI dont un membre de famille est déjà présent au Luxembourg - et des questions connexes ; **(III)** l'instruction des demandes et la prise en compte, dans ce cadre, des standards internationaux ; **(IV)** et les délais dans lesquels il est statué, y compris en cas de recours**.** Les enjeux consécutifs à l'éventuelle acceptation de la réunification familiale, comme l'arrivée des membres de famille au Luxembourg, l'accompagnement du rétablissement de l'unité de famille et l'intégration ont déjà fait l'objet de recommandations du HCR en 2019 et 2023, ces dernières restant pleinement d'actualité[6]. Les points clés visés dans les présentes observations sont brièvement rappelés en conclusion (**V**).

II. Conditions d'éligibilité et questions connexes

4. Pour les enfants non accompagnés et séparés BPI, la réunification avec les ascendants directs au premier degré est, selon la législation nationale, de droit[7]. En pratique, et en matière d'éligibilité, certains points méritent une attention particulière : l'appréciation des conditions de principe que sont, pour l'enfant BPI, la qualité de « mineur » (5) et celle d'être « non accompagné » (6-10) ; les modalités d'intervention de l'autorité judiciaire, puisque potentiellement décisive au regard de la pratique actuelle, dans l'analyse des deux conditions précitées (11- 14) ainsi que l'appréciation de l'âge et de la situation des collatéraux (15). La question des limites temporelles pour l'introduction des demandes de réunification est également abordée (16-17). Sur l'ensemble de ces points, l'accessibilité de l'information et la sécurité juridique restent des impératifs à garantir (18).

5. S'agissant de la **minorité**, des difficultés persistantes sont signalées lors de la présentation des enfants à des fins d'identification auprès de l'autorité administrative. Le HCR renouvelle ses appels à adapter cette procédure initiale notamment en garantissant d'emblée un accompagnement

professionnel pour l'enfant; et à réformer la procédure d'évaluation de l'âge – dont la mise en œuvre doit rester en principe exceptionnelle – en privilégiant une approche holistique[8]. Des évolutions sont aussi attendues en la matière au regard des règlements récents issus du Pacte européen sur la migration et l'asile[9]. Le HCR rappelle également qu'il est désormais acquis qu'un enfant devenu majeur en cours de demande de protection internationale doit être considéré comme mineur au stade de la demande de réunification[10]. Si, dans de tels cas, il pourrait être exigé que cette dernière demande soit introduite dans un délai raisonnable après octroi de la protection internationale[11], des circonstances exceptionnelles doivent pouvoir être prises en compte (17). Par ailleurs, la circonstance qu'un mineur non accompagné devienne majeur en cours de procédure de réunification familiale est sans incidence sur la possibilité d'obtenir la réunification de droit[12].

6. S'agissant de la seconde condition de principe, relative au fait d'être **« non accompagné »** au sens des dispositions juridiques applicables, des difficultés ont été signalées ces dernières années pour des enfants dont un membre de famille majeur est présent au Luxembourg. Certains, à raison de la présence de ce membre de famille ou du fait d'une tutelle éventuellement confiée à ce dernier, ne sont en effet pas ou plus considérés par les autorités luxembourgeoises comme étant « non accompagnés » au stade de leur demande de réunification. En pratique et en l'état, la lecture faite de ces situations conduit ces mêmes autorités à exclure les intéressés du bénéfice de la réunification avec leurs parents[13].

7. Ainsi qu'il a pu être rapporté au HCR, ce positionnement est par ailleurs susceptible d'induire des risques accrus de vulnérabilité, les membres de famille en question pouvant être amenés à créer ou maintenir une distance avec l'enfant BPI et s'abstenir de contribuer effectivement à leur prise en charge, dans le seul souci de ne pas compromettre la perspective d'une réunification avec les parents.

8. Si l'analyse de toutes les situations familiales au regard de la condition d'éligibilité en question n'a pas à être systématiquement figée[14], le HCR appelle à renoncer à la pratique ici en question. Il est en effet impératif de préserver dans tous les cas une approche qui soit, d'une part, cohérente avec un objectif général, notamment dégagé par le droit de l'Union européenne – consistant à permettre et faciliter la réunification au bénéfice d'enfants qui nécessitent une protection particulière - ; et, qui soit dans le même temps et ce faisant, conforme à l'intérêt supérieur et aux autres droits des enfants concernés[15]. En effet, cet objectif comme ces droits s'attachent clairement aux liens de l'enfant *avec ses parents*[16] - et à la vie familiale et à l'unité de famille qu'il importe de rétablir, s'agissant de BPI (20-23). C'est précisément pour ces raisons, qu'il a été décidé, au niveau européen, que la réunification des ascendants pour les enfants « non accompagnés » soit de droit et non une option discrétionnaire pour les autorités compétentes[17].

9. Dans cette perspective, il sera en outre relevé que la pratique en cause n'est pas communément admise par les autres États membres de l'UE[18]. Une interprétation uniforme des dispositions dont elle découle devrait pourtant prévaloir au niveau européen[19].

10. Enfin, et en tout état de cause, le HCR rappelle que les demandes de réunification concernées devant être pleinement instruites au regard des standards internationaux (20-23) – la simple conclusion qu'un enfant est « accompagné » ne saurait conduire, ipso facto, au rejet de la demande. Ces standards doivent recevoir la même considération dans l'analyse de situations où le membre de famille présent sur le territoire est l'un de ses deux parents et que l'enfant sollicite la réunification de l'autre[20].

11. Actuellement, l'**intervention de l'autorité judiciaire** pour statuer dans certains cas sur la minorité et sur les mesures d'administration *ad hoc* et de tutelle[21] revêt par conséquent une importance décisive.

12. Le HCR réitère ses recommandations à cet égard[22] et notamment l'importance de veiller à l'intérêt supérieur de l'enfant, à son droit d'être entendu dans des conditions adaptées, et à son information et assistance[23], qui constituent autant de garanties fondamentales au regard des enjeux[24].

13. Il importe également que les décisions prises puissent, autant que de besoin, s'appuyer sur des éléments d'évaluation réunis par des professionnels de l'enfance[25], et de vérifier dans quelle mesure le membre de famille susceptible d'assumer la tutelle en a non seulement les capacités, mais, le cas échéant, a pu exprimer son consentement et sa volonté de manière libre et éclairée.

14. Par ailleurs, le HCR réitère ses préoccupations quant au recueil de données personnelles résultant de fouilles faites au stade de l'identification des enfants concernés ou ultérieurement ; à leur exploitation pour des transmissions et avis devant le juge des tutelles ; et à la légalité de telles pratiques[26]. Il appelle à y mettre un terme et renvoie à ses observations générales sur les saisies et fouilles d'appareils électroniques personnels des demandeurs de protection internationale[27].

15. S'agissant des **membres de famille**, les autorités luxembourgeoises acceptent actuellement la réunification, outre du ou des ascendants directs, des collatéraux mineurs, nonobstant l'absence de dispositions expresses en ce sens[28]. Dans certains cas, l'acceptation est utilement étendue à d'autres membres de famille majeurs dépendants, qui bénéficient alors d'un accès au séjour. Concernant l'âge des collatéraux (ou autres enfants exceptionnellement concernés), une lecture souple devrait prévaloir, au même titre que s'agissant du mineur BPI lui-même (5), afin d'éviter que les possibilités de réunification dépendent de la durée des procédures de protection internationale comme de réunification. Il conviendrait ainsi que l'âge pris en compte pour ces collatéraux soit celui à date de l'introduction de la demande de protection internationale par le mineur BPI, dans les cas où ceux-ci sont devenus majeurs avant octroi de la protection internationale au mineur BPI ; et, dans les autres cas, à date de l'introduction de la demande de réunification – et non celle à laquelle il est statué sur cette même demande[29]. La législation nationale pourrait utilement inclure ces points (18). Le HCR rappelle plus généralement l'importance, dans chaque situation, d'adopter une approche qui préserve l'effet utile de dispositions visant à faciliter la réunification[30], et renvoie, dans cette perspective à ses recommandations en faveur d'une approche libérale et inclusive de la notion de famille et de celle de dépendance[31].

16. Le HCR a pu également saluer l'extension de 3 à 6 mois du **délai** en principe imparti aux BPI, selon la législation luxembourgeoise, pour introduire une demande de réunification en étant exonérés des **conditions** autrement applicables relatives aux ressources, au logement et à une couverture maladie[32]. S'agissant des demandes de réunification d'enfants « non accompagnés » BPI, il est désormais acquis que ces conditions ne peuvent leur être opposées, que la demande ait été ou non introduite dans le délai en question[33]. Cette interprétation reste à sécuriser dans le droit luxembourgeois comme, en pratique, dans l'instruction des demandes (cf. également 18)[34].

17. Au terme de la pratique actuelle signalée (6-10) - des enfants demandeurs dont il est estimé qu'ils ne sont pas ou plus « non accompagnés » pourraient, sous réserve qu'ils aient pu justifier du fait que les ascendants sont à leur charge - situation hypothétique - se voir opposer le **délai** de 6 mois applicable aux autres BPI pour introduire leur demande et bénéficier de conditions plus favorables. En complément des observations qui précèdent (16), le HCR rappelle donc plus généralement la nécessité d'une application flexible de toute limite temporelle, si de telles limites doivent être

maintenues[35] ; de même que celle de pouvoir tenir compte d'éventuelles circonstances particulières de nature à justifier de leur dépassement[36]. Ainsi le fait de considérer comme tardive l'introduction d'une demande de réunification ne devrait en tout état de cause pas conduire à son rejet d'office[37].

18. Relativement à l'ensemble de ces conditions d'éligibilité et enjeux connexes, le HCR rappelle enfin la nécessité de garantir une approche à la fois flexible et suffisamment transparente pour les enfants concernés, les membres de leur famille et les professionnels qui les accompagnent[38]. A ce titre, et dans un souci d'intelligibilité de la loi, d'information et plus généralement de **sécurité juridique**, les interprétations devant prévaloir en matière d'appréciation de la situation des enfants BPI (5-10) (dont toutes n'ont pas été évoquées précédemment)[39] ; d'appréciation de leur âge comme de celui d'éventuels collatéraux (15), ou encore de la spécificité du régime les concernant, qui exclut la possibilité de leur opposer des conditions de ressources, logement et assurance maladie (16) pourraient être utilement inscrites dans la législation nationale[40].

III. Instruction des demandes et respect des standards internationaux

19. Les conditions actuelles d'instruction des demandes de réunification, et à ce titre, les exigences documentaires (20), de même que les modalités de prise en compte, dans ce cadre, des standards internationaux – relatifs en particulier à la vie privée et familiale (21-23) et aux droits de l'enfant et à leur intérêt supérieur (24) appellent également plusieurs observations. Les lignes directrices opérationnelles du HCR, entre autres ressources, répertorient plus largement les standards pertinents, y compris au niveau régional, ainsi accessibles à l'ensemble des professionnels concernés[41]. La formation des professionnels constitue également un enjeu (25).

20. Le HCR rappelle la nécessaire transparence s'agissant des éléments attendus à l'appui des demandes[42] et la **flexibilité attendue en matière de preuve**. Doivent être pris en compte les contextes des pays d'origine, mais également des pays tiers où peuvent se trouver les membres de famille, et notamment la situation sécuritaire ; celle, plus générale, des droits humains ; de même que les conditions nationales et locales de fonctionnement des procédures administratives et judiciaires, en particulier en matière civile[43]. Au regard des impératifs de sécurité juridique et d'égalité de traitement, l'accès à la réunification ne peut pas être fonction, de fait, du degré de fonctionnement ou de dysfonctionnement de l'administration du pays d'origine[44]. La situation concrète des demandeurs et les difficultés, y compris personnelles, auxquelles ils peuvent être confrontés doivent également être appréciées et prises en compte. Enfin la condition particulière des réfugiés – et de membres de famille pouvant être exposés aux mêmes risques de persécutions ou d'atteintes graves que l'enfant BPI – peut impliquer une impossibilité sinon des risques majeurs à solliciter des autorités de leur pays des documents officiels. Ces considérations revêtent une importance particulière au regard des pays d'origine de nombreux enfants BPI au Luxembourg (qui incluent, sans s'y limiter, la Syrie, l'Érythrée et l'Afghanistan). Ainsi, le HCR appelle à adapter constamment les nécessités procédurales aux circonstances, à la vulnérabilité et aux préoccupations signalées pour la sécurité des personnes[45].

