EUROPEAN COURT OF HUMAN RIGHTS
COUR EUROPÉENNE DES DROITS DE L'HOMME

TROISIÈME SECTION

AFFAIRE T.N. c. GRÈCE

(Requête nº 41855/23)

ARRÊT

Art 8 • Obligations positives • Vie familiale • Abstention prolongée des autorités nationales de se prononcer sur la demande de regroupement familial formée par un ressortissant burundais, reconnu comme réfugié en Grèce, en raison de son impossibilité de produire les pièces justificatives requises par la législation nationale • Autorités nationales n'ayant pas ménagé un juste équilibre, conforme à leur marge d'appréciation, entre l'intérêt du requérant à être réuni avec les membres de sa famille et les intérêts de l'État défendeur • Processus décisionnel devant le Service de l'asile n'ayant pas présenté les garanties de souplesse, de célérité et d'effectivité exigées pour assurer le droit du requérant au respect de sa vie familiale
Art 13 (+ Art 8) • Recours effectif • Absence de voie de recours interne

Préparé par le Greffe. Ne lie pas la Cour.

STRASBOURG

23 juin 2026

DÉFINITIF

23/09/2026

Cet arrêt est devenu définitif en vertu de l'article 44 § 2 de la Convention. Il peut subir des retouches de forme.

COUNCIL OF EUROPE
CONSEIL DE L'EUROPE

En l'affaire T.N. c. Grèce,

La Cour européenne des droits de l'homme (troisième section), siégeant en une chambre composée de :

Peeter Roosma*, président*,
Ioannis Ktistakis,
Lətif Hüseynov,
Darian Pavli,
Úna Ní Raifeartaigh,
Canòlic Mingorance Cairat,
Vasilka Sancin*, juges*,

et de Milan Blaško, *greffier de section*,

Vu :

la requête (nº 41855/23) dirigée contre la République hellénique et dont un ressortissant burundais, M. T.N. (« le requérant »), a saisi la Cour en vertu de l'article 34 de la Convention de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales (« la Convention ») le 24 novembre 2023,

la décision de porter à la connaissance du gouvernement grec (« le Gouvernement ») les griefs concernant les articles 8, 13 et 14 de la Convention et de déclarer la requête irrecevable pour le surplus,

la décision de ne pas dévoiler l'identité du requérant,

les observations communiquées par le gouvernement défendeur et celles communiquées en réplique par le requérant,

les commentaires soumis conjointement par les organisations non gouvernementales International Refugee Assistance Project (IRAP) et Equal Rights Beyond Borders, que le président de la section avait autorisées à se porter tierces intervenantes,

Après en avoir délibéré en chambre du conseil le 2 juin 2026,

Rend l'arrêt que voici, adopté à cette date :

INTRODUCTION

1. La requête concerne l'abstention prolongée des autorités nationales de se prononcer sur la demande de regroupement familial formée par le requérant, ressortissant burundais ayant obtenu le statut de réfugié en Grèce et se trouvant dans l'impossibilité de produire les pièces justificatives requises par la législation nationale.

EN FAIT

2. Le requérant est né en 1988 et réside à Ambelokipi (Thessalonique). Il a été représenté par Me M. Papamina, Me E. Kagiou, Me Z. Katsigianni, Me E. Koutsouraki et Me O. Papadopoulou, avocates à Athènes.

3. Le Gouvernement a été représenté par son agent, Mme N. Marioli et sa déléguée, Mme S. Papaioannou, assesseure au Conseil juridique de l'État.

4. Les faits de l'espèce se présentent de la manière suivante.

5. Le 1er juin 2020, le requérant se vit reconnaître le statut de réfugié en Grèce.

6. Le 5 octobre 2020, le requérant déposa auprès du Service de l'asile (bureau régional d'asile de Thessalonique) une demande de regroupement familial avec son épouse et ses deux enfants mineurs, qui résidaient en tant que demandeurs d'asile en Afrique du Sud, à Johannesburg.

7. Dans le cadre de l'examen de sa demande, le Service de l'asile convoqua l'intéressé à un premier entretien, et lui indiqua qu'il avait l'obligation de fournir, conformément à la législation pertinente, les justificatifs nécessaires dûment certifiés et traduits en grec, à savoir les documents de voyage des membres de sa famille ainsi qu'un certificat de situation familiale ou tout autre document prouvant le lien familial entre les personnes concernées par la demande et lui.

8. Lors de ce premier entretien, qui se déroula le 23 mars 2022 et donna lieu à un compte rendu officiel, l'intéressé fut à nouveau informé des pièces justificatives qu'il devait fournir. À cette occasion, il présenta au Service de l'asile, d'une part, un certificat de situation familiale émis par la municipalité de Bujumbura (Burundi) en 2021, apostillé conformément aux dispositions de la Convention de La Haye du 5 octobre 1961 et officiellement traduit en grec et, d'autre part, une lettre du Comité international de la Croix-Rouge (CICR), datée du 28 septembre 2021, indiquant que le CICR ne pourrait délivrer des documents de voyage d'urgence (ETD) aux membres de sa famille que si certaines conditions étaient remplies, la demande devant en particulier émaner d'une autorité diplomatique ou consulaire, du Haut-Commissariat des Nations unies pour les réfugiés (HCR) ou de l'Organisation internationale pour les migrations (OIM).

9. En outre, le Service de l'asile demanda au requérant si les membres de sa famille disposaient de documents de voyage, et l'intéressé répondit qu'en tant que demandeurs d'asile en Afrique du Sud, ils ne possédaient pas de documents de ce type mais qu'ils avaient un titre de séjour temporaire (*προσωρινή διαμονή*) renouvelé tous les six mois par le ministère des Affaires intérieures (*Home Affairs*). Le Service de l'asile l'invita alors à produire les « permis de séjour » (*άδειες παραμονής*) des membres de sa famille en Afrique du Sud et le requérant indiqua qu'il allait se les procurer. Concernant les liens familiaux, le Service de l'asile signala au requérant que le certificat de situation familiale soumis comportait des lacunes, car n'y étaient mentionnés ni sa date de naissance, ni celle de son épouse, ni, enfin, les prénoms de ses parents et des parents de celle-ci. Il précisa que, selon les conditions posées par la loi, l'intéressé devait fournir un nouveau certificat de situation familiale contenant les données complètes des membres de sa famille concernés ou, à défaut, les actes de naissance de ceux-ci ainsi que son acte de mariage, apostillés et traduits en grec. Le requérant s'enquit de la manière dont il pourrait obtenir tous ces documents étant donné qu'il était

recherché au Burundi. Le Service de l'asile lui répondit qu'il pourrait se les procurer en ayant recours, comme pour le certificat de situation familiale soumis, à l'intermédiation de son cousin, E.A., qui le lui avait envoyé par DHL.

10. À l'issue de ce premier entretien, le Service de l'asile accorda au requérant un délai d'un mois pour produire les documents demandés.

11. Le 10 mai 2022 eut lieu un entretien supplémentaire, et un compte rendu officiel fut rédigé. Le Service de l'asile demanda au requérant s'il avait fourni les documents de voyage des membres de sa famille, comme l'exigeait la loi, et l'intéressé répondit que ces derniers n'étant pas en mesure de lui adresser les documents réclamés, l'assistance du CICR avait été sollicitée à cette fin. Il précisa, en particulier, que les membres de sa famille n'avaient pas obtenu le statut de réfugié et qu'en raison de la charge de travail des services compétents d'Afrique du Sud, les permis d'asile (*άδειες ασύλου*) des membres de sa famille, qui étaient expirés, n'avaient pas encore été renouvelés. Concernant le certificat de situation familiale, il expliqua qu'il ne pouvait pas obtenir de nouveau certificat car son cousin refusait désormais de l'aider, et ajouta, à cet égard, que les autorités cherchaient à arrêter celui-ci à la suite du dépôt par lui du certificat de situation familiale au ministère de l'Intérieur, où il lui avait été dit que la personne y visée était recherchée, et qu'il ne pouvait donc prendre à nouveau le risque d'essayer de se procurer un tel document. Le Service de l'asile invita de nouveau le requérant à produire les documents manquants et lui fixa un nouveau délai, d'une durée de trois mois, à cette fin. Il indiqua par ailleurs que si l'intéressé ne pouvait les soumettre en temps utile, il devrait demander la prorogation du délai.

12. Les 10 et 11 mai 2022, l'avocate du requérant prit contact avec le HCR en vue d'obtenir son assistance.

13. Le 22 mai 2022, le Service de l'asile, faisant droit à une demande formée par l'intéressé dans un courriel daté du 27 avril 2023, lui accorda un dernier délai de six mois pour fournir les documents réclamés.

14. Le 20 juillet 2022, le CICR envoya à l'avocate du requérant une lettre en date du 29 juin 2022, par laquelle il s'engageait à délivrer des ETD aux membres de la famille de l'intéressé dès que la demande de regroupement familial aurait été approuvée par les autorités grecques compétentes, afin qu'ils puissent rejoindre l'intéressé en Grèce. Cette lettre fut transmise par l'avocate du requérant au Service de l'asile le même jour.

15. Le 16 février 2023, le requérant saisit l'Ombudsman grec qui, le 14 mars 2023, adressa ses observations au Service de l'asile. L'Ombudsman grec estima qu'il était demandé au requérant et aux membres de sa famille de faire l'impossible, ce qui rendait sans effet toutes les règles et principes qui régissent le droit au regroupement familial avec les membres de la famille. Il précisa que compte tenu du principe général du droit selon lequel « à l'impossible nul n'est tenu », l'impossibilité objective pour l'intéressé de fournir les pièces justificatives demandées ne pouvait entraîner la suppression

de ses droits tels qu'ils sont reconnus et garantis par l'ordre juridique européen et national. N'ayant reçu aucune réponse de la part du Service de l'asile, l'Ombudsman lui envoya, le 23 octobre 2023, une lettre de relance. Il ne ressort pas du dossier que le Service de l'asile ait répondu à celle-ci.

16. Enfin, le dossier indique que les demandes d'asile des membres de la famille du requérant ont fait l'objet d'une décision de rejet, que ceux-ci ont contestée devant l'Autorité de Recours en matière d'Asile (*Refugee Appeals Authority*) d'Afrique du Sud. Ladite Autorité a fixé, après un premier ajournement, l'audience pour l'examen du recours au 25 juin 2025. Selon les informations soumises à la Cour par le requérant le 26 novembre 2025, l'audience en question a été par la suite à nouveau ajournée, au 20 janvier 2026. Les suites de cette procédure ne ressortent pas du dossier.

LE CADRE JURIDIQUE ET LA PRATIQUE PERTINENTS

I. LE DROIT ET LA PRATIQUE INTERNES

17. Le décret n° 131/2006 du 13 juillet 2006 modifié, qui transpose en droit grec la directive 2003/86/CE du Conseil du 22 septembre 2003 relative au droit au regroupement familial (paragraphe 25 ci-dessous), dispose ce qui suit :

Article 4
Membres de la famille

« 1. Sont considérés comme des membres de la famille d'un ressortissant d'un pays tiers entrant en Grèce dans le cadre du regroupement familial :

a. le conjoint, s'il est âgé de 18 ans révolus, ainsi que les enfants communs mineurs (...) »

Article 12
Droit de recours

« (...)

2. (...) Les décisions relatives au regroupement familial des réfugiés peuvent faire l'objet d'un recours devant le chef du Bureau régional de l'asile dans un délai de dix jours à compter de leur notification.

3. En cas de rejet d'une demande de regroupement familial, de non-renouvellement ou de retrait du titre de séjour ou d'adoption d'une mesure d'éloignement, conformément aux dispositions du présent article, les dispositions de l'article 15 de la loi n° 3068/2002 s'appliquent (...) »

Article 13
Membres de la famille d'un réfugié

« 1. Un étranger qui a obtenu le statut de réfugié peut à tout moment, aux fins d'un regroupement familial [et] dans les limites prévues au paragraphe 2 de l'article 4,

demander l'entrée et l'installation avec lui des personnes visées au paragraphe 1 dudit article (...) »

Article 14
Dépôt et examen de la demande d'autorisation de regroupement familial pour réfugiés

« 1. Le réfugié qui demande l'entrée en Grèce de membres de sa famille (...) soumet aux autorités compétentes chargées de recevoir et d'examiner la demande d'asile les pièces justificatives suivantes :

a. Une demande dans laquelle il déclare expressément qu'il souhaite que les membres de sa famille viennent en Grèce.

b. Un certificat de situation familiale récent ou tout autre document officiel traduit en grec et certifié par l'autorité grecque compétente, attestant le lien de parenté entre les personnes à accueillir et le réfugié, ainsi que leur âge. Si le réfugié n'est pas en mesure de fournir les documents susmentionnés, les autorités compétentes en matière d'accueil et d'examen des demandes d'asile prennent en considération d'autres éléments de preuve pertinents. La décision de rejet de la demande ne peut être fondée uniquement sur l'absence des pièces justificatives en question.

c. Une copie certifiée conforme des documents de voyage du membre ou des membres de la famille.

(...)

4. Les chefs des autorités compétentes visées au paragraphe 1 chargent un agent de leur service (responsable du dossier) de vérifier les pièces justificatives et de présenter une recommandation concernant la demande de regroupement familial du réfugié. Afin de vérifier l'existence d'un lien familial, les autorités compétentes ou les agents peuvent convoquer le réfugié et le ou les membres de sa famille à un entretien et procéder à toute autre enquête jugée nécessaire.

5. Le responsable du dossier chargé de recevoir et d'examiner les demandes de regroupement familial de réfugiés statue sur la demande de regroupement familial et notifie sa décision à l'intéressé dans un délai de neuf mois à compter de la date de dépôt de la demande. Dans des cas exceptionnels, lorsque la vérification du respect des conditions [posées au] regroupement familial se heurte à des difficultés objectives, l'examen de la demande peut être reporté jusqu'à deux mois après l'expiration du délai de neuf mois. Lors de l'examen de la demande, l'intérêt des enfants mineurs est pris en considération. »

18. Dans sa version modifiée, l'article 15 de la loi n° 3068/2002 du 14 novembre 2002, intitulé « Statut des étrangers », instaure un recours en annulation devant le tribunal administratif de première instance, siégeant en formation de trois membres, contre les actes administratifs individuels pris en application de la législation relative aux étrangers.

19. L'article 25 de la loi n° 2690/1999 portant code de procédure administrative (*Κώδικας Διοικητικής Διαδικασίας*) se lit comme suit :

Article 25
Recours administratif spécial - Recours administratif préalable obligatoire
(*Ειδική διοικητική προσφυγή - Ενδικοφανής προσφυγή*)

« 1. Lorsque des dispositions spéciales le prévoient, l'intéressé peut, en vue de la réparation du préjudice matériel ou moral causé à ses intérêts légitimes par un acte administratif, introduire un recours devant l'organe administratif prévu par ces dispositions et, dans le délai fixé par celles-ci, demander, le cas échéant, l'annulation ou la modification de l'acte.

2. L'organe administratif, conformément aux dispositions pertinentes, examine soit uniquement la légalité de l'acte, auquel cas il peut annuler celui-ci en tout ou partie ou rejeter le recours (recours administratif spécial), soit à la fois la légalité de l'acte et le fond de l'affaire, auquel cas il peut annuler totalement ou partiellement l'acte, le modifier ou rejeter le recours (recours administratif préalable obligatoire). L'organe compétent est tenu de notifier au requérant sa décision dans le délai éventuellement fixé par les dispositions pertinentes, ou, à défaut, dans le cas d'un recours spécial, dans les trente jours [suivant l'adoption de la décision], et dans le cas d'un recours administratif obligatoire préalable, dans les trois mois [suivant l'adoption de la décision].