21. Ainsi qu'exposé précédemment, la réunification des ascendants directs au premier degré, est, pour les enfants BPI, de droit. Elle est généralement considérée comme étant, sauf exceptions, dans leur intérêt supérieur[46]. Ainsi, il importe que l'accès à celle-ci, lorsque le lien de famille n'est pas remis en cause, ne soit pas strictement subordonné à la production préalable de preuves multiples d'une vie familiale effective depuis le départ du pays d'origine ou de nationalité ; et/ou le départ d'un pays tiers où la séparation familiale a pu intervenir ; ou encore, à distance, depuis l'arrivée sur

le territoire luxembourgeois (22)[47]. L'intérêt supérieur appelle également à ce que toute demande de documents complémentaires soit proportionnée et adressée avec une diligence particulière aux intéressés. Le HCR rappelle que de telles requêtes ne sauraient avoir pour effet de différer durablement l'instruction des demandes de réunification, ni équivaloir, compte tenu d'une impossibilité à pouvoir raisonnablement y répondre (20), à les refuser.

22. L'appréciation de l'existence d'une **vie privée et familiale** préalablement et au stade de la demande de réunification[48], requiert une appréciation globale, s'attachant aux faits[49]. L'absence de cohabitation permanente avant le départ du pays ou dans un pays tiers[50], ou la seule présence de l'un des deux parents sur le territoire luxembourgeois, éventuellement seul titulaire de l'autorité parentale ou de la garde, ne devrait conduire à exclure d'office l'existence d'une vie privée familiale avec d'autres membres de famille. Doit être également considéré, outre l'intérêt supérieur (23), le droit de tout enfant de ne pas être séparé de ses parents contre leur gré (sauf nécessité contraire, dans son intérêt supérieur) et d'entretenir régulièrement des relations personnelles et des contacts directs avec chacun d'entre eux[51] . A cet égard, l'ouverture d'une mesure de tutelle n'est pas de nature à remettre en cause, *ipso facto*, ce droit.

23. Dans plusieurs situations signalées, des membres de famille dont la réunification est sollicitée ont pu être considérés comme responsables d'une rupture « volontaire » de l'unité familiale, d'un « détournement » de la procédure[52], ou encore d'initiatives présentées comme contraires à l'intérêt supérieur, intérêt qu'ils ne sauraient par conséquent invoquer[53]. Le HCR souligne que de telles considérations – parfois soulevées explicitement au stade du contentieux - sont généralement incompatibles avec la reconnaissance d'un **contexte de contrainte** ayant conduit l'enfant BPI à l'exil - reconnaissance sanctionnée par l'octroi de la protection internationale[54], et qui fonde les conditions plus favorables d'examen des demandes de réunification[55]. Elles sont également incompatibles avec une analyse centrée sur l'enfant, son intérêt supérieur et ses autres droits, dont celui de bénéficier de la réunification. Les éventuelles considérations sur la possibilité de rétablir l'unité de famille dans un pays tiers, dans lequel certains de ses membres seraient relocalisés, ne peuvent également faire abstraction de la situation réelle des intéressés, de celle, plus générale des droits humains de même que des conditions d'accès à la protection internationale et des garanties en matière de non-refoulement[56]. La recherche de solutions durables doit également primer.

24. De manière plus générale, le HCR rappelle le nécessaire respect des **droits de l'enfant** et de leur **intérêt supérieur** dans l'examen des demandes de réunification les concernant. Cet intérêt supérieur, auquel se réfèrent, outre la Convention internationale relative aux droits de l'enfant, le droit national et le droit européen[57], doit être une considération primordiale. Il constitue un droit, un principe, et une règle de procédure pour toute décision administrative comme judiciaire[58]. Il revient aux acteurs concernés de solliciter, de recueillir et/ou d'analyser pour chaque situation, l'ensemble des éléments pertinents.[59] La jurisprudence nationale confirme un impératif en ce sens, qu'il s'agisse de prévenir la méconnaissance de l'intérêt supérieur de l'enfant[60], et/ou des atteintes disproportionnées au droit au respect de la vie privée et familiale[61]. Un examen approfondi des situations est ainsi requis[62]. Il doit permettre de tenir compte, entre autres circonstances, de l'âge, de la vulnérabilité et notamment de la détresse psychologique que peuvent engendrer les situations de séparation familiale[63]. Dans cette même logique, et au titre aussi de l'exigence générale de motivation, les décisions administratives comme judiciaires valant refus de la réunification doivent indiquer comment il a été procédé à une analyse de l'intérêt supérieur des enfants concernés et veillé à sa prise en compte[64]. Pour rappel également, la Convention internationale relative aux droits de l'enfant lie les obligations en matière d'examen des demandes

de réunification (IV et 29) au nécessaire respect du droit de l'enfant à ne pas être séparé de ses parents contre leur gré (sauf nécessité contraire dans son intérêt supérieur)[65].

25. Garantir la qualité de l'instruction des demandes, au stade administratif comme au stade de recours juridictionnels, et donc la prise en compte des obligations conventionnelles applicables implique de veiller à la **formation des professionnels** concernés, en particulier sur les droits de l'enfant. Il en va aussi de la cohérence des pratiques et de la jurisprudence, et donc de la sécurité juridique et de l'égalité de traitement pour les enfants et familles concernés.

IV. Délais d'instruction des demandes et des recours

26. Les principaux enjeux de délais signalés sont relatifs à l'accès initial à la demande de protection internationale pour les enfants concernés (27); au temps d'instruction de ces demandes de protection[66] (y compris en cas de recours)[67] ; et consécutivement, au temps d'instruction des demandes de réunification (28). Peuvent s'ajouter à ce dernier temps, celui dédié à l'examen des recours contentieux devant les juridictions administratives, après un éventuel recours gracieux[68]. Ainsi qu'il ressort de l'analyse faite de plusieurs cas, des séparations prolongées, de plusieurs années, sont susceptibles de résulter de ces procédures, avant que l'unité de famille ne soit éventuellement rétablie.

27. Tout délai au stade de la présentation et de l'introduction de la demande de protection internationale est susceptible, pour ces enfants et leur famille, d'avoir une incidence en matière d'éligibilité pour la réunification. Le HCR renvoie à ses recommandations antérieures s'agissant de cette **phase initiale**. Le maintien d'une vigilance constante est notamment requis s'agissant des délais de désignation des administrateurs *ad hoc* – relativement rapides à date des présentes observations - et d'évaluation de l'âge[69]. Une même diligence est attendue lorsque la **procédure de détermination de l'État membre responsable** de la demande doit être mise en œuvre, des membres de famille pouvant se trouver dans un autre Etat membre de l'UE[70]. Les garanties prévues pour les enfants doivent alors être mises en œuvre et une attention particulière être ainsi accordée à leur information et à leur accompagnement *ab initio* et dans le cadre du ou des entretiens liés à cette procédure[71] (qui requiert d'évaluer l'intérêt supérieur, ainsi que prévoit aussi le nouveau règlement pertinent issu du Pacte européen sur la migration et l'asile)[72].

28. La réunification constitue, pour tous les réfugiés[73], mais à plus forte raison encore pour les enfants non accompagnés ou séparés, une question urgente appelant des réponses rapides[74]. Tel n'est pas le cas en l'état. Le HCR réitère par conséquent l'importance d'une instruction diligente et prioritaire des demandes de protection internationale de ces enfants[75], et consécutivement, de leurs demandes de réunification, *a fortiori* lorsque d'autres enfants peuvent être concernés[76]. Cette **exigence de célérité** relève d'obligations conventionnelles[77]. Veiller à la satisfaire participe de la nécessaire prise en compte de l'intérêt supérieur[78] des enfants qui doit donc constituer une considération primordiale dans toute action administrative ou judiciaire susceptible de les affecter directement ou indirectement[79]. Il s'agit en outre d'un standard important en matière de justice adaptée aux enfants[80]. Il convient par ailleurs de tenir compte des risques de persécution ou d'atteintes graves, notamment liées à une situation générale d'insécurité, auxquels les membres de famille résidant dans le pays d'origine ou dans un pays tiers peuvent être exposés, *a fortiori* lorsque ces risques sont signalés[81]. Le HCR renouvelle enfin son invitation à inclure des données statistiques complémentaires sur ces demandes et les délais moyens de traitement dans les bilans périodiques et annuels rendus publics[82].

V. Conclusion

29. Le **rétablissement de l'unité de famille**[83] dépend de l'examen des demandes de réunification, dans un **esprit positif,** avec **humanité** et **diligence**[84] et de l'application des conditions plus favorables prévues[85]. Une attention toute particulière est attendue dans les situations impliquant des enfants non accompagnés ou séparés, leurs **droits**, leur **sécurité**, leur **développement** et leur **santé** constituant des enjeux également majeurs de ces procédures[86]. Les nombreux entretiens menés par le HCR au Luxembourg avec ces enfants en 2019 et 2023, et les échanges réguliers avec les professionnels qui les accompagnent confirment que la séparation familiale et les décisions négatives en matière de réunification peuvent avoir des répercussions majeures[87]. La réunification constitue très fréquemment un souhait prioritaire et sa concrétisation une étape importante du retour à une vie normale. Elle est aussi de nature à faciliter le processus d'**intégration**, *a fortiori* si un accompagnement adapté des familles réunies est assuré[88], et peut s'avérer indispensable à sa réussite[89]. Elle constitue dans le même temps une **voie d'accès complémentaire** - parfois la seule - à la protection internationale et à des **solutions durables**[90]. Y faire droit contribue encore à prévenir le recours à des mouvements irréguliers et risqués auxquels les familles peuvent être sinon contraintes[91], et s'inscrit en cohérence avec les engagements pris tendant à ouvrir ces voies d'accès et mettre au point des arrangements souples de nature à faciliter la réunification[92].

30. Les présentes observations éclairent une série d'**axes de travail** visant notamment à garantir :

- une plus grande **sécurité juridique** en matière d'éligibilité (II) – ce qui implique notamment de reconsidérer sans délai la pratique consistant à considérer des enfants dont un membre de famille majeur est présent au Luxembourg comme n'étant plus « non-accompagnés » au stade de la réunification et de ce fait inéligible à en bénéficier (6-10).
- une **flexibilité** constante, impérative en matière d'instruction, en s'assurant notamment que les exigences procédurales et documentaires sont adaptées aux situations individuelles des enfants BPI et des membres de leur famille, de même qu'aux contextes prévalant dans les pays d'origine ou pays tiers.
- une prise en compte effective de l'**intérêt supérieur de l'enfant**, en tant que considération primordiale, du droit à la vie privée et familiale et des autres droits de l'enfant pertinents dans l'instruction des demandes et dans les décisions rendues en la matière (III).
- une **réduction urgente des délais** aux stades administratifs pertinents (depuis l'enregistrement et l'instruction de la demande de protection jusqu'à celle de réunification) en ce compris l'examen des éventuels recours devant les juridictions administratives compétentes (IV).

31. Le HCR maintiendra son suivi particulièrement attentif de ces demandes de réunification et se tient disponible pour poursuivre les échanges et envisager d'autres coopérations avec l'ensemble des institutions et professionnels concernés, notamment en matière de formation ou encore d'évaluation partagée des pratiques.

Représentation du HCR pour les Affaires européennes, la Belgique,
l'Irlande, le Luxembourg, les Pays-Bas et le Portugal
10 juillet 2025

[1] Statut de l'Office du Haut-Commissariat des Nations unies pour les Réfugiés, 14 décembre 1950 (notamment §8 a); Convention relative au statut des réfugiés, article 35 (et Protocole de 1967, article II). UNHCR (2024) Politique de protection de l'enfance, p.11: « *La protection et la réunification des enfants non accompagnés et séparés Le HCR doit s'efforcer de préserver l'unité familiale, de prévenir la séparation des familles et d'y répondre. Le HCR doit veiller à ce que les enfants non accompagnés et séparés soient identifiés, référés aux procédures de gestion des cas de protection de l'enfance/intérêt supérieur et bénéficient d'une prise en charge familiale alternative ; et à ce que la recherche de la famille et la réunification soient entreprises conformément à leur intérêt supérieur* ». UNHCR (2021), Statement on family reunification for beneficiaries of international protection Issued in the context of the preliminary ruling reference to the Court of Justice of the European Union in the case of CR, GF, TY v. Landeshauptmann von Wien (C-560/20) (cf. section 2).