(...) »

20. L'article 45 du décret n° 18/1989 est libellé ainsi :

Article 45
Actes attaqués

« 1. Le recours en annulation pour excès de pouvoir ou violation de la loi n'est recevable que contre les actes exécutoires des autorités administratives et des personnes morales de droit public qui ne sont pas susceptibles d'un autre recours juridictionnel.

2. Le recours en annulation est irrecevable s'il vise un acte exécutoire contre lequel la loi prévoit la possibilité de former dans un délai légal, devant l'organe qui a rendu l'acte ou devant un autre organe, un recours administratif préalable obligatoire (*ενδικοφανής προσφυγή*), qui permet le réexamen de l'affaire au fond. Dans ce cas, le recours en annulation est permis seulement contre la décision rendue dans le cadre du recours administratif.

Si le délai spécifiquement fixé par la loi pour le prononcé de la décision rendue dans le cadre du recours administratif susmentionné expire ou, en l'absence d'un tel délai, si aucune action n'est intervenue dans les trois mois écoulés après le dépôt du recours, le recours en annulation est formé contre le rejet présumé, à l'expiration du délai, du recours administratif.

(...)

4. Dans les cas où la loi impose à une autorité de régler une question déterminée (*να ρυθμίσει συγκεκριμένη σχέση*) par l'adoption d'un acte exécutoire soumis aux conditions énoncées au paragraphe 1, le recours en annulation formé contre l'omission de l'autorité de prendre la mesure légale requise est également recevable.

L'autorité est présumée refuser d'édicter l'acte soit lorsque le délai spécial fixé le cas échéant par la loi arrive à expiration, soit après l'écoulement d'un délai de trois mois à compter du dépôt de la requête auprès de l'administration, qui est tenue de délivrer un accusé de réception (...) indiquant le jour dudit dépôt. Le recours en annulation exercé avant l'expiration des délais susmentionnés est irrecevable.

> Le recours en annulation valablement introduit contre un refus implicite [de l'administration] vaut également recours contre l'acte négatif qui serait, le cas échéant, adopté ultérieurement par l'administration ; toutefois, cet acte peut aussi être attaqué séparément. »

21. Pour ce qui concerne la jurisprudence nationale pertinente, dans deux jugements le tribunal administratif de première instance d'Athènes a annulé des décisions explicites de rejet de recours administratifs préalables obligatoires qui avaient été formés contre un rejet explicite par l'autorité administrative compétente de demandes de regroupement familial (jugements n^{os} 59/2018 et 493/2020). Se référant à la jurisprudence pertinente de la Cour de justice de l'Union européenne (CJUE), ledit tribunal a exposé, dans les jugements en question, ce qui suit :

> « (...) comme il ressort du deuxième considérant de la directive 2003/86/CE, les mesures relatives au regroupement familial doivent être adoptées conformément à l'obligation de protection de la famille et de respect de la vie familiale imposée en particulier par l'article 8 de la Convention européenne des droits de l'homme et l'article 7 de la Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne, et, par conséquent, les dispositions de ladite directive doivent être interprétées à la lumière de ces droits fondamentaux (....) En outre, étant donné que, en règle générale, le regroupement familial des réfugiés est autorisé, les dispositions susceptibles d'entraîner des restrictions doivent être interprétées de manière restrictive. De même, la marge d'appréciation laissée à l'administration ne doit pas être utilisée d'une manière qui soit contraire, d'une part, au but de la directive, qui consiste à faciliter le regroupement familial, et, d'autre part, à son efficacité pratique (...) De plus, la directive s'oppose, de manière générale, à toute législation nationale qui permet le rejet d'une demande de regroupement familial sur la base d'une série de conditions prédéfinies, sans possibilité d'appréciation individualisée, en fonction des circonstances particulières de l'espèce. En outre, selon le huitième considérant de la même directive, il convient d'accorder une attention particulière à la situation des réfugiés, en raison des motifs qui les ont contraints à quitter leur pays et qui les empêchent d'y mener une vie familiale normale, et de prévoir pour l'exercice de leur droit des conditions plus favorables que celles applicables aux autres demandeurs de regroupement familial. Selon les dispositions précitées de l'article 14 § 1 du décret présidentiel n^{o} 131/2006, interprétées sur la base des critères d'interprétation susmentionnés et du principe de proportionnalité, le fait que le réfugié qui demande la venue des membres de sa famille en Grèce ne présente pas de certificat de situation familiale traduit en grec et certifié par une autorité grecque [jugement n^{o} 493/2020], de copie conforme de leurs documents de voyage [jugements n^{os} 59/2018 et 493/2020], ainsi que d'autres pièces justificatives [jugement n^{o} 493/2020], ne doit pas, en tant que tel (*άνευ ετέρου*), entraîner le rejet de la demande en question sans que l'administration ait au préalable porté une appréciation individualisée et spécialement motivée sur le point de savoir si, compte tenu des circonstances particulières de chaque cas, la non-présentation de ces documents est justifiée ou non. Si la non-présentation de ces documents est considérée comme justifiée, tous les efforts doivent être déployés en vue de l'obtention des données d'identité des membres de la famille du réfugié à partir d'autres éléments de preuve disponibles. En outre, étant donné que, selon les dispositions expresses de l'article 14 § 1 b), dernier alinéa, du décret présidentiel n^{o} 131/2006, la décision de rejet de la demande du réfugié visant à faire venir les membres de sa famille en Grèce ne peut être fondée exclusivement sur l'absence des pièces justificatives requises, un tel rejet ne peut, *a fortiori*, être fondé sur le fait que les pièces justificatives produites présentent

> des lacunes formelles ponctuelles. Dans ce cas, conformément au but de la directive 2003/86/CE, à son efficacité pratique, au principe de proportionnalité et à celui de bonne administration, le demandeur doit d'abord être invité à remédier aux lacunes formelles en question. En outre, compte tenu de la situation particulière dans laquelle se trouvent les réfugiés, et peut-être aussi les membres de leur famille, et de la difficulté éventuelle d'accéder à des documents officiels en raison de la crainte de persécutions, l'administration doit procéder à toute enquête nécessaire, à sa discrétion, afin de vérifier l'existence du lien familial du réfugié demandeur, même avec l'aide des autorités consulaires grecques, en recourant, le cas échéant, à la possibilité, prévue par l'article 14 § 4 du décret présidentiel susmentionné, de convoquer le réfugié et les membres de sa famille à un entretien (...) ».

22. Dans le jugement n° 59/2018, le tribunal a retenu, en particulier, que le fait que le demandeur n'ait pas produit de copies certifiées conformes de documents de voyage des membres de sa famille ne suffisait pas, en droit, pour rejeter sa demande de regroupement familial, en l'absence d'appréciation individualisée et spécialement motivée de la part de l'administration sur le point de savoir si, compte tenu des circonstances concrètes qu'il avait invoquées, de manière spécifique et motivée, devant l'administration, la non-présentation de ces documents était justifiée ou non. Le tribunal a ainsi annulé la décision attaquée et renvoyé l'affaire à l'administration afin que celle-ci : a) invite le demandeur à combler les lacunes formelles relevées dans les pièces justificatives qu'il avait fournies, et effectue en parallèle toute enquête jugée nécessaire afin de vérifier l'existence de liens familiaux entre les membres de sa famille allégués et lui, y compris au moyen d'entretiens menés par les autorités grecques avec l'intéressé et par les autorités consulaires grecques compétentes avec lesdits membres de la famille et b) rende une décision personnalisée et spécialement motivée sur le caractère justifié ou non de la non-présentation de copies de documents de voyage concernant les membres de sa famille, compte tenu des circonstances particulières et au vu de ses allégations spécifiques, et mette tout en œuvre pour vérifier l'identité des membres en question à partir d'autres éléments.