[2] UNHCR (2021), Principes directeurs du HCR pour la procédure relative à l'intérêt supérieur : évaluer et déterminer l'intérêt supérieur de l'enfant, p.12: « *Les enfants accompagnés sont des enfants qui ont été séparés de leurs deux parents et d'autres proches et qui ne sont pas pris en charge par un adulte qui, en vertu de la loi ou de la coutume, en est responsable. Il convient de noter que certains États désignent encore ces enfants comme des "mineurs non accompagnés" dans leur législation et leurs politiques ; Le HCR utilise le terme "enfants non accompagnés" (…) Les enfants séparés sont des enfants séparés de leur père et de leur mère, de leur tuteur ou de la personne qui s'en occupaient principalement, mais pas nécessairement d'autres parents. Cette catégorie peut par conséquent inclure des enfants accompagnés d'autres membres adultes de la famille* ». Cf. également Comité des droits de l'enfant (2005), Observation générale n°6 : Traitement des enfants non accompagnés et séparés en dehors de leur pays d'origine, « *7. Par «enfant non accompagné» (également appelé mineur non accompagné), on entend un enfant, au sens de l'article premier de la Convention, qui a été séparé de ses deux parents et d'autres membres proches de sa famille et n'est pas pris en charge par un adulte investi de cette responsabilité par la loi ou la coutume) » et « 8. Par «enfant séparé», on entend un enfant, au sens de l'article premier de la Convention, qui a été séparé de ses deux parents ou des personnes qui en avaient la charge à titre principal auparavant en vertu de la loi ou de la coutume, mais pas nécessairement d'autres membres de sa famille. Un enfant séparé peut donc être accompagné par un autre membre adulte de sa famille* ».

[3] La législation luxembourgeoise retient la notion de *regroupement* indifféremment de la qualité ou non de BPI du demandeur. Ces observations se réfèrent à la réunification pour traiter des demandes familiales en question, qui concernent donc des BPI.

[4] UNHCR (2024) Guidelines on international legal standards relating to family reunification for refugees and other beneficiaries of international protection; UNHCR (2024) Operational Guidelines on Facilitating, Family Reunification for Persons, in Need of International Protection; UNHCR (2023) Recommendations on flexible approaches to family reunification procedures in Europe; UNHCR (2017) Summary Conclusions on the Right to Family Life and Family Unity in the Context of Family Reunification of Refugees and Other Persons In Need Of International Protection;

[5] Convention internationale relative aux droits de l'enfant, article 3.1; UNHCR (2021), Statement on family reunification for beneficiaries of international protection Issued in the context of the preliminary ruling reference to the Court of Justice of the European Union in the case of CR, GF, TY v. Landeshauptmann von Wien (C-560/20) (cf. notamment §3.2.1 and 3.2.2.).

[6] UNHCR (2019), Conditions d'accueil des enfants non accompagnés et séparés au grand-duché de Luxembourg – État des lieux et recommandations: « *13. (…) veiller à l'accompagnement social des ENAS ou jeunes majeurs et membres de leur famille réunis au titre du regroupement familial, de manière notamment à faciliter leur intégration* » ; UNHCR (2023), Enfants non accompagnés et séparés au grand-duché de Luxembourg : Conditions d'accueil et d'accompagnement Accès à la protection internationale et au regroupement familial: « *14.3: Renforcer les possibilités de délivrance de laissez-passer et envisager l'opportunité d'introduire la possibilité d'exonérer des demandeurs de l'acquittement des frais de visa ou encore de créer ou soutenir le développement d'un fonds d'aide aux familles pour concrétiser les regroupements (ex : prise en charge des coûts de transports); 14.5 Envisager la création d'un dispositif et éventuellement d'une structure d'hébergement dédiée à l'accompagnement temporaire des familles regroupées et inclure un volet relatif au regroupement familial et ses enjeux dans la cadre de la formation des professionnels de l'aide à l'enfance.* » UNHCR (2023) Renforcer la protection des personnes déplacées de force et des apatrides, Mémorandum du HCR dans le contexte des élections législatives du 8 octobre 2023 au Grand-Duché de Luxembourg: « *Le HCR recommande au gouvernement de faciliter la réunification familiale des BPI en : (…) diminuant les différents coûts, y compris administratifs, liés à la réunification familiale et en explorant les possibilités de mise en place de systèmes de contributions financières qui permettraient de couvrir ces coûts pour les BPI ne pouvant pas les assumer* ».

[7] Loi du 29 aout 2008 portant sur la libre circulation des personnes et l'immigration, articles 70 (4) et 69 (2). Cette loi prévoit pour les mineurs non accompagnés BPI, le regroupement familial de droit des ascendants au premier degré; et, par ailleurs, à titre discrétionnaire, celui du tuteur légal ou tout autre membre de leur famille, dès lors qu'il n'a pas d'ascendants directs, après que le mineur a séjourné légalement depuis au moins 12 mois sur le territoire national. Le délai de principe pour introduire une demande de regroupement familial - sans avoir à satisfaire des conditions autrement applicables de ressources stables, régulières et suffisantes, de logement approprié et de couverture maladie - est de 6 mois à compter de la décision octroyant la protection internationale (mais voir paragraphe 15 des présentes observations). L'article 68 d) de la loi définit le mineur non accompagné comme « *tout ressortissant de pays tiers ou apatride âgé de moins de dix-huit ans, entrant sur le territoire sans être accompagné d'un adulte qui soit responsable de lui de par la loi ou la coutume, aussi longtemps qu'il n'est pas effectivement pris en charge par une telle personne, ou toute personne mineure qui est laissée seule après être entrée sur le territoire* », définition qui est celle de la directive européenne de référence (Directive 2003/86/CE du Conseil du 22 septembre 2003 (art.2f))).

[8] UNHCR (2019) Conditions d'accueil des enfants non accompagnés et séparés au grand-duché de Luxembourg – État des lieux et recommandations: « *12. Privilégier des alternatives au recours à des examens médicaux à des fins de détermination d'âge (ex. entretiens et évaluation psycho-sociale)* (…) » ; UNHCR (2023) Enfants non accompagnés et séparés au grand-duché de Luxembourg : Conditions d'accueil et d'accompagnement Accès à la protection internationale et au regroupement familial.: « *12.1 Mettre effectivement en place une approche holistique de la détermination d'âge privilégiant notamment, au titre des alternatives, des entretiens psycho-sociaux et l'expertise documentaire* ». Voir également à ce sujet : Comité des droits de l'enfant (2005) Observation générale n°6 : Traitement des enfants non accompagnés et séparés en dehors de leur pays d'origine (§31) ; Comité des droits de l'enfant (2018), Communication n°11/2017, Décision du 27 septembre 2018 ; Cour européenne des droits de l'Homme (CEDH) (2022) Darboe et Camara c. Italie, n°5797/17, 21 juillet 2022 ; Conseil de l'Europe (2022), Recommandation CM/Rec(2022)22 du Comité des Ministres aux États membres sur les principes des droits de l'homme et lignes directrices en matière d'évaluation de l'âge dans le contexte de la migration ; Comité européen des droits sociaux (2018), EUROCEF C. France, Réclamation n° 114/2015 décision du 24 janvier 2018. Cf. EASO (2019), Guide pratique sur l'évaluation de l'âge (guide en cours d'actualisation). Voir également : CEDH, F.B v. Belgium (requête no. 47836/21), 6 mars 2025. En outre, l'intérêt supérieur commandant généralement la non-séparation des membres de famille, l'accès à des solutions d'hébergement adaptées, notamment pour les fratries, ne doit en aucun cas être subordonné au fait que l'un des enfants se déclare majeur et/ou se dise volontaire pour assumer prise en charge ou tutelle.

[9] Règlement (UE) 2024/1356 du Parlement européen et du Conseil du 14 mai 2024 établissant le filtrage des ressortissants de pays tiers aux frontières extérieures et modifiant les règlements (CE) n° 767/2008, (UE) 2017/2226, (UE) 2018/1240 et (UE) 2019/817 (art. 12,13) ; Règlement (UE) 2024/1348 du Parlement européen et du Conseil du 14 mai 2024 instituant une procédure commune en matière de protection internationale dans l'Union et abrogeant la directive 2013/32/UE (art. 23, 25).

[10] CJUE, C-550/16, 12 avril 2018: §64 « (…) *L'article 2, initio et sous f), de la* Directive 2003/86/CE du Conseil du 22 septembre 2003, *relative au regroupement familial, lu en combinaison avec l'article 10, paragraphe 3, sous a), de celle-ci, doit être interprété en ce sens que doit être qualifié de « mineur », au sens de cette disposition, un ressortissant de pays tiers ou un apatride qui était âgé de moins de 18 ans au moment de son entrée sur le territoire d'un État membre et de l'introduction de sa demande d'asile dans cet État, mais qui, au cours de la procédure d'asile, atteint l'âge de la majorité et se voit par la suite reconnaître le statut de réfugié* »; Cf. également Tribunal administratif, 7 mai 2024, 49054 « *Étant donné que la demanderesse était âgée de 16 ans au moment de l'introduction de sa demande de protection internationale le 11 septembre 2019, il échet de retenir que, conformément à la jurisprudence précitée, et contrairement aux affirmations du délégué du gouvernement, elle est à qualifier de mineure au moment de l'introduction de sa demande de regroupement familial, c'est-à-dire au 31 octobre 2022, alors même qu'elle avait d'ores et déjà atteint la majorité en date du 5 mai 2021, de sorte que la première condition est bien remplie* ». Cour administrative, 5 décembre 2024, 50608C « *Concernant la première condition, la CJUE a jugé, dans un souci de ne pas faire dépendre le droit au regroupement familial de la durée de traitement de la demande de protection internationale sur laquelle les demandeurs de regroupement familial n'ont aucune influence, que c'est la date d'introduction de la demande de protection internationale qui détermine si un réfugié peut être reconnu comme mineur non accompagné, en ajoutant que cette date permet de garantir un traitement identique et prévisible à tous les demandeurs se trouvant chronologiquement dans la même situation. C'est ainsi à bon droit que les premiers juges ont retenu que Madame (A), ayant été âgée de … ans au moment de l'introduction de sa demande de protection internationale le 11 septembre 2019, est à considérer comme mineure au moment de l'introduction de sa demande de regroupement familial, c'est-à-dire au 31 octobre 2022, alors même qu'elle avait d'ores et déjà atteint la majorité en date du 5 mai 2021, de sorte à remplir la première condition* ».

[11] CJUE, C-550/16, 12 avril 2018, §61: « *Certes, dans la mesure où, ainsi que l'ont fait valoir le gouvernement néerlandais et la Commission, il serait incompatible avec l'objectif de l'article 10, paragraphe 3, sous a), de la directive 2003/86 qu'un réfugié qui avait la qualité de mineur non accompagné au moment de sa demande mais qui est devenu majeur au cours de la procédure puisse invoquer le bénéfice de cette disposition sans aucune limitation dans le temps afin d'obtenir un regroupement familial, sa demande visant à une telle obtention doit intervenir dans un délai raisonnable. Aux fins de déterminer un tel délai raisonnable, la solution retenue par le législateur de l'Union dans le contexte semblable de l'article 12, paragraphe 1, troisième alinéa, de cette directive a valeur indicative de sorte qu'il y a lieu de considérer que la demande de regroupement familial formulée sur le fondement de l'article 10, paragraphe 3, sous a), de ladite directive doit, en principe, dans une telle situation, être introduite dans un délai de trois mois à dater du jour où le mineur concerné s'est vu reconnaître la qualité de réfugié* ». UNHCR (2021), Statement on family reunification for beneficiaries of international protection Issued in the context of the preliminary ruling reference to the Court of Justice of the European Union in the case of CR, GF, TY v. Landeshauptmann von Wien (C-560/20) (§4.3.3).