23. À la suite du jugement n° 59/2018, l'administration, tout en reconnaissant l'existence de liens familiaux, a de nouveau rejeté la demande de regroupement familial au motif que le demandeur n'avait pas fourni de documents de voyage concernant les membres de sa famille. L'intéressé a alors formé un nouveau recours en annulation contre ce rejet, qui a été accueilli par le tribunal administratif de première instance d'Athènes dans un jugement n° 861/2022. Le tribunal, réitérant les principes dégagés dans son jugement n° 59/2018, a indiqué en l'espèce ce qui suit :

> « Au vu de ces éléments (...) le tribunal [tient] compte en particulier de ce que, eu égard à l'incapacité objective, reconnue par l'administration, de produire des documents de voyage, le fait de soumettre le demandeur à l'obligation de remplir cette condition rend en pratique impossible l'exercice du droit au regroupement familial prévu par la directive 2003/86/CE. D'ailleurs, le fait que ce droit dépende d'un événement futur et incertain, tel que l'acceptation éventuelle par les autorités

ougandaises de la demande d'asile présentée devant elles au nom des membres de la famille du demandeur, rend son exercice excessivement difficile, voire impossible (...), cette obligation apparaissant dès lors contraire aux objectifs de ladite directive (...) [Le tribunal] estime que la décision attaquée est (...) insuffisamment motivée et doit, pour cette raison, être annulée et renvoyée à l'administration (...) afin que celle-ci procède à un nouvel examen légal et individualisé, en prenant en considération : a) les intérêts en jeu en l'espèce et, en particulier, l'intérêt supérieur des enfants mineurs du demandeur, b) l'impossibilité objective pour les membres de la famille du demandeur d'accéder aux autorités érythréennes afin d'obtenir des documents de voyage, [impossibilité] évaluée à la lumière de la situation particulière dans laquelle ils se trouvent en tant que demandeurs d'asile (...), c) l'obligation de l'administration de garantir l'exercice effectif du droit au regroupement familial, lorsque des raisons qui ne relèvent pas de la responsabilité des personnes concernées font obstacle à cet exercice, et d'examiner la possibilité de solutions alternatives (...) voir l'article 5 § 2 de décision ministérielle commune nº 47094/2018 (...) qui prévoit, en cas de non-reconnaissance par la Grèce d'un document de voyage, la possibilité d'octroi par l'autorité diplomatique ou consulaire grecque compétente d'un visa national de long séjour apposé sur le modèle uniforme de feuillet (...) – afin de garantir l'unité familiale (...) compte tenu, en l'espèce, du statut de réfugié du demandeur, qui l'a contraint à se séparer de sa famille pendant une longue période (...) – pratique qui a été adoptée dans le passé dans des cas de regroupement familial, comme il ressort du document (...) concernant l'octroi exceptionnel de visas à validité territoriale limitée (VTL) (...) pour des raisons humanitaires (...), qui inclut le cas des personnes qui tentent d'échapper à des persécutions et sont protégées par le principe de non-refoulement (...) ».

II. LE DROIT ET LA PRATIQUE DE L'UNION EUROPÉENNE

24. La directive 2003/86/CE du Conseil du 22 septembre 2003 relative au droit au regroupement familial (JO 2003 L 251, p. 12) est le principal texte de droit dérivé de l'Union européenne (UE) portant sur le droit au regroupement familial des ressortissants de pays tiers. Son deuxième considérant comporte les indications suivantes : « [l]es mesures concernant le regroupement familial devraient être adoptées en conformité avec l'obligation de protection de la famille et de respect de la vie familiale qui est consacrée dans de nombreux instruments du droit international. La présente directive respecte les droits fondamentaux et observe les principes qui sont reconnus notamment par l'article 8 de la Convention européenne pour la protection des droits humains et des libertés fondamentales et par la Charte des droits fondamentaux de l'UE ». En outre, son huitième considérant précise ce qui suit : « [l]a 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 famille normale. À ce titre, il convient de prévoir des conditions plus favorables pour l'exercice de leur droit au regroupement familial ».

25. Les dispositions pertinentes de ladite directive sont ainsi libellées :

« CHAPITRE III
Dépôt et examen de la demande
Article 5

(...)

2. La demande est accompagnée de pièces justificatives prouvant les liens familiaux (...), ainsi que de copies certifiées conformes des documents de voyage des membres de la famille.

Le cas échéant, pour obtenir la preuve de l'existence de liens familiaux, les États membres peuvent procéder à des entretiens avec le regroupant et les membres de sa famille et à toute enquête jugée nécessaire.

(...)

4. Dès que possible, et en tout état de cause au plus tard neuf mois après la date du dépôt de la demande, les autorités compétentes de l'État membre notifient par écrit à la personne qui a déposé la demande la décision la concernant.

Dans des cas exceptionnels liés à la complexité de l'examen de la demande, le délai visé au premier alinéa peut être prorogé.

La décision de rejet de la demande est dûment motivée. Toute conséquence de l'absence de décision à l'expiration du délai visé au premier alinéa doit être réglée par la législation nationale de l'État membre concerné.

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.

(...)

CHAPITRE V
Regroupement familial des réfugiés
Article 9

1. Le présent chapitre s'applique au regroupement familial des réfugiés reconnus comme tels par les États membres.

(...)

Article 11

1. En ce qui concerne le dépôt et l'examen de la demande, l'article 5 s'applique, sous réserve du paragraphe 2 du présent article.

2. Lorsqu'un réfugié ne peut fournir les pièces justificatives officielles attestant des liens familiaux, l'État membre tient compte d'autres preuves de l'existence de ces liens, qui doivent être appréciées conformément au droit national. Une décision de rejet de la demande ne peut pas se fonder uniquement sur l'absence de pièces justificatives.

(...)

CHAPITRE VII
Sanctions et voies de recours

(...)

Article 18

Les États membres veillent à ce que le regroupant et/ou les membres de sa famille aient le droit de contester en justice les décisions de rejet de la demande de regroupement familial, de non-renouvellement ou de retrait du titre de séjour, ou d'adoption d'une mesure d'éloignement.

La procédure et les compétences en ce qui concerne l'exercice du droit visé au premier alinéa sont fixées par les États membres concernés (...) »

26. La Commission européenne a adopté, le 3 avril 2014, une communication au Conseil et au Parlement européen concernant les lignes directrices pour l'application de la directive 2003/86/CE relative au droit au regroupement familial [COM(2014) 210 final]. Ces lignes directrices visent à fournir des orientations aux États membres sur la manière d'appliquer ladite directive et elles reflètent la position de la Commission européenne au moment de l'adoption du document. Dans cette communication, on peut lire ce qui suit (notes de bas de page omises) :

« 3.2

Les États membres bénéficient d'une certaine marge d'appréciation pour décider s'il est approprié et nécessaire de vérifier l'existence de liens familiaux au moyen d'entretiens ou d'autres enquêtes, y compris des tests d'ADN. Les critères du caractère approprié et de la nécessité signifient que ces enquêtes ne sont pas autorisées si d'autres moyens adaptés et moins restrictifs sont disponibles pour établir l'existence de liens familiaux. Chaque demande, les pièces justificatives l'accompagnant et la nature « appropriée » et « nécessaire » des entretiens et autres enquêtes doivent être évaluées au cas par cas.

(...)

6. Regroupement familial pour les bénéficiaires d'une protection internationale

6.1. Réfugiés

(...)

La Commission souligne que les dispositions du chapitre V doivent être lues à la lumière des principes énoncés à l'article 5, paragraphe 5, et à l'article 17. Par conséquent, lors de l'examen des demandes de regroupement familial introduites par des réfugiés, les États membres doivent procéder à une appréciation équilibrée et raisonnable de tous les intérêts en jeu dans chaque situation, tout en veillant à prendre dûment en considération l'intérêt supérieur de l'enfant mineur (...) Aucun élément considéré isolément ne peut automatiquement aboutir à une décision ; chaque élément doit être pris en considération uniquement comme l'un des éléments pertinents (...)

(...)

6.1.2. Absence de pièces justificatives officielles

(...)

Toutefois, la situation particulière des réfugiés qui ont été contraints de fuir leur pays suppose qu'il est souvent impossible ou dangereux pour les réfugiés ou les membres de leur famille de produire des documents officiels ou d'entrer en contact avec les autorités diplomatiques ou consulaires de leur pays d'origine.

L'article 11, paragraphe 2, indique explicitement, sans laisser de marge d'appréciation, que l'absence de pièces justificatives ne peut pas être la seule raison du rejet d'une demande et il oblige les États membres, dans de tels cas, à « [tenir] compte d'autres preuves » de l'existence des liens familiaux. Ces « autres preuves » devant être appréciées conformément au droit national, les États membres jouissent d'une certaine marge d'appréciation, mais ils doivent adopter des règles claires régissant ces exigences en matière de preuves. Citons, comme exemples d'« autres preuves » de l'existence des liens familiaux, les déclarations écrites ou verbales du demandeur, les entretiens réalisés auprès des membres de la famille ou les enquêtes menées sur la situation à l'étranger. Ces déclarations peuvent ensuite, par exemple, être corroborées par des pièces justificatives telles que des documents, du matériel audiovisuel, des pièces matérielles (diplômes, preuve de transferts de fonds, etc.) ou par la connaissance de la situation spécifique.

L'évaluation individualisée prévue à l'article 17 exige que les États membres tiennent compte de tous les éléments pertinents lors de l'examen des preuves fournies par le demandeur, notamment l'âge, le sexe, l'éducation, l'origine et le statut social ainsi que les aspects culturels spécifiques. La Commission estime que, lorsque des doutes sérieux subsistent après l'examen des autres types de preuve ou qu'il existe de solides indices d'une intention frauduleuse, des tests d'ADN peuvent être utilisés en dernier recours (...) Dans de tels cas, la Commission estime que les États membres devraient respecter les principes du HCR relatifs aux tests d'ADN.

(...)

6.1.4. Documents de voyage et visas de long séjour

L'obtention des documents de voyage et des visas de long séjour nécessaires peut être particulièrement difficile pour les réfugiés et les membres de leur famille et peut constituer un obstacle pratique au regroupement familial. La Commission estime dès lors que les États membres devraient accorder une attention particulière à cette situation spécifique et faciliter l'obtention des documents de voyage et des visas de long séjour afin que les réfugiés puissent effectivement exercer leur droit au regroupement familial. Lorsqu'il est impossible pour les réfugiés et les membres de leur famille d'obtenir des documents de voyage nationaux et des visas de long séjour, les États membres sont encouragés à reconnaître et à accepter les documents de voyage d'urgence émis par le CICR ainsi que les documents de voyage délivrés au titre de la Convention relative au statut des réfugiés, à délivrer un laissez-passer d'entrée national ou à proposer aux membres de la famille la possibilité de se voir délivrer un visa à leur arrivée sur le territoire national. »

27. Dans l'arrêt qu'elle a rendu le 13 mars 2019, sur renvoi préjudiciel du tribunal de La Haye siégeant à Haarlem, dans l'affaire *E.* (C-635/17, EU:C:2019:192), la Cour de justice de l'Union européenne (CJUE) s'est exprimée comme suit :

« 45. (...) l'objectif poursuivi par la directive 2003/86 est de favoriser le regroupement familial et (...) cette directive vise, en outre, à accorder une protection aux ressortissants de pays tiers, notamment aux mineurs (...)

52. S'agissant de l'examen qu'il appartient aux autorités nationales compétentes d'effectuer, il découle tant de l'article 5, paragraphe 2, que de l'article 11, paragraphe 2, de la directive 2003/86 que ces autorités disposent d'une marge d'appréciation, notamment, lors de l'examen de l'existence ou non de liens familiaux, appréciation qui doit avoir lieu conformément au droit national (...)

53. Néanmoins, la marge d'appréciation reconnue aux États membres ne doit pas être utilisée par ceux-ci d'une manière qui porterait atteinte à l'objectif de la directive 2003/86 et à l'effet utile de celle-ci (...)

57. (...) il incombe aux autorités nationales compétentes de procéder à une appréciation équilibrée et raisonnable de tous les intérêts en jeu, en tenant particulièrement compte de ceux des enfants concernés (...)

59. (...) il incombe aux autorités nationales compétentes, lors de la mise en œuvre de la directive 2003/86 et de l'examen des demandes de regroupement familial, de procéder, notamment, à une appréciation individualisée qui prenne en compte tous les éléments pertinents du cas d'espèce et qui prête, le cas échéant, une attention particulière aux intérêts des enfants concernés et au souci de favoriser la vie familiale (...)

60. En ce qui concerne les obligations incombant au regroupant ainsi qu'au membre de sa famille concerné par la demande de regroupement familial, il convient de rappeler que, conformément à l'article 5, paragraphe 2, premier alinéa, de la directive 2003/86, une telle demande doit être accompagnée, notamment, de « pièces justificatives prouvant les liens familiaux ». L'article 11, paragraphe 2, de cette directive précise que ces pièces justificatives doivent présenter un caractère « officiel » et que, en leur absence, « l'État membre tient compte d'autres preuves de l'existence de ces liens ». Quant à l'article 5, paragraphe 2, deuxième alinéa, de ladite directive, il énonce que, le « cas échéant, pour obtenir la preuve de l'existence de liens familiaux, les États membres peuvent procéder à des entretiens avec le regroupant et les membres de sa famille et à toute enquête jugée nécessaire ».

61. Or, (...) il découle de ces dispositions que le regroupant ainsi que le membre de sa famille concerné par la demande de regroupement familial ont l'obligation de coopérer avec les autorités nationales compétentes, notamment aux fins d'établir leur identité, l'existence de leurs liens familiaux ainsi que les raisons justifiant leur demande, ce qui implique de fournir, dans la mesure du possible, les justificatifs demandés et, le cas échéant, les explications et les renseignements sollicités (...)

62. Cette obligation de coopération implique, partant, que le regroupant ou le membre de sa famille concerné par la demande de regroupement familial fournissent tous les éléments de preuve pertinents pour l'appréciation de la réalité des liens familiaux qu'ils allèguent, mais également qu'ils répondent aux questions et aux demandes qui leur sont adressées à cet égard par les autorités nationales compétentes, qu'ils se tiennent à la disposition de ces autorités pour des entretiens ou d'autres enquêtes et qu'ils expliquent, lorsqu'ils ne peuvent pas fournir des pièces justificatives officielles attestant des liens familiaux, les raisons pour lesquelles ils se trouvent dans l'incapacité de fournir ces pièces (...)

63. S'agissant de l'examen par les autorités nationales compétentes du caractère probant ou plausible des éléments de preuve, des déclarations ou des explications ainsi fournis par le regroupant ou le membre de sa famille concerné par la demande de regroupement familial, l'appréciation individualisée requise exige que ces autorités tiennent compte de tous les éléments pertinents, y compris l'âge, le sexe, l'éducation, l'origine et le statut social du regroupant ou du membre de sa famille concerné ainsi

que les aspects culturels spécifiques, comme le précise également le point 6.1.2 des lignes directrices.

64. (...) il en découle que ces éléments, ces déclarations et ces explications fournis, d'une part, doivent être appréciés de manière objective au regard des informations tant générales que particulières pertinentes, objectives, fiables, précises et actualisées concernant la situation dans le pays d'origine, y compris, notamment, l'état de la législation ainsi que la manière dont celle-ci est appliquée, le fonctionnement des services administratifs et, le cas échéant, l'existence de défaillances affectant certaines localités ou certains groupes de personnes dudit pays.

65. D'autre part, les autorités nationales doivent tenir compte également de la personnalité du regroupant ou du membre de sa famille concerné par la demande de regroupement familial, de la situation concrète dans laquelle ils se trouvent et des difficultés particulières auxquelles il sont confrontés, de sorte que les exigences qui peuvent être posées en ce qui concerne le caractère probant ou plausible des éléments fournis par le regroupant ou le membre de sa famille, notamment aux fins d'établir l'incapacité de fournir des pièces justificatives officielles des liens familiaux, doivent être proportionnées et dépendre de la nature ainsi que du niveau des difficultés auxquelles ils sont exposés.

66. En effet, selon le considérant 8 de la directive 2003/86, la situation des réfugiés doit 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 famille normale. Ainsi qu'il est précisé également au point 6.1.2 des lignes directrices, la situation particulière des réfugiés suppose qu'il est souvent impossible ou dangereux pour les réfugiés ou les membres de leur famille de produire des documents officiels ou d'entrer en contact avec les autorités diplomatiques ou consulaires de leur pays d'origine.