Dans la mesure où le délai de référence retenu par la législation luxembourgeoise est de 6 mois, il y aurait lieu de considérer logiquement que le "*délai raisonnable*" à retenir à titre indicatif pour l'introduction de la demande de réunification par l'enfant devenu majeur, devrait être de 6 mois et non 3. En l'état, et dans un cas d'espèce où la question a été soulevée, les juridictions luxembourgeoises n'ont pas retenu un argument visant à retenir 3 mois comme le délai applicable. Sans faire explicitement application d'un raisonnement retenant un délai de 6 mois, elles se sont référées au point général dit pour droit par la CJUE, soulignant la nécessité de tenir compte de l'âge du demandeur au stade auquel la demande de protection internationale a été introduite. Cf. Tribunal administratif, 7 mai 2024 n°49054 ; Cour administrative, n°50608, 5 décembre 2024.

[12] CJUE, C-273/20 et C-355/20, 1er août 2022, §69 1) *L'article 16, paragraphe l, sous a), de la directive 2003/86/CE du Conseil, du 22 septembre 2003, relative au droit au regroupement familial, doit être interprété en ce sens que, en cas de regroupement familial de parents avec un réfugié mineur non accompagné, en vertu de l'article 10, paragraphe 3, sous a), de cette directive, lu en combinaison avec l'article 2, sous f), de celle-ci, le fait que ce réfugié soit encore mineur à la date de la décision relative à la demande d'entrée et de séjour aux fins du regroupement familial introduite par les parents du regroupant ne constitue pas une « condition », au sens de cet article 16, paragraphe 1, sous a), dont le non-respect permet aux États membres de rejeter une telle demande. En outre, ces dispositions, lues à la lumière de l'article 13, paragraphe 2, de ladite directive, doivent être interprétées en ce sens qu'elles s'opposent à une réglementation nationale en vertu de laquelle, dans un tel cas de figure, le droit de séjour des parents concernés prend fin dès que l'enfant atteint la majorité.*

[13] Une éligibilité subsidiaire de ces enfants, au titre des autres dispositions autrement applicables au regroupement familial, est en effet hypothétique. Ainsi, dans plusieurs cas rapportés, l'absence de démonstration du fait que les ascendants en ligne directe seraient à charge, et eux même privés de soutien familial nécessaire dans le pays d'origine a conduit à un rejet des demandes. Cf. Loi du 29 aout 2008 portant sur la libre circulation des personnes et

l'immigration, article 70 (5) ; UNHCR (2023) Renforcer la protection des personnes déplacées de force et des apatrides : « *Dans ce cas, l'enfant n'est pas exempté des exigences plus strictes (…) rendant en pratique sa réunification avec ses parents quasi impossible.* ».

[14] CJUE, C-550/16, 18 avril 2018, §38: « *Si, en ce qui concerne cette seconde condition, ladite disposition se réfère au moment de l'entrée de l'intéressé sur le territoire de l'État membre concerné, il ressort toutefois de cette même disposition que des circonstances ultérieures doivent également être prises en compte, et ce dans deux cas de figure. Ainsi, un mineur non accompagné au moment de son entrée, qui est ensuite pris en charge par un adulte responsable de lui par la loi ou la coutume, ne satisfait pas à cette seconde condition, tandis qu'un mineur initialement accompagné, qui est ensuite laissé seul, est considéré comme étant non accompagné et y satisfait dès lors* ».

[15] CJUE, C-550/16, 12 avril 2018, §58 « *Il incombe aux États membres non seulement d'interpréter leur droit national d'une manière conforme au droit de l'Union, mais également de veiller à ne pas se fonder sur une interprétation d'un texte du droit dérivé qui entrerait en conflit avec les droits fondamentaux protégés par l'ordre juridique de l'Union* » ; §35 « *En effet, faire dépendre le droit au regroupement familial visé à l'article 10, paragraphe 3, sous a), de la directive 2003/86 du moment où l'autorité nationale compétente adopte formellement la décision reconnaissant la qualité de réfugié à la personne concernée et, dès lors, de la plus ou moins grande célérité avec laquelle la demande de protection internationale est traitée par cette autorité remettrait en cause l'effet utile de cette disposition et irait à l'encontre non seulement de l'objectif de cette directive, qui est de favoriser le regroupement familial et d'accorder, à cet égard, une protection particulière aux réfugiés, notamment aux mineurs non accompagnés, mais également des principes d'égalité de traitement et de sécurité juridique* ». CJUE, C230/21 §44 à 48, 17 novembre 2022 ; Cf. Directive 2003/86/CE du Conseil du 22 septembre 2003 Article 5. Au cours de l'examen de la demande, les États membres veillent à prendre dûment en considération l'intérêt supérieur de l'enfant mineur. CJUE C560-20, 30 janvier 2024, §50 « *Il s'ensuit que les dispositions de la directive 2003/86 doivent être interprétées et appliquées à la lumière de l'article 7 et de l'article 24, paragraphes 2 et 3, de la Charte, ainsi qu'il ressort d'ailleurs des termes du considérant 2 et de l'article 5, paragraphe 5, de cette directive, qui imposent aux États membres d'examiner les demandes de regroupement familial dans l'intérêt des enfants concernés et dans le souci de favoriser la vie familiale [arrêt du 1er août 2022, Bundesrepublik Deutschland (Regroupement familial avec un mineur réfugié), C-273/20 et C-355/20, EU:C:2022:617, point 39 ainsi que jurisprudence citée]* ». Commission européenne (2019), Rapport au Parlement et au Conseil sur l'application de la directive 2003/86/CE relative au droit au regroupement familial: (…).

[16] Voir également à ce sujet les articles 9 et 10 de la Convention internationale relative aux droits de l'enfant, l'articulation du second au premier et l'observation générale n°6 du Comité des droits de l'enfant : « *B) Réunification familiale : 81. Afin de s'acquitter pleinement de l'obligation qui leur incombe en vertu de l'article 9 de la Convention de veiller à ce qu'un enfant ne soit pas séparé de ses parents contre son gré, tout devrait être fait pour restituer à ses parents un enfant non accompagné ou séparé, sauf si la poursuite de la séparation est nécessaire dans l'intérêt supérieur de l'intéressé, compte tenu du droit de l'enfant d'exprimer son opinion (art. 12) (…). 83. Quand la réunification dans le pays d'origine est impossible, que cette situation soit imputable à des obstacles juridiques au retour ou au fait que la prise en considération de l'intérêt supérieur milite contre cette option, les obligations énoncées aux articles 9 et 10 de la Convention prennent effet et devraient guider les décisions du pays d'accueil concernant une réunification familiale dans ledit pays d'accueil. A ce propos, il est rappelé plus particulièrement aux Etats que « toute demande faite par un enfant ou ses parents en vue d'entrer dans un État partie ou de le quitter aux fins de réunification familiale est considéré par les États parties dans un esprit positif, avec humanité et diligence* ». Sont bien visés par le comité les enfants « séparés », qui, selon la terminologie retenue, peuvent être accompagnés par un membre de famille adulte autre que leurs parents (cf. §8 de l'observation n°6).

[17] Ainsi, il ressort du processus législatif que les dispositions de la directive 2003/86/CE visant le droit à la réunification familiale d'un mineur non accompagné réfugié pour ses ascendants, qui envisageaient initialement la simple faculté d'y faire droit pour les États membres, ont rendu ce regroupement de droit, pour la Commission européenne, « en conformité avec les prescriptions de la Convention internationale sur les droits de l'enfant (article 10 paragraphe 4) ». Commission européenne, Proposition modifiée de directive du Conseil relative au droit au regroupement familial /* COM/2002/0225 final - CNS 1999/0258, *2002*. Le commentaire du projet initial de la Commission se référait déjà à l'article 22 de la CIDE (Commission européenne (1999), Proposition de directive du Conseil relative au droit au regroupement familial /* COM/99/0638 final - CNS 99/0258 (voir commentaire de l'article 6). Enfin il peut-être aussi relevé que la directive telle qu'adoptée ne place pas sur un plan équivalent les ascendants directs, et, à défaut ou si ceux-ci ne peuvent être retrouvés, le tuteur légal du mineur non accompagné.

Pour les premiers, la réunification est de droit. Pour les seconds, la directive prévoit une possibilité d'autoriser l'entrée et le séjour. Cf. article 10.3.

[18] *Cf.* EMN (2024), Tutelle des mineurs non accompagnés : « *La plupart des États membres qui autorisent la désignation d'un membre de la famille comme tuteur d'un MNA considèrent toujours ces MNA comme éligibles au regroupement familial, car le mineur continue à être considéré comme un MNA. Seuls la Hongrie et le Luxembourg considèrent qu'un MNA dont le tuteur est un membre de la famille n'est plus un MNA* »; EMN (2024), Family reunification for beneficiaries of international protection (cette seconde étude est plus récente mais ne comporte pas de référence directement utile). Cf également CJUE, C-550/16, 18 avril 2018, §41 à 44.

[19] Les dispositions de la directive relatives au regroupement au bénéfice du mineur non accompagné, en l'absence de référence au droit national, doivent en principe « *trouver, dans toute l'Union, une interprétation autonome et uniforme, qui doit être recherchée en tenant compte, notamment, du contexte de la disposition et de l'objectif poursuivi par la réglementation en cause (arrêt du 26 juillet 2017, Ouhrami, C-225/16, EU:C:2017:590, point 38 et jurisprudence citée).* Par ailleurs « (…) *l'article 10, paragraphe 3, sous a), de la directive 2003/86 impose aux États membres une obligation positive précise, à laquelle correspond un droit clairement défini. Il leur fait obligation, dans l'hypothèse déterminée par cette disposition, d'autoriser le regroupement familial des ascendants directs au premier degré du regroupant sans disposer d'une marge d'appréciation* Cf. également CJUE, C-560-20, 30 janvier 2024, §49.

[20] Ainsi le fait que l'enfant sollicitant la réunification soit lui-même arrivé par la voie de celle-ci ne saurait être opposé pour, par principe, faire obstacle à ce qu'il en bénéficie ainsi que l'autre parent concerné.

[21] Code de procédure civile, Article 1007-1 « *Le juge aux affaires familiales connaît : (…) 8° des décisions en matière d'administration légale des biens des mineurs et de celles relatives à la tutelle des mineurs* » ; article 1007-3 « *Sauf disposition particulière, le tribunal est saisi par simple requête déposée en original au greffe du Tribunal d'arrondissement compétent* » (…) ; Loi du 18 décembre 2015 relative à la protection internationale et à la protection temporaire : Article. 20 « (1) *Afin de garantir l'intérêt supérieur de l'enfant, le mineur non accompagné se voit désigner, dès que possible un représentant, à savoir une personne ou une organisation désignée par le juge des tutelles [Loi du 16 juin 2021 : les termes 'juge des tutelles sont remplacés par ceux de 'juge aux affaires familiales'] en tant qu'administrateur ad hoc afin de l'assister et de le représenter au cours des procédures relatives à sa demande de protection internationale et, le cas échéant, d'accomplir des actes juridiques en son nom, et en sera informé immédiatement. Lorsqu'une organisation est désignée comme représentant, elle désigne une personne chargée de s'acquitter des obligations de représentation à l'égard du mineur non accompagné* ».

[22] UNHCR (2023), Enfants non accompagnés et séparés au grand-duché de Luxembourg : Conditions d'accueil et d'accompagnement Accès à la protection internationale et au regroupement familial: « *6.5 Étudier avec précaution les opportunités de tutelle familiale, avec des membres de familles présents sur le territoire luxembourgeois, en veillant systématiquement notamment à l'information préalable des personnes concernées, à l'évaluation de leur volonté et le cas échéant de leur capacité à assumer pleinement ce rôle, et à la prise en compte de l'intérêt supérieur des enfants comme considération primordiale (y compris dans la perspective d'un éventuel regroupement familial)* ».

[23] Les dispositions générales du code de procédure civile relative à l'office du juge aux affaires familiales ne prévoient pas nécessairement l'intervention d'un avocat (Code de procédure civile, article 1007-2. 2 « *La procédure se fait sans le ministère d'avocat à la Cour* »). La possibilité d'assistance judiciaire est expressément prévue s'agissant de l'examen des requêtes aux fins de tutelle, concernant les majeurs (Code de procédure civile, article 1083 « *Le juge peut désigner d'office un conseil à la personne à protéger. Il saisit le Bâtonnier de l'Ordre des avocats aux fins d'admission de la personne à protéger au bénéfice de l'assistance judiciaire, s'il estime que la personne à protéger peut-être en droit d'en bénéficier, ou si cette personne fait une demande afférente* »). On relèvera que l'assistance est cependant systématiquement prévue s'agissant des demandes de mineur relatives à une modification de l'exercice de l'autorité parentale (cf. Code de procédure civile, article 1007-50)).

[24] UNHCR, Convention internationale relative aux droits de l'enfant, article 12.1: « *Les Etats parties garantissent à l'enfant qui est capable de discernement le droit d'exprimer librement son opinion sur toute question l'intéressant, les opinions de l'enfant étant dûment prises en considération eu égard à son âge et à son degré de maturité. 2. A cette fin, on donnera notamment à l'enfant la possibilité d'être entendu dans toute procédure judiciaire ou administrative l'intéressant, soit directement, soit par l'intermédiaire d'un représentant ou d'une organisation approprié, de façon compatible avec les règles de procédure de la législation nationale* ». Comité des droits de l'enfant (2009), Observation générale n°12 Le droit de l'enfant d'être entendu.

[25] Code de procédure civile, article 1084. Cette disposition prévoit, s'agissant des requêtes aux fins de tutelle, concernant les majeurs, la possibilité pour le juge de décider d'une mesure d'information ou d'enquête sociale. « *Le*

juge peut, soit d'office, soit à la requête des parties ou du ministère public, décider toute mesure d'information. Il peut notamment faire procéder à une enquête sociale ou à des constatations par telle personne de son choix. Il entend lui-même, autant qu'il est possible, les parents, alliés et amis de la personne à protéger ». En l'état des textes, et des pratiques rapportées, des enquêtes sociales ont déjà pu être ponctuellement sollicitées du Service central d'assistance sociale (SCAS), service du Parquet général, dans des cas pertinents.

[26] UNHCR (2023), Enfants non accompagnés et séparés au grand-duché de Luxembourg : Conditions d'accueil et d'accompagnement Accès à la protection internationale et au regroupement familial: « *De nombreux ENAS et professionnels consultés dans le cadre de cette étude témoignent ainsi d'expériences négatives et d'approches ou d'initiatives inadaptées en entretien (remise en cause frontale de leurs déclarations, relativement à leur âge; pressions ou propos susceptibles de dissuader certains de s'inscrire dans le système d'accueil; consultation et/ou recueil de données à caractère personnel (ex. issues de comptes en ligne, ou de téléphones personnels) hors de tout cadre légal; prises de contact direct avec des membres de famille etc (…)* ».

[27] UNHCR (2017), Preliminary Legal Observations on the Seizure and Search of Electronic Devices of Asylum-Seekers.

[28] Loi du 29 aout 2008 portant sur la libre circulation des personnes et l'immigration, article 70 (5) c et 69 (2). La législation ne prévoit que la faculté d'admettre 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, sous réserve d'un séjour du mineur d'au moins 12 mois sur le territoire luxembourgeois. Grand-Duché de Luxembourg, Représentation permanente auprès de l'Office des Nations unies et des autres organisations internationales à Genève (2022) Contribution du Luxembourg concernant les droits de l'enfant et le regroupement familial: « *Les juridictions administratives ont estimé que la législation nationale n'assure pas une protection appropriée de la vie privée et familiale d'une personne au sens de l'article 8 de la CEDH, de sorte que cette disposition de droit international doit prévaloir sur les dispositions législatives éventuellement contraires. L'article 70 (4) cité ne s'applique donc pas uniquement aux parents du mineur non accompagné bénéficiaire d'une protection internationale mais également à sa fratrie mineure ». Les refus spécifient toutefois de manière générale que « le regroupement familial de la fratrie n'est pas prévu à l'article 70 de la loi modifiée du 29 août 2008 (..)*)».

[29] Pour le raisonnement de principe appliqué dans le cadre européen s'agissant des enfants d'un réfugié majeur, raisonnement qui pourrait être retenu par analogie, voir en particulier : CJUE, C-279/20, 2022. §52 : « *Il s'ensuit que, pour des raisons en substance analogues à celles retenues pour fonder l'interprétation, dans l'arrêt du 12 avril 2018, A et S (C-550/16, EU:C:2018:248), de l'article 2, initio et sous f), de la directive 2003/86, lu en combinaison avec l'article 10, paragraphe 3, sous a), de celle-ci, il y a lieu, aux fins de déterminer si l'enfant d'un regroupant bénéficiant du statut de réfugié est mineur au sens de l'article 4, paragraphe 1, premier alinéa, sous c), de la directive 2003/86, dans une situation où cet enfant est devenu majeur avant l'octroi du statut de réfugié au regroupant et avant l'introduction de la demande de regroupement familial de prendre en considération la date de présentation de la demande d'asile de ce regroupant. Seule la prise en compte d'une telle date est conforme aux finalités de cette directive ainsi qu'aux droits fondamentaux protégés par l'ordre juridique de l'Union. Il est, à cet égard, sans incidence qu'il soit statué sur cette demande directement à la suite de l'introduction de celle-ci ou bien, comme dans l'affaire au principal, après qu'une décision rejetant ladite demande a été annulée* ». Pour le raisonnement également analogue qui pourrait conduire à prendre, dans les autres cas de figure, la date de la demande de réunification familiale comme point de référence pour l'âge des collatéraux, voir : CJUE 16 juillet 2020, État belge (Regroupement familial - Enfant mineur), (C 133/19, C 136/19 et C 137/19) §47.

[30] CJUE, C-560/20 30 janvier 2024 §61): «(…)*l'article 10, paragraphe 3, sous a), de la directive 2003/86 doit être interprété en ce sens qu'il exige d'octroyer un titre de séjour à la sœur majeure d'un réfugié mineur non accompagné, qui est ressortissante d'un pays tiers et qui, en raison d'une maladie grave, dépend de manière totale et permanente de l'assistance de ses parents, lorsqu'un refus d'accorder ce titre de séjour aboutirait à ce que ce réfugié soit privé de son droit au regroupement familial avec ses ascendants directs au premier degré, conféré par cette disposition* » (…) » § 79 « *De même, dans la mesure où, au vu des circonstances exceptionnelles de l'affaire au principal et ainsi qu'il a été constaté au point 58 du présent arrêt, il est nécessaire, afin d'assurer l'effet utile du droit de RI au regroupement familial avec ses deux parents, découlant de l'article 10, paragraphe 3, sous a), de la directive 2003/86, qu'un titre d'entrée et de séjour soit également accordé à sa sœur majeure, étant donné que ses parents se trouvent dans l'impossibilité de rejoindre leur fils, réfugié mineur non accompagné, en Autriche sans emmener leur fille avec eux, et ce en raison du fait que celle-ci est atteinte d'une maladie grave qui la rend dépendante, de manière totale et permanente, de l'assistance matérielle de ses parents, l'État membre concerné ne saurait non plus exiger que RI ou ses parents remplissent les conditions prévues à l'article 7, paragraphe 1, de cette directive au regard de la sœur du mineur réfugié* ».

[31] UNHCR (2024) Guidelines on international legal standards relating to family reunification for refugees and other beneficiaries of international protection: «*14. Beyond the narrow definition of family, the extended family and the concept of dependency are central to the factual identification of family members. (…) being a dependant does not require complete dependence, such as that of a child's dependence upon an adult, but can be mutual or partial, as the following examples show. Dependency may usually be assumed to exist when a person is under the age of 18 years, but family life may continue after reaching the age of majority if the relationship is continuous and has subsisted for some considerable time, the individual remains part of the household, has not founded a family of their own, or retains other economic, social or emotional ties. Dependency should be recognized if a person is living with a disability which impairs their capacity for self-support, either permanently or for a period expected to be of long duration. Other adult close family members may also be dependants, such as elderly parents*».

[32] Loi du 29 aout 2008 portant sur la libre circulation des personnes et l'immigration, Article 69 (3).

[33] CJUE, C-560/20, 30 janvier 2024, §80) « (…) *l'article 10, paragraphe 3, sous a), de la directive 2003/86 doit être interprété en ce sens qu'un État membre ne saurait exiger que, afin de pouvoir bénéficier du droit au regroupement familial avec ses ascendants directs au premier degré au titre de cette disposition, un réfugié mineur non accompagné ou ses ascendants directs au premier degré remplissent les conditions prévues à l'article 7, paragraphe 1, de cette directive, et ce indépendamment du point de savoir si la demande de regroupement familial a été introduite dans le délai prévu à l'article 12, paragraphe 1, troisième alinéa, de ladite directive* ». Et CJUE, C-550/16, 12 avril 2018.

[34] CJUE, C-560/20, 30 janvier 2024, § 77 à 80.

[35] UNHCR (2024) Guidelines on international legal standards relating to family reunification for refugees and other beneficiaries of international protection : "*26. In addition, States are encouraged to refrain from setting any maximum time periods to submit an application for family reunification. If such time limits are applied, States may not restrict the right to family life in a way that is incompatible with their international legal obligations. This requires that any time limits which are set for applying to exercise the right to family life through family reunification, or for any step in the application process (such as filing of documents), are applied flexibly*"; §47 "*(…) States should take particular care that children are not prevented from accessing their rights by applying reasonable time limits, using discretionary powers where necessary to facilitate family reunification, and transparency in administration procedures*".

[36] Cf. par transposition : CJUE, C-380/17, 7 novembre 2018, §66: « *L'article 12, paragraphe 1, de la directive 2003/86 ne s'oppose pas à une réglementation nationale qui permet de rejeter une demande de regroupement familial introduite pour un membre de la famille d'un réfugié, sur la base des dispositions plus favorables applicables aux réfugiés figurant au chapitre V de cette directive, au motif que cette demande a été introduite plus de trois mois après l'octroi du statut de réfugié au regroupant, tout en offrant la possibilité d'introduire une nouvelle demande dans le cadre d'un autre régime, pour autant que cette réglementation : – prévoit qu'un tel motif de refus ne peut pas être retenu dans des situations dans lesquelles des circonstances particulières rendent objectivement excusable l'introduction tardive de la première demande ; prévoit que les personnes concernées sont pleinement informées des conséquences de la décision de rejet de leur première demande et des mesures qu'il leur appartient de prendre pour faire valoir efficacement leur droit au regroupement familial, et garantit que les regroupants reconnus comme réfugiés continuent de bénéficier des conditions plus favorables pour l'exercice du droit au regroupement familial applicables aux réfugiés, énoncées aux articles 10 et 11 ou à l'article 12, paragraphe 2, de ladite directive* ».