67. En outre, il découle des considérations qui précèdent que, si le regroupant manque de manière flagrante au devoir de coopération qui lui incombe ou s'il apparaît clairement, à partir d'éléments objectifs dont disposent les autorités nationales compétentes, que la demande de regroupement familial présente un caractère frauduleux, ces autorités nationales sont en droit de rejeter cette dernière.

68. À l'inverse, en l'absence de telles circonstances, le défaut de pièces justificatives officielles attestant des liens familiaux ainsi que le manque éventuel de plausibilité des explications fournies à cet égard doivent être considérés comme étant de simples éléments devant être pris en compte lors de l'appréciation individualisée de tous les éléments pertinents du cas d'espèce et n'affranchissent pas les autorités nationales compétentes de l'obligation prévue à l'article 11, paragraphe 2, de la directive 2003/86 de prendre en compte d'autres preuves.

69. En effet, ainsi que le rappelle également le point 6.1.2 des lignes directrices, l'article 11, paragraphe 2, de cette directive énonce explicitement, sans laisser de marge d'appréciation à cet égard, que l'absence de pièces justificatives ne peut pas être la seule raison du rejet d'une demande et il oblige les États membres, dans de tels cas, à tenir compte d'autres preuves de l'existence des liens familiaux.

(...)

81. (...) l'article 11, paragraphe 2, de la directive 2003/86 doit être interprété en ce sens qu'il s'oppose (...) à ce que cette demande [de regroupement familiale] soit rejetée au seul motif que la regroupante n'a pas fourni les pièces justificatives officielles attestant du décès des parents biologiques du mineur et, partant, du caractère effectif de ses liens familiaux avec celui-ci, et que l'explication que la regroupante a avancé pour justifier son incapacité de produire de telles pièces a été jugée non plausible par les

autorités compétentes sur le seul fondement des informations générales disponibles concernant la situation dans le pays d'origine, sans prendre en considération la situation concrète de la regroupante et du mineur ainsi que les difficultés particulières auxquelles ceux-ci se sont trouvés confrontés, selon leurs dires, avant et après la fuite de leur pays d'origine (...) »

28. Dans l'arrêt qu'elle a rendu le 18 avril 2023, sur renvoi préjudiciel du tribunal de première instance francophone de Bruxelles, dans l'affaire *Afrin* (C-1/23 PPU, EU:C:2023:296), la CJUE est parvenue à la conclusion suivante :

« 54. (...) l'exigence de comparution personnelle au moment de l'introduction d'une demande de regroupement, sans que soient admises des dérogations à cette exigence pour tenir compte de la situation concrète dans laquelle se trouvent les membres de la famille du regroupant et notamment du fait qu'il leur est impossible ou excessivement difficile de se conformer à ladite exigence, aboutit à rendre en pratique impossible l'exercice du droit au regroupement familial, si bien qu'une telle réglementation, appliquée sans la flexibilité nécessaire, porte atteinte à l'objectif poursuivi par la directive 2003/86 et prive celle-ci de son effet utile. »

III. DOCUMENT DU CONSEIL DE L'EUROPE

29. Dans un document thématique intitulé « Réaliser le droit au regroupement familial des réfugiés en Europe », qui a été publié en juin 2017, le Commissaire aux droits de l'homme du Conseil de l'Europe recommandait notamment ce qui suit :

« Prendre des mesures pour tenir compte des problèmes particuliers (d'ordre pratique) que les réfugiés et leurs familles rencontrent dans les procédures de regroupement.

(...)

19. Les réfugiés peuvent être confrontés à des problèmes particuliers dans la collecte de pièces justificatives à l'appui de leur demande de regroupement familial. En conséquence, lors de l'évaluation des relations familiales, les États devraient envisager plusieurs types de preuves permettant de démontrer l'existence de liens familiaux, qui ne se limitent pas aux preuves documentaires. Des approches souples devraient être adaptées aux situations particulières des différentes populations de réfugiés.

20. Élaborer des lignes directrices pour préciser quels types d'autres éléments justificatifs peuvent être présentés pour prouver les liens familiaux, si les documents officiels ne sont pas acceptables ou disponibles.

21. Veiller à ce que les exigences en matière de pièces justificatives imposées aux réfugiés ne les exposent pas à des risques supplémentaires émanant de leur pays d'origine ou ne mettent pas en danger les membres de leur famille. Dans la mesure du possible, adapter les procédures pour que les réfugiés et les membres de leur famille ne soient pas tenus de contacter les autorités du pays d'origine.

22. Faire en sorte que des documents de voyage de remplacement soient fournis lorsque les documents de voyage nationaux ne sont pas acceptés ou disponibles ; ces documents de remplacement peuvent être, par exemple, des titres de voyage au sens de la Convention de 1954 ou des documents d'urgence du Comité international de la

Croix-Rouge (CICR). Délivrer des laissez-passer aux membres de la famille qui n'ont pas la possibilité d'obtenir des documents de voyage nationaux.

(...) »

EN DROIT

I. SUR LA VIOLATION ALLÉGUÉE DE L'ARTICLE 8 DE LA CONVENTION PRIS ISOLÉMENT ET COMBINÉ AVEC L'ARTICLE 14

30. Le requérant reproche aux autorités grecques de lui demander, sans considérer des solutions alternatives, de fournir, pour bénéficier d'un regroupement familial, des documents qu'il lui est impossible d'obtenir. Il y voit une violation de son droit au respect de sa vie familiale, et s'estime également victime d'une discrimination en raison du statut des membres de sa famille dans l'exercice de ce droit. Il invoque l'article 8 de la Convention, pris isolément et combiné avec l'article 14. Ces dispositions se lisent ainsi :

Article 8

« 1. Toute personne a droit au respect de sa vie privée et familiale, de son domicile et de sa correspondance.

2. Il ne peut y avoir ingérence d'une autorité publique dans l'exercice de ce droit que pour autant que cette ingérence est prévue par la loi et qu'elle constitue une mesure qui, dans une société démocratique, est 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. »

Article 14

« La jouissance des droits et libertés reconnus dans la présente Convention doit être assurée, sans distinction aucune, fondée notamment sur le sexe, la race, la couleur, la langue, la religion, les opinions politiques ou toutes autres opinions, l'origine nationale ou sociale, l'appartenance à une minorité nationale, la fortune, la naissance ou toute autre situation. »

A. Sur la recevabilité

1. Arguments des parties

a) Le Gouvernement

31. Le Gouvernement soulève une exception préliminaire relative à l'épuisement des voies de recours internes. Il allègue qu'aucune décision n'a été rendue (δεν εκδόθηκε απόφαση) par le Service de l'asile concernant la demande de regroupement familial du requérant, celui-ci n'ayant pas produit les documents de voyage requis. Il argue que le décret n° 131/2006 ainsi que la directive 2003/86/CE exigent une décision explicite, c'est-à-dire un acte

exécutoire de l'administration acceptant ou rejetant la demande en question. Il expose en outre que l'article 15 § 4 du décret nº 131/2006 impose à l'autorité compétente une obligation de rendre une décision relative au regroupement familial dans un délai de neuf mois. Il ajoute que selon l'article 5(4) de ladite directive, il appartient à l'État de déterminer les conséquences juridiques du défaut d'adoption d'une décision explicite concernant une demande de regroupement familial. Se référant aux principes généraux du droit administratif, et, en particulier, aux principes de bonne administration et de protection de la confiance des citoyens, ainsi qu'à la jurisprudence du Conseil d'État (arrêts nos 22/2018, 1041/2004, 1162/2002), il soutient que la non-adoption par l'autorité compétente d'un acte explicite s'analyse en un refus implicite, au sens de l'article 45 § 4 du décret nº 18/1989, de l'administration d'édicter un tel acte, ce qui, de son avis, constitue une omission de l'action légale requise et est susceptible d'un recours contentieux.