[37] UNHCR (2024) Guidelines on international legal standards relating to family reunification for refugees and other beneficiaries of international protection: *"(…) A late application must not, in itself, lead to family reunification being denied altogether*".
[38] UNHCR (2024) Guidelines on international legal standards relating to family reunification for refugees and other beneficiaries of international protection (notamment §11, 19 et 28)
[39] Ainsi, il est par exemple acquis que ne peut être déduit d'un mariage de l'enfant non accompagné une inéligibilité au bénéfice de la réunification familiale. CJUE, C-230/21, 17 novembre 2022, §44 à 49.
[40] S'agissant du premier point, le gouvernement luxembourgeois a pu lui-même relever que "*les juridictions administratives ont estimé que la législation nationale n'assure pas une protection appropriée de la vie privée et familiale d'une personne au sens de l'article 8 de la CEDH, de sorte que cette disposition de droit international doit prévaloir sur les dispositions législatives éventuellement contraires. L'article 70 (4) cité ne s'applique donc pas uniquement aux parents du mineur non accompagné bénéficiaire d'une protection internationale mais également à sa fratrie mineur* ». Représentation permanente auprès de l'Office des Nations unies et des autres organisations internationales à Genève (2022) Contribution du Luxembourg concernant les droits de l'enfant et le regroupement familial, 2022 (Objet: Résolution 45/30 du Conseil des droits de l'homme).
[41] UNHCR (2024) Operational Guidelines on Facilitating, Family Reunification for Persons, in Need of International Protection, p.7 et 24-28; UNHCR (2024) Guidelines on international legal standards relating to family reunification for refugees and other beneficiaries of international protection.
[42] UNHCR (2023) Enfants non accompagnés et séparés au grand-duché de Luxembourg : Conditions d'accueil et d'accompagnement Accès à la protection internationale et au regroupement familial: « *14.2 Clarifier les exigences documentaires opposées aux demandeurs et membres de famille, en veillant à leur caractère raisonnable au regard de la situation sécuritaire ou des ressources et du fonctionnement des systèmes d'état civil, et en tenant compte de circonstances particulières (ex. familles se trouvant dans des pays tiers) ; Mémorandum 2023 : Par conséquent, le HCR recommande au gouvernement de faciliter la réunification familiale des BPI, en assurant une réunification familiale dans les meilleurs délais, notamment en faisant preuve de flexibilité et en simplifiant les exigences en matière de preuve* ».
[43] CJUE, C-635/17, 13 mars 2019, §66 à 81.
[44] CJUE, C230/21, 17 novembre 2022. § 44 à 48. Notamment §46 : « *En outre, il convient de souligner que l'état civil d'un refugié mineur non accompagné peut souvent être difficile à établir, notamment dans le cas des réfugiés originaires de pays qui ne sont pas en mesure de délivrer des documents officiels fiables. Ainsi, l'interprétation selon laquelle l'article 10, paragraphe 3, sous a), de la directive 2003/86 ne restreint pas le bénéfice du regroupement familial avec les ascendants directs au premier degré aux seuls refugiés mineurs non accompagnés qui ne sont pas mariés est également conforme aux principes d'égalité de traitement et de sécurité juridique, dès lors qu'elle assure que le droit au regroupement familial ne dépend pas des capacités administratives du pays d'origine de la personne concernée* ».
[45]UNHCR (2023), UNHCR recommendations on flexible approaches to family reunification procedures in Europe: "*UNHCR recommends to European States that they ensure that family reunification procedures for all refugees are flexible, prompt and effective. To this aim, UNHCR recommends to demonstrate the necessary flexibility to allow refugees and their family members to apply for family reunification by adapting procedural requirements to their circumstances, vulnerabilities and other safety concerns*".
[46] UNHCR (2021) UNHCR Best interest procedures guidelines: Assessing and Determining the Best Interests of the Child ; UNHCR (2021), Statement on family reunification for beneficiaries of international protection Issued in the context of the preliminary ruling reference to the Court of Justice of the European Union in the case of CR, GF, TY v. Landeshauptmann von Wien (C-560/20) (cf. notamment §3.2.1 and 3.2.2).
[47] UNHCR (2024) Guidelines on international legal standards relating to family reunification for refugees and other beneficiaries of international protection: *"5.5 Documentation and evidence: 31. Refugees and other beneficiaries of international protection often face difficulties providing the extensive documentation and evidence required for family reunification, for example to prove identity,134 personal status and family relationships, 135 including through dependency. The required documents often include identity documents for all family members; birth, marriage or death certificates; custody, legal guardianship or adoption papers; proof of cohabitation; financial or medical documentation; and travel documents. 136 Cases in which families can provide all required documentary evidence will be the exception rather than the rule. In some countries it may not be the norm to issue such documents or civil registration systems may be inadequate. It may also be impossible to obtain documents, for example because of conflict, gender-related discrimination, an inaccessible or failed administration, or because the individual is stateless. Documents may have been left behind in haste, lost or destroyed during flight*"; UNHCR (2023) Enfants non accompagnés et séparés au grand-duché de

Luxembourg : Conditions d'accueil et d'accompagnement Accès à la protection internationale et au regroupement familial : « *Clarifier les exigences documentaires opposées aux demandeurs et membres de famille, en veillant à leur caractère raisonnable au regard de la situation sécuritaire ou des ressources et du fonctionnement des systèmes d'état civil, et en tenant compte de circonstances particulières (ex. familles se trouvant dans des pays tiers)* ».

[48] UNHCR (2024) Guidelines on international legal standards relating to family reunification for refugees and other beneficiaries of international protection: «13. (…) A *lack of cohabitation, however, does not exclude the existence of a family. This is the case for example in situations of separation where one partner continues to support the other, or where families cannot live together due to disruptions related to flight*».

[49] Sur l'appréciation de l'existence d'une vie de famille : CJUE, C-273/20 et C-355/20, 1er aout 2022, §61.

[50] UNHCR (2024) Guidelines on international legal standards relating to family reunification for refugees and other beneficiaries of international protection: «*11. (…) Essentially, the existence of a family is a question of fact and involves examination of real and close personal ties. What constitutes a family must be determined on a case-by-case basis, requiring an open, flexible approach and broad interpretation, considering biological and personal ties, cultural variations as well as material, health-related, emotional or economic dependency factors*».

[51] Convention internationale relative aux droits de l'enfant, article 9.1: « *Les Etats parties veillent à ce que l'enfant ne soit pas séparé de ses parents contre leur gré, à moins que les autorités compétentes ne décident, sous réserve de révision judiciaire et conformément aux lois et procédures applicables, que cette séparation est nécessaire dans l'intérêt supérieur de l'enfant. Une décision en ce sens peut être nécessaire dans certains cas particuliers, par exemple lorsque les parents maltraitent ou négligent l'enfant, ou lorsqu'ils vivent séparément et qu'une décision doit être prise au sujet du lieu de résidence de l'enfant. 2. Dans tous les cas prévus au paragraphe 1 du présent article, toutes les parties intéressées doivent avoir la possibilité de participer aux délibérations et de faire connaître leurs vues. 3. Les Etats parties respectent le droit de l'enfant séparé de ses deux parents ou de l'un d'eux d'entretenir régulièrement des relations personnelles et des contacts directs avec ses deux parents, sauf si cela est contraire à l'intérêt supérieur de l'enfant. (…)* » ; Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne, article 24.3. Comité des droits de l'enfant (CDE), Observation général conjointe, n°23, 2017, §35; Comité des droits de l'enfant, Observation Générale n°6, 2005, §81 ; Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne, article 24. CJUE, C-273/20 et C-355/20, 1er aout 2022, §38.

[52] Tribunal administratif, 23 mars 2023, 47402: « *Le délégué du gouvernement (…) estime que la demanderesse ne pourrait pas invoquer une violation des prédites dispositions ((NB : Art. 3(1), 10 CIDE, 5 (5) Directive et Art.8 CEDH), alors que son frère aurait affirmé avoir emmené sa sœur mineure sur le continent européen dans le but qu'elle y introduise une demande de regroupement familial dans le chef de leurs parents. (…) Les explications du délégué du gouvernement à cet effet selon lesquelles la famille de la demanderesse, en l'envoyant à travers le continent européen avec son frère majeur, aurait instrumentalisé sa venue au Grand-Duché de Luxembourg et qu'en conséquence, le ministre ne pourrait pas être tenu responsable du non-respect de l'intérêt supérieur de l'enfant et de l'ingérence dans sa vie privée et familiale, ne sont pas suffisantes à cet égard, étant donné qu'il n'apporte aucun élément permettant de constater que le refus du regroupement familial dans le chef des parents de la demanderesse constituerait une mesure qui, en tenant compte des termes de l'article 8 de la CEDH, serait nécessaire à la sécurité nationale, à la sûreté publique, au bien-être économique du pays, à la défense de l'ordre et à la prévention des infractions pénales, à la protection de la santé ou de la morale, ou à la protection des droits et libertés d'autrui* ». Voir également Cour administrative, 20 juin 2023, 48556C : « *Il (Le délégué) renvoie également aux déclarations de la mère des enfants faites dans le cadre de la procédure de regroupement familial de Monsieur (T) avec les enfants mineurs (D), laquelle aurait marqué son accord à ce que les enfants rejoignent leur père au Luxembourg et à qui elle aurait laissé la garde des enfants. Le délégué s'interroge ainsi sur les raisons à ce volte-face de la mère des enfants et estime qu'il est légitime de considérer que les enfants seraient instrumentalisés pour contourner les dispositions légales en matière de regroupement familial. Il précise ensuite ne pas vouloir remettre en cause l'intérêt supérieur des enfants dans le cas d'espèce mais souligne que ce ne serait pas le ministre qui se serait ingéré dans le droit fondamental des enfants, mais ce serait la mère de ceux-ci qui aurait décidé de les envoyer au Luxembourg auprès du père* ». Un raisonnement de cet ordre relativement à des mouvements secondaires de familles protégées avec enfant a pu être indirectement critiqué par ailleurs, Cf. CJUE, C-720/20 - Conclusions de l'avocat général, 24 mars 2022, §70 (remarque incidente en référence à l'affaire C-153/21).

[53] Tribunal administratif, 21 février 2024, n°47405: « *Le délégué du gouvernement réfute ensuite l'argumentation des demandeurs relative à une violation de l'intérêt supérieur de l'enfant et du droit au respect de la vie privée et familiale, en donnant à considérer que (…) ce seraient les parents d'C qui auraient, en l'envoyant avec sa tante en Europe, pris une décision allant à l'encontre de son intérêt supérieur, de sorte qu'aucune ingérence injustifiée dans la vie privée et familiale*

du regroupant, ni aucune lésion de son intérêt supérieur, ne sauraient être reprochées au ministre, le délégué du gouvernement (…) ».

[54] Voir également s'agissant du fait que la protection internationale octroyée fait par principe obstacle à un retour et à une réunification dans le pays d'origine : Comité des droits de l'enfant (2005), Observation générale n°6, § 82-83.

[55] Cour administrative, 1er décembre 2022, n°47865C: « *Enfin, l'argumentation étatique selon laquelle l'envoi en Europe de l'enfant mineur (A) par son père ferait partie d'un stratagème pour obtenir le regroupement familial dans le chef de toute la famille, même à la supposer établie, ne change rien au constat que le mineur est arrivé au Luxembourg sans un adulte responsable de lui de par la loi ou par la coutume* » ; Cour administrative, 12 octobre 2023, 48893C : « *Dans ce contexte, la Cour ne saurait se rallier à l'argumentation de la partie étatique relevant que la mère de l'intimée aurait convaincu sa fille à venir au Luxembourg contre sa volonté et que la rupture de la vie familiale serait imputable à la mère de Madame (A) qui aurait partant renoncé à une vie familiale étroite, étant donné que l'analyse à laquelle la Cour doit se livrer à la lumière de l'article 8 de la CEDH, respectivement 24 de la Charte, est également à effectuer dans l'optique de l'actuelle intimée, âgée de 15 ans au moment de sa séparation avec sa mère, et qui s'est vue reconnaître le statut de réfugié suivant décision ministérielle du 11 juin 2021, étant relevé que la reconnaissance de ce statut implique nécessairement que l'Etat admet que Madame (A) n'a pas eu d'autre choix que de quitter son pays d'origine car sa vie y était en danger, de sorte que la partie étatique ne saurait raisonnablement argumenter que le départ d'Érythrée de l'intimée aurait relevé du libre choix de la mère de celle-ci* » . Cf. également : UNHCR (2021), Submission by the Office of the United Nations High Commissioner for Refugees in the case of Abdi Ali Mahamud v. the Netherlands (Appl. no. 64534/19) before the European Court of Human Rights, 8 April 2021, §3.1.4: "*(…) family separation, in the case of refugees, is not a deliberate choice, but rather the result of forced displacement due to persecution and war. In their case, family reunification is often the only way to ensure respect for the right to family unity".*

[56] UNHCR (2024) Guidelines on international legal standards relating to family reunification for refugees and other beneficiaries of international protection: « *18. For families with different nationalities or permanent residency status, it may be relevant to determine if the family has a realistic possibility to exercise their right to family life in another country of lawful residence or citizenship, rather than in the country of asylum of the receiving family member. It is necessary to consider the human rights situation in that country, as well as the possibility of maintaining international protection, including protection from refoulement* ».

[57] La Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne (article 24.2), la directive relative au regroupement familial (art.5), et la CJUE, en rappellent également la nécessaire prise en compte. Si la législation luxembourgeoise ne s'y réfère qu'en lien avec les éventuelles décisions de retour, la Constitution consacre depuis 2023 l'intérêt de l'enfant, « *pris en considération de manière primordiale* » (…) « *dans toute décision qui le concerne* » (article 15.5).