32. Ainsi, pour le Gouvernement, le fait pour le Service de l'asile de ne pas avoir pris de décision sur la demande de regroupement familial du requérant à l'expiration des délais fixés par la loi n'était pas dépourvu de conséquences juridiques, et n'équivalait pas à un défaut de réponse à ladite demande, pas plus qu'il n'impliquait que celle-ci fût toujours pendante, mais constituait un refus tacite de l'administration de prendre une décision sur la demande en question, entraînant des conséquences équivalentes à celles d'un acte administratif exécutoire rejetant explicitement celle-ci. Le Gouvernement relève, en particulier, que dans la présente affaire, le délai imparti à l'autorité compétente en matière d'asile pour se prononcer sur la demande de regroupement familial avait expiré. Il considère que les rappels adressés par cette autorité au requérant et à son avocate en vue de l'obtention des pièces manquantes nécessaires à l'examen de ladite demande laissaient en outre clairement présager que la réponse serait négative, et donc défavorable à l'intéressé. L'expiration du délai pour l'adoption de pareille décision négative ferait naître par conséquent un « acte négatif implicite », c'est-à-dire un rejet implicite de la demande du requérant. Le Gouvernement expose, à cet égard, qu'un tel acte était soumis, d'abord, à un recours administratif préalable obligatoire (*ενδικοφανής προσφυγή*), prévu par l'article 12 du décret nº 131/2006, devant le chef du bureau régional de l'asile, et, qu'en cas de rejet de ce recours, il pouvait faire l'objet d'un recours en annulation, conformément aux dispositions de l'article 15 de la loi nº 3068/2002 combinées avec l'article 45 du décret nº 18/1989. Le Gouvernement soutient que dans le cadre d'une telle procédure administrative et judiciaire, le requérant aurait pu invoquer les articles 8 et 14 de la Convention et présenter les griefs qu'il a soulevés devant la Cour.

33. Se référant à la jurisprudence des tribunaux nationaux dans laquelle des recours en annulation ont été accueillis (jugements nos 861/2022, 493/2020 et 59/2018 du tribunal administratif de première instance

d'Athènes, voir paragraphes 21 à 23 ci-dessus), le Gouvernement fait valoir que le fait que le demandeur ne présente pas les documents requis ne devrait pas en soi entraîner le rejet de la demande, soulignant qu'une appréciation individuelle par l'administration est nécessaire. Par conséquent, il considère que le requérant disposait sans aucun doute d'un recours effectif (un recours administratif préalable obligatoire et, en cas de rejet, un recours en annulation), qu'il était, argue-t-il, tenu d'exercer.

34. Dans ses observations supplémentaires, le Gouvernement avance que, même à la supposer exacte, l'allégation du requérant selon laquelle le Service de l'asile aurait pour pratique de ne pas rejeter les demandes de regroupement après l'expiration du délai prévu à l'article 14 § 5 du décret n° 131/2006, mais de rendre des décisions positives même plusieurs années après le dépôt de la demande, n'infirme pas le fait que l'expiration dudit délai déclenche la possibilité d'exercer un recours juridique pour se plaindre du défaut d'adoption d'une décision, qui, rappelle-t-il, équivaut à un rejet implicite. Il est d'avis que le requérant avait la possibilité de contester la décision implicite de rejet du Service de l'asile et d'obtenir, ce faisant, l'annulation de celle-ci et le renvoi de l'affaire devant l'administration, laquelle, ajoute-t-il, aurait été contrainte, comme l'atteste la jurisprudence nationale pertinente, de trouver une solution afin de satisfaire au droit au regroupement familial.

b) Le requérant

35. Le requérant relève que le Gouvernement se contredit en soutenant, d'une part, qu'aucune décision de rejet n'a jamais été rendue et, d'autre part, que le fait pour le Service de l'asile de ne pas avoir rendu de décision à l'expiration des délais fixés par la loi équivalait à un rejet tacite / implicite de sa demande de regroupement familial. Il conteste, en particulier, ce dernier argument, ainsi que la thèse du Gouvernement selon laquelle la demande de regroupement familial ne serait dès lors pas pendante. Selon lui, le caractère infondé d'une telle assertion est démontré, entre autres, par la reconnaissance par le Gouvernement de ce qu'aucune décision n'a été rendue concernant ladite demande, par les indications de la Direction de l'aide juridique pour l'asile et l'accueil du ministère de la Migration et de l'Asile figurant dans un document versé au dossier par le Gouvernement, selon lesquelles « la demande fait actuellement l'objet d'un examen sur le plan administratif et le Service de l'asile se prononcera dans un délai raisonnable avec l'adoption d'une décision qui sera notifiée au requérant », « l'examen de la demande sur le plan administratif est en cours et une décision est attendue » et « l'examen de la demande de regroupement familial ne s'est pas encore achevé sur le plan administratif par l'adoption d'une décision de la part de l'administration », ainsi que par l'affirmation du Gouvernement selon laquelle l'examen de la demande n'a pu avoir lieu.

36. Le requérant allègue en outre que le Service de l'asile a pour pratique de ne pas rejeter les demandes de regroupement familial après le délai prévu

à l'article 14 § 5 du décret nº 131/2006, mais au contraire de rendre des décisions positives dès que les documents justificatifs certifiés conformes sont présentés par les réfugiés demandeurs, et ce même plusieurs années après le dépôt de leur demande, ce qui, de son avis, confirme que l'expiration des délais fixés par la loi ne s'analyse pas en un rejet implicite de la demande de regroupement familial. À l'appui de cet argument, il renvoie à huit décisions positives ayant été rendues par le Service de l'asile dans un délai de trois à six ans à compter des demandes initiales de regroupement familial. Relevant, à cet égard, que toutes les décisions positives citées n'ont été adoptées qu'après la présentation des documents requis, le requérant indique que dans la présente affaire, cependant, il a soumis une requête à la Cour car pendant de nombreuses années aucune décision, qu'elle soit explicite ou implicite/tacite, n'avait été prise le concernant, aucune solution alternative ne lui avait été proposée et celle suggérée par le CICR n'avait pas été prise en compte.

37. Le requérant soutient par ailleurs que l'article 12 du décret nº 131/2006 exige, comme condition à l'introduction d'un recours administratif préalable obligatoire, une décision de rejet motivée et explicite. Il ajoute que, conformément aux articles 5(4) et 18 combinés de la directive 2003/86/CE, de telles décisions doivent être motivées afin qu'elles puissent être contestées de manière effective. De plus, citant l'article 17 § 2 de la loi nº 2690/1999, selon lequel « la motivation doit être claire, précise et suffisante », il argue que pareille obligation ne peut être satisfaite dans le cas des rejets implicites. L'intéressé avance en outre que dans la présente affaire il n'y a eu aucun acte administratif.

38. Se reportant aux arrêts du Conseil d'État nºs 1155/2015 et 490/2002, le requérant indique également que le recours administratif préalable obligatoire prévu à l'article 25 du code de procédure administrative (loi nº 2690/1999) ne peut être formé que contre des actes explicites. Il relève aussi que le recours en question implique un examen à la fois de la légalité de l'acte et du fond de l'affaire, expliquant, à cet égard, que la personne concernée a, dans le cadre d'un tel recours, la possibilité de soulever des allégations substantielles quant à l'exactitude des faits sur lesquels l'administration s'est appuyée, ce qui, argue-t-il, permet d'obtenir un réexamen complet de l'affaire. Or, observe-t-il, un tel réexamen complet de l'affaire ne peut être effectué par les autorités administratives en cas de rejet implicite. De plus, rappelant qu'un recours administratif préalable obligatoire constitue une condition procédurale à l'exercice du recours en annulation contre l'acte administratif explicite, et se référant à la doctrine, le requérant soutient que pareil recours préalable ne peut être formé contre un rejet implicite ou contre des omissions de l'administration, faute de disposition législative expresse en ce sens. Toutefois, note-t-il, ni le décret nº 131/2006, ni l'article 25 du code de procédure administrative ne prévoient un recours administratif préalable obligatoire contre un rejet implicite.