[58] Comité des droits de l'enfant (2013), Observation générale n°14, (§29) : « *Si une disposition juridique se prête à plusieurs interprétations, il convient de choisir celle qui sert le plus efficacement l'intérêt supérieur de l'enfant. Les droits consacrés dans la Convention et dans les Protocoles facultatifs s'y rapportant constituent le cadre d'interprétation* » ; (…) *le processus décisionnel doit comporter une évaluation de ces incidences (positives ou négatives) sur l'enfant concerné ou les enfants concernés. L'évaluation et la détermination de l'intérêt supérieur de l'enfant requièrent des garanties procédurales. En outre, la justification d'une décision doit montrer que le droit en question a été expressément pris en considération. À cet égard, les États parties doivent expliquer comment ce droit a été respecté dans la décision, à savoir ce qui a été considéré comme étant dans l'intérêt supérieur de l'enfant, sur la base de quels critères et comment l'intérêt supérieur de l'enfant a été mis en balance avec d'autres considérations, qu'il s'agisse de questions de portée générale ou de cas individuels* » (…) *Les tribunaux sont tenus de veiller à ce que l'intérêt supérieur de l'enfant soit pris en considération dans toutes les situations et toutes les décisions, qu'elles portent sur la procédure ou le fond, ainsi que de démontrer que tel a effectivement été le cas.* NB : une communication individuelle relative au sujet de la réunification familiale est pendante devant le Comité (184/2022). CJUE, C-356/11 ; C-357/11 O.E.A, 6 décembre 2012 § 81 ; CJUE, C-528/21, 27 avril 2023; UNHCR (2021), Statement on family reunification for beneficiaries of international protection Issued in the context of the preliminary ruling reference to the Court of Justice of the European Union in the case of CR, GF, TY v. Landeshauptmann von Wien (C-560/20) (cf. notamment §3.2.1 and 3.2.2).

[59] UNHCR (2024) Guidelines on international legal standards relating to family reunification for refugees and other beneficiaries of international protection « *6.1 Best interests of the child : 42. States must ensure that the child's best interests are a primary consideration in all legislative, administrative or judicial actions or decisions affecting them, directly or indirectly. They have a responsibility to evaluate the possible impact of the decision-making process and its outcome on the child and to demonstrate that the rights of the child have been respected, including in relation to the child's family life. The assessment of the best interests of the child in the context of family reunification needs to take into account several*

elements, including the child's views in accordance with their age and level of maturity; the preservation of the family unit; the gravity of the impact of potential ongoing separation; the care, protection and safety of the child; the child's situation of vulnerability; and the child's right to health and education among other economic, social and cultural rights.176 Finding the right balance of these elements of the best interests of the child is crucial to ensure the full and effective enjoyment of the child's rights and to ensure their holistic development. In case of negative decisions on family reunification involving children, responsible authorities must explicitly state in their written reasons how the best interests of the child were taken into account».

[60] Tribunal administratif, 23 mars 2023, 47402: « *Dès lors, les autorités nationales doivent attribuer à l'intérêt supérieur de l'enfant une importance prépondérante lors de l'évaluation de la proportionnalité de l'immixtion dans la vie familiale* » (décision infirmée postérieurement mais pour un motif d'erreur d'appréciation sur la récevabilité du recours initial, Cour administrative, 30 novembre 2023 48870C).

[61] Cour administrative, 21 avril 2022, 46806C : « *Au vu de ces éléments, l'autorité ministérielle (…) n'a cependant pas tenu compte des circonstances particulières de l'espèce, à savoir le jeune âge de (R), sa vulnérabilité en tant que réfugiée et les circonstances l'ayant amenée à fuir son pays d'origine et l'ayant empêchée à mener une vie familiale normale, ainsi que sa détresse psychologique depuis sa séparation d'avec ses parents (…)* ».

[62] Cour administrative, 12 octobre 2023, 48893C : « *il ne ressortait pas de la décision qu'il avait opéré une évaluation ou une pondération entre les intérêts en jeu, à savoir, d'une part, l'intérêt de l'enfant mineur de retrouver sa mère et, d'autre part, l'intérêt de l'Etat de contrôler l'immigration, voire qu'il ait pris en considération des éléments précis et circonstanciés de nature à justifier une ingérence par les autorités publiques luxembourgeoises dans l'exercice par la demanderesse mineure de son droit fondamental à vivre avec sa mère, tel que consacré à travers les articles 8 de la CEDH et 24 de la Charte. Le tribunal en conclut, au regard des circonstances spécifiques de l'espèce, que l'intérêt supérieur de l'enfant et le respect de sa vie familiale auraient mérité un examen approfondi de la part du ministre avant qu'il ne s'ingère dans le droit fondamental de Mme (A) à vivre avec sa mère, ceci plus particulièrement au vu du fait qu'âgée seulement de 15 ans au jour du départ de son pays d'origine, la demanderesse avait été séparée de sa mère avec laquelle elle vivait de manière incontestée depuis sa naissance et qu'il était partant établi qu'elle avait eu avec sa mère une vie familiale stable, intense et préexistante à son arrivée au Luxembourg, ces faits n'étant pas contestés par le délégué du gouvernement* » ; Voir également Tribunal administratif, 9 janvier 2023, 46161 « (…) *Au regard des circonstances spécifiques de l'espèce, le tribunal est néanmoins d'avis que l'intérêt supérieur des enfants et le respect de leur vie familiale auraient mérité un examen approfondi de la part du ministre avant qu'il n'ingère dans le droit fondamental de ces enfants mineurs, tel que consacré par les articles 8 de la CEDH et 3, 9 et 10 de la CIDE, à vivre avec leur mère, ceci plus particulièrement au vu du fait qu'âgés seulement de 10 et 8 ans, respectivement de 11 et 9 ans au jour de la prise des décisions querellées, les enfants ont été séparés de leur mère avec laquelle ils vivaient dès leur naissance et avant le départ de leur père au Luxembourg, de sorte à avoir eu avec elle une vie familiale stable, intense et préexistante (…)* ».

[63] Tribunal administratif, 23 mars 2023, 47402 : « *Ainsi, en ne prenant pas en compte (i) la vulnérabilité de la demanderesse en tant que mineure réfugiée, ainsi que sa détresse psychologique depuis la séparation avec ses parents, qui est documentée (…) et (ii) l'existence d'une vie familiale effective entre eux, le ministre a porté une atteinte disproportionnée à son droit au respect de sa vie privée et familiale en violation de l'article 8 de la CEDH et a méconnu l'intérêt supérieur de l'enfant protégé par la CIDE, de sorte à entraîner l'annulation de la décision litigieuse* ». S'agissant des critères d'appréciation pertinents pour la Cour européenne (CeDH, voir notamment : CEDH, Jeunesse v. the Netherlands no. 12738/10, 3 October 2014 §118 ; ECHR, El Ghatet v. Switzerland, no. 56971/10, 8 November 2016,§46/47 ; CEDH, Mubilanzila Mayeka and Kaniki Mitunga v. Belgium, no 13178/03, 12 October 2006, §85/86.

[64] UNHCR (2024) Guidelines on international legal standards relating to family reunification for refugees and other beneficiaries of international protection « 42. (…) *In case of negative decisions on family reunification involving children, responsible authorities must explicitly state in their written reasons how the best interests of the child were taken into account*» ; Comité des droits de l'enfant (2013), Observation générale n°14 §29 : « *En outre, la justification d'une décision doit montrer que le droit en question a été expressément pris en considération. À cet égard, les États parties doivent expliquer comment ce droit a été respecté dans la décision, à savoir ce qui a été considéré comme étant dans l'intérêt supérieur de l'enfant, sur la base de quels critères et comment l'intérêt supérieur de l'enfant a été mis en balance avec d'autres considérations, qu'il s'agisse de questions de portée générale ou de cas individuels* ».

[65] Convention internationale relative aux droits de l'enfant, articles 9 et 10.

[66] Ombudsman (2024), Rapport annuel 2023 : «*L'Ombudsman relève qu'il arrive régulièrement que le délai légal maximal de 21 mois soit dépassé en matière de traitement de demandes de protection internationale* » (p.60).

[67] Des délais supérieurs à un an ou un an et demi sont signalés s'agissant des recours devant le tribunal administratif.

[68] De l'ordre d'un an ou un an et demi pour le Tribunal administratif, et de 6 mois pour la Cour administrative.

[69] UNHCR (2023) Enfants non accompagnés et séparés au grand-duché de Luxembourg : Conditions d'accueil et d'accompagnement Accès à la protection internationale et au regroupement familial.: « *Il est recommandé en particulier de : 10.1 Assurer une diligence constante dans la désignation d'administrateurs ad hoc. Si les mandats de tuteur et d'administrateur ad hoc doivent continuer de coexister : 10.2 Procéder à la désignation d'un administrateur ad hoc à l'ensemble des ENAS en cas de présentation volontaire d'une demande de protection internationale, et ce quel que soit leur âge. 10.3 Développer, avec l'ensemble des acteurs compétents, une formation initiale obligatoire et définir des impératifs de formation également continue pour l'ensemble des administrateurs ad hoc et rendre publique la liste de celles et ceux pouvant être désignés. Le suivi de formations en matière de droits de l'enfant et d'accompagnements d'enfant dans les procédures administratives et judiciaires et en matière de protection internationale devraient constituer des prérequis pour être éventuellement nommé en tant qu'administrateur ad hoc. 10.4 Envisager d'attribuer au Barreau de Luxembourg la compétence pour les désignations nominatives d'administrateurs ad hoc (si la fonction doit rester dévolue aux avocats). 10.5 Clarifier les rôles respectifs de l'administrateur ad hoc et de l'administrateur public (tuteur)* ».

[70]CJUE, C-648/11, 6 juin 2013, §55: « *Or, les mineurs non accompagnés formant une catégorie de personnes particulièrement vulnérables, il importe de ne pas prolonger plus que strictement nécessaire la procédure de détermination de l'Etat membre responsables, ce qui implique, en principe, qu'ils ne soient pas transférés vers un autre Etat membre* ». Voir également §61.

[71] Voir Règlement (UE), n°604/2013 du Parlement européen et du conseil du 26 juin 2013 établissant les critères et mécanismes de détermination de l'État membre responsable de l'examen d'une demande de protection internationale introduite dans l'un des États membres: « *Article 6 Garanties en faveur des mineurs 1. L'intérêt supérieur de l'enfant est une considération primordiale pour les États membres dans toutes les procédures prévues par le présent règlement. 2. Les États membres veillent à ce qu'un représentant représente et/ou assiste un mineur non accompagné en ce qui concerne toutes les procédures prévues par le présent règlement. Le représentant possède les qualifications et les compétences nécessaires pour garantir que l'intérêt supérieur du mineur est pris en considération au cours des procédures menées au titre du présent règlement. Ce représentant a accès au contenu des documents pertinents figurant dans le dossier du demandeur y compris à la brochure spécifique pour les mineurs non accompagnés* ».

[72] Règlement (UE) 2024/1351 du Parlement européen et du Conseil du 14 mai 2024 relatif à la gestion de l'asile et de la migration, modifiant les règlements (UE) 2021/1147 et (UE) 2021/1060 et abrogeant le règlement (UE) no 604/2013. Voir considérants 37, 54 et article 23 - Garanties en faveur des mineurs.

[73] UNHCR (2023), UNHCR recommendations on flexible approaches to family reunification procedures in Europe: "*UNHCR recommends to European States that they ensure that family reunification procedures for all refugees are flexible, prompt and effective*".

[74] UNHCR (1983) Guidelines on the reunification of refugee families: « 5iii *Because of the special needs of children for a stable family environment, the reunification of unaccompanied/separated children with their families (parents or legal/customary caregiver and/or other dependent family members including siblings), whenever this is possible and in their best interests, should be treated as a matter of urgency. If the child has arrived first in a country of asylum, the principle of family unity requires that the child's next-of-kin be allowed to join the child in that country (…)*». Voir aussi : UNHCR, Conclusions on International Protection Adopted by the Executive Committee of the UNHCR Programme 1975 – 2017, Conclusion Nr. 24.

[75] Directive 2013/32/UE du Parlement européen et du conseil du 26 juin 2013 relative à des procédures communes pour l'octroi et le retrait de la protection internationale (refonte), Article 31. 7. « *Les États membres peuvent donner la priorité à l'examen d'une demande de protection internationale dans le respect des principes de base et des garanties fondamentales visés au chapitre II, notamment b) lorsque le demandeur est vulnérable au sens de l'article 22 de la directive 2013/33/UE, ou s'il nécessite des garanties procédurales spéciales, notamment lorsqu'il s'agit de mineurs non accompagnés* ».

[76] UNHCR (2024) Guidelines on international legal standards relating to family reunification for refugees and other beneficiaries of international protection «*24. In addition to delays in the family reunification procedures, prolonged asylum procedures result in lengthy periods of family separation and have a serious impact on the mental health of families. States must process asylum claims in the most timely and efficient manner possible, enabling refugees and other beneficiaries of international protection to access their full range of rights. Decision-making should be expedited where family separation has a particularly serious impact, for example on children, or where claims are likely to be manifestly well-founded. 40. (…) Applications to enter or leave a country for family reunification, including their own country, must be dealt with in a "positive, humane and expeditious manner". Measures to reunite a child and the family member(s) must be put in*

place as soon as possible to avoid further harm by prolonging the separation » ; UNHCR (2023) Enfants non accompagnés et séparés au grand-duché de Luxembourg Conditions d'accueil et d'accompagnement Accès à la protection internationale et au regroupement familial: « *(…) 14.1 Assurer une instruction diligente et prioritaire de toutes les demandes de regroupement familial introduites par des ENAS et tenir compte, dans chaque situation, de leur intérêt supérieur, conformément à la Convention Internationale des Droits de l'Enfant (CIDE) et à la jurisprudence administrative nationale en cette matière ;* UNHCR (2023) *Renforcer la protection des personnes déplacées de force et des apatrides*: « *Afin de tenir compte de la vulnérabilité particulière des ENAS et conformément à une approche globale devant les considérer avant tout comme des enfants, le HCR recommande au gouvernement de prendre toutes dispositions utiles, de nature notamment législative ou règlementaire, politique ou budgétaire, propres à assurer pleinement : l'examen prioritaire et diligent, de toutes les demandes de protection internationale introduites par des ENAS, y compris au stade du recours* ». Voir également CJUE, C-133/19, C-136/19 et C-137/19, 16 juillet 2020, §37.

[77] Convention internationale relative aux droits de l'enfant, article 10.1 : « *Conformément à l'obligation incombant aux Etats parties en vertu du paragraphe 1 de l'article 9, toute demande faite par un enfant ou ses parents en vue d'entrer dans un Etat partie ou de le quitter aux fins de réunification familiale est considérée par les Etats parties dans un esprit positif, avec humanité et diligence*. Voir également, concernant l'article 8 et la jurisprudence de la Cour européenne des droits de l'Homme » : *Mugenzi c. France*, requête n° 52701/09 (10 juillet 2014) §52 & 62; et *Tanda-Muzinga c.France*, requête n° 2260/10 (10 juillet 2014), §73 et 75 ; *Saleck Bardi c. Espagne* § 52 ; Conseil de l'Europe, Conseil des ministres (1999), Recommandation R (99) 23 du Comité des Ministres aux Etats membres sur le regroupement familial pour les réfugiés et les autres personnes ayant besoin de la protection internationale.

[78] Comité des droits de l'enfant (2019), Observation générale conjointe, n° 23, § 35 « *Les pays devraient faciliter les procédures de réunification familiale afin qu'elles soient menées à bien rapidement, conformément à l'intérêt supérieur de l'enfant* ».

[79] UNHCR (2024) Guidelines on international legal standards relating to family reunification for refugees and other beneficiaries of international protection « *42. States must ensure that the child's best interests are a primary consideration in all legislative, administrative or judicial actions or decisions affecting them, directly or indirectly* ».

[80] Conseil de l'Europe (2010), Lignes directrices du Comité des Ministres du Conseil de l'Europe sur une justice adaptée aux enfants : « 4. *Eviter les retards injustifiés 50. Dans toutes les procédures concernant des enfants, le principe de l'urgence devrait être appliqué afin d'apporter une réponse rapide et de protéger l'intérêt supérieur de l'enfant, tout en respectant la primauté du droit 51. Dans les affaires relevant du droit de la famille (filiation, garde, enlèvement par un parent par exemple), les tribunaux devraient faire preuve d'une diligence exceptionnelle afin d'éviter de faire peser des conséquences dommageables sur les relations familiales. 52. Le cas échéant, les autorités judiciaires devraient envisager la possibilité de prendre des décisions provisoires ou préliminaires qui feront l'objet d'un suivi pendant une certaine période en vue de leur réexamen ultérieur. 53. Conformément à la loi, les autorités judiciaires devraient avoir la possibilité de prendre des décisions immédiatement exécutables lorsqu'il en va de l'intérêt supérieur de l'enfant* ».

[81] UNHCR (2024) Guidelines on international legal standards relating to family reunification for refugees and other beneficiaries of international protection: « *2. (…) People who remain in the country of origin are likely in many cases to be subject to the same persecution or serious harm for which their family members were granted international protection, or possibly face reprisals for their flight. (…)* ».

[82] UNHCR (2023) Enfants non accompagnés et séparés au Grand-Duché de Luxembourg: « *14.4 Inclure des données désagrégées complémentaires dans le bilan annuel du MAE consacré à l'asile sur les demandes de regroupement initiées par des ENAS et les délais moyens de traitement* ».

[83] Conférence de plénipotentiaires des nations unies (1951), Acte final de la conférence de plénipotentiaires des nations unies sur le statut des réfugiés et des apatrides A/CONF.2/108/Rev.1.

[84] Convention internationale relative aux droits de l'enfant : « *article 10.1. Conformément à l'obligation incombant aux Etats parties en vertu du paragraphe 1 de l'article 9, toute demande faite par un enfant ou ses parents en vue d'entrer dans un Etat partie ou de le quitter aux fins de réunification familiale est considérée par les Etats parties dans un esprit positif, avec humanité et diligence. Les Etats parties veillent en outre à ce que la présentation d'une telle demande n'entraîne pas de conséquences fâcheuses pour les auteurs de la demande et les membres de leur famille. 2. Un enfant dont les parents résident dans des Etats différents a le droit d'entretenir, sauf circonstances exceptionnelles, des relations personnelles et des contacts directs réguliers avec ses deux parents. A cette fin, et conformément à l'obligation incombant aux Etats parties en vertu du paragraphe 1 de l'article 9, les Etats parties respectent le droit qu'ont l'enfant et ses parents de quitter tout pays, y compris le leur, et de revenir dans leur propre pays. Le droit de quitter tout pays ne peut faire l'objet que des restrictions prescrites par la loi qui sont nécessaires pour protéger la sécurité nationale, l'ordre public, la santé ou la moralité publiques, ou les droits et libertés d'autrui, et qui sont compatibles avec les autres droits reconnus dans la présente Convention* ».

[85] Directive 2003/86, considérant 8. « *La situation des réfugiés devrait demander une attention particulière, à cause des raisons qui les ont contraints à fuir leur pays et qui les empêchent d'y mener une vie en conditions plus favorables pour l'exercice de leur droit au regroupement familial* ».

[86] UNHCR (2024) Guidelines on international legal standards relating to family reunification for refugees and other beneficiaries of international protection: « *2 A prolonged separation can have devastating consequences on the mental health and physical well-being of all family members in countries of asylum, countries of origin and other countries (…) Worry about family members and feelings of guilt impact their psychological well-being. This has an adverse effect on the ability to integrate in the country of asylum, become active members of the community, contribute to the economic development and rebuild their lives. (…) Children, in particular if unaccompanied or separated, suffer from heightened psychological distress caused by an accumulation of traumatic experiences, loss, separation and uncertainty* ».

[87] UNHCR (2023) Renforcer la protection des personnes déplacées de force et des apatrides; UNHCR (2023) Enfants non accompagnés et séparés au Grand-Duché de Luxembourg, op.cit. UNHCR (2023), Recommendations on flexible approaches to family reunification procedures in Europe: "*Maintaining and facilitating family unity helps to ensure the physical care, protection, emotional well-being and self-reliance of refugees. Prolonged separation from family members can have devastating consequences on the well-being of refugees and their families. The need to reunite with family members is one of the key drivers for irregular and unsafe movement. Therefore, giving effect to the right to family life through processing applications for family reunification in a positive, humane and expeditious manner enables refugees to reunify with their family members through safe pathways* ».

[88] UNHCR (2024) Guidelines on international legal standards relating to family reunification for refugees and other beneficiaries of international protection: « *2. (…) Being reunited with family members who remained behind is one of the most pressing concerns of refugees and other persons in need of international protection who are beneficiaries of complementary forms of international protection and temporary protection and stay arrangements (hereafter referred to as "refugees and other beneficiaries of international protection")* ».

[89] UNHCR (2023) Renforcer la protection des personnes déplacées de force et des apatrides. Le HCR salue à ce titre la décision rapportée, dans le cas actuel de la Syrie, de ne pas procéder à une suspension de l'instruction des demandes de réunification en même temps que celle décidée relativement aux demandes de protection internationale. Cf. Question n° 157 du 10 décembre 2024 de M. Fred Keup relative à l'impact de la situation en Syrie sur les réfugiés syriéns, adressée à M. le Ministre des Affaires intérieures Question urgente n° 1644 du 10 décembre 2024 de M. Meris Sehovic relative à l'impact de la situation politique en Syrie sur la gestion des demandes de protection internationale et le statut des bénéficiaires de protection internationale d'origine syrienne au Luxembourg, adressée à M. le Ministre des Affaires intérieures. Et réponse de M.le Ministre Léon Gloden, Ministre des Affaires intérieures.

[90] UNHCR (2024) Guidelines on international legal standards relating to family reunification for refugees and other beneficiaries of international protection: « 2. *(…) People who remain in the country of origin are likely in many cases to be subject to the same persecution or serious harm for which their family members were granted international protection or possibly face reprisals for their flight. (…) Processing applications for family reunification in a "positive, humane and expeditious manner" may be the only safe pathway to international protection. Ensuring enjoyment of the right to family life and family unity can also promote the sustainability of durable solutions* ». UNHCR (2024), Operational Guidelines on Complementary Pathways (7.3).

[91] UNHCR (2023) Recommendations on flexible approaches to family reunification procedures in Europe: "*The need to reunite with family members is one of the key drivers for irregular and unsafe movement. Therefore, giving effect to the right to family life through processing applications for family reunification in a positive, humane and expeditious manner enables refugees to reunify with their family members through safe pathways Therefore, giving effect to the right to family life through processing applications for family reunification in a positive, humane and expeditious manner enables refugees to reunify with their family members through safe pathways*" Commission européenne (2020), Recommandation (UE) 2020/1364, 23 septembre 2020 sur les voies légales d'accès à une protection dans l'Union européenne: promouvoir la réinstallation, l'admission humanitaire et d'autres voies complémentaires, considérant 31 : « *Comme l'a souligné le HCR, le regroupement familial est largement reconnu comme un facteur essentiel à la réussite de l'intégration dans le pays d'accueil. Les personnes déplacées de force qui ont besoin d'une protection internationale rencontrent souvent, lorsqu'il s'agit de faire valoir leur droit au regroupement familial, de nombreux obstacles tels que des procédures administratives longues et fastidieuses. Ces difficultés peuvent inciter à des tentatives de contournement des règles par une migration irrégulière périlleuse. Afin de faciliter l'accès au droit au regroupement familial conformément à la directive sur le regroupement familial, les États membres sont encouragés à mettre en place dans ce domaine des programmes d'aide au regroupement familial qui améliorent l'accès à l'information et simplifient la procédure de demande de visa* (…) ».

[92] AGNU (2016) Déclaration de New York pour les réfugiés et les migrants, §57 ; 79, Annex 1 §14. Voir également : AGNU (2018) Pacte mondial sur les réfugiés, UN doc A/73/12 (Part II), §95.