39. Le requérant déduit de ce qui précède qu'un tel recours ne peut être formé que contre le rejet explicite d'une demande de regroupement familial, notant, sur ce point, que le Gouvernement admet d'ailleurs, dans ses observations, que le décret n° 131/2006, tout comme la directive 2003/86/CE, exige une décision explicite d'acceptation ou de rejet de la demande de regroupement familial.

40. Le requérant conteste en outre l'affirmation du Gouvernement selon laquelle la décision du Service de l'asile était négative, et donc défavorable, considérant que cette assertion est démentie, entre autres, par la non-adoption d'une décision ainsi que par la jurisprudence nationale pertinente mentionnée par le Gouvernement (jugements nos 493/2020, 861/2022 et 59/2018 du tribunal administratif de première instance d'Athènes, voir paragraphes 21 à 23 ci-dessus). En effet, selon cette jurisprudence le fait que le demandeur n'ait pas produit les documents requis ne devrait pas, en soi, entraîner le rejet de la demande. En particulier, l'administration est tenue de prendre en considération, d'une part, l'impossibilité objective pour les membres de sa famille d'avoir accès aux autorités compétentes afin d'obtenir des documents de voyage et, d'autre part, la nécessité de garantir l'exercice effectif du droit au regroupement familial en examinant la possibilité de solutions alternatives. Par ailleurs, l'assertion du Gouvernement est également démentie par l'existence, dans son cas, d'une impossibilité spécifiquement justifiée, en raison des circonstances individuelles particulières des membres de sa famille (demandeurs d'asile déboutés), d'accéder à des documents de voyage.

41. Compte tenu de ce qui précède, le requérant soutient qu'il n'y a pas eu de rejet implicite de sa demande de regroupement familial en l'espèce. Par conséquent, il est d'avis que, en l'absence de toute décision, il était objectivement dans l'impossibilité de former un recours administratif préalable obligatoire, et qu'il ne pouvait contester efficacement un quelconque acte devant le tribunal administratif compétent.

42. L'intéressé considère, en tout état de cause, qu'un recours en annulation contre un rejet implicite de sa demande de regroupement familial ne constituerait pas un recours effectif, ce pour les raisons suivantes : (i) le recours en annulation ne donnerait lieu qu'à un contrôle de légalité, et non à un examen au fond, de sorte que les tribunaux nationaux ne pourraient qu'ordonner le réexamen du dossier par l'administration, (ii) l'absence de toute motivation du prétendu rejet implicite en l'espèce signifierait qu'il ne pouvait contester efficacement le caractère illégal d'un tel rejet, ce qui rendrait ainsi totalement inefficace la voie de recours en question, (iii) les procédures judiciaires nationales relatives au regroupement familial de réfugiés accuseraient des retards excessifs, et (iv) l'administration ne respecterait pas les décisions judiciaires nationales relatives au regroupement familial de réfugiés (le requérant cite, à cet égard, les jugements nos 59/2018, 493/2020 et 861/2022 du tribunal administratif de première instance d'Athènes, voir paragraphes 21 à 23 ci-dessus).

43. Le requérant affirme en outre que les décisions des tribunaux nationaux sont rendues après un long processus judiciaire. Il indique en particulier que seules deux affaires de regroupement familial ont été portées à ce jour devant les autorités judiciaires nationales, et qu'elles ont donné lieu à trois décisions de celles-ci (les jugements n^{os} 59/2018, 861/2022 et 493/2020 du tribunal administratif de première instance d'Athènes). Le requérant précise, sur ce point, que le jugement n^{o} 59/2018 a été rendu deux ans après le dépôt de la demande de regroupement familial, et que le second jugement (n^{o} 861/2022) prononcé par le tribunal dans la même affaire est intervenu plus de trois ans après le dépôt du second recours en annulation. Plus important encore, les deux affaires en question montrent, selon lui, que l'administration ne se conforme pas aux décisions des tribunaux nationaux. Le requérant expose ainsi qu'en dépit du jugement n^{o} 861/2022, l'autorité compétente a choisi de ne pas rendre de décision pendant près d'un an – soit entre le 20 juin 2022, date à laquelle ledit jugement a été prononcé, jusqu'au 8 mai 2023 – relativement au regroupement familial sollicité par le réfugié demandeur, ce qui, de son avis, ne peut être considéré comme un délai raisonnable. Il ajoute qu'au final, le demandeur a retrouvé les membres de sa famille douze ans après avoir été séparé d'eux. En outre, il estime, en ce qui concerne le jugement n^{o} 493/2020, que le consulat de Grèce à Kinshasa, autorité administrative compétente dans l'affaire pour délivrer un visa dans le cadre du regroupement familial, a émis ledit document avec un retard excessif, à savoir plus de trois ans après la décision positive.

44. Enfin, alléguant que ses avocates devant la Cour avaient représenté les demandeurs dans les deux affaires susmentionnées de regroupement familial portées à ce jour devant le tribunal national compétent, le requérant avance qu'il connaissait les règles nationales pertinentes et leur interprétation et savait qu'il était impossible, au vu de celles-ci, d'avoir accès à un quelconque recours interne effectif dans la présente affaire. En particulier, il indique que dans ces affaires des décisions explicites de rejet des demandes de regroupement familial avaient été rendues, ce qui, argue-t-il, n'est pas le cas en l'espèce, où, selon lui, il n'y a eu ni rejet implicite, ni décision explicite de rejet. Il ajoute qu'ainsi, dans lesdites affaires, les décisions explicites de rejet pouvaient être contestées, selon l'article 12 du décret n^{o} 131/2006, par la voie d'un recours administratif préalable obligatoire, puis, après rejet de ce recours, dans le cadre d'un recours en annulation. Il considère cependant que même dans ces deux espèces, où il existait des décisions explicites de rejet, le recours en annulation n'était pas un recours effectif. Compte tenu de ce qui précède, le requérant est d'avis qu'il n'aurait pas pu faire valoir ses droits au titre des articles 8 et 14 de la Convention dans une procédure judiciaire interne.

2. Appréciation de la Cour

45. La Cour a fréquemment souligné qu'il faut appliquer la règle de l'épuisement des recours internes avec une certaine souplesse et sans formalisme excessif. Elle a de plus admis que ladite règle ne s'accommode pas d'une application automatique et ne revêt pas un caractère absolu ; en en contrôlant le respect, il faut avoir égard aux circonstances de la cause. En ce qui concerne la charge de la preuve, il incombe au Gouvernement excipant du non-épuisement de convaincre la Cour que le recours qu'il a invoqué était effectif et disponible tant en théorie qu'en pratique à l'époque des faits. Une fois cela démontré, c'est au requérant qu'il revient d'établir que le recours a en fait été employé ou bien que, pour une raison quelconque, il n'était ni adéquat ni effectif compte tenu des faits de la cause, ou encore que certaines circonstances particulières dispensaient l'intéressé de l'exercer (*Communauté genevoise d'action syndicale (CGAS) c. Suisse* [GC], nº 21881/20, §§ 140 et 143, 27 novembre 2023).

46. La Cour note que les parties s'accordent à considérer qu'aussi bien le décret nº 131/2006 que la directive 2003/86/CE exigent l'adoption d'une décision explicite de rejet d'une demande de regroupement familial. Elles ont cependant des positions divergentes pour ce qui est du point de savoir si l'abstention de l'autorité compétente de rendre une telle décision constitue un acte de rejet implicite de la demande, susceptible d'être contesté par la voie d'un recours effectif dans le système juridique national.

47. La Cour observe que dans son exposé des faits de la cause, le Gouvernement a affirmé que, à défaut pour le requérant d'avoir soumis les documents qui lui étaient demandés, le Service de l'asile ne pouvait rendre de décision concernant la demande de regroupement familial de l'intéressé ((...) *ελλείψει της υποβολής των ανωτέρω δικαιολογητικών, η έκδοση απόφασης για την οικογενειακή επανένωση του προσφεύγοντος από την Υπηρεσία Ασύλου δεν ήταν εφικτή*). Elle est d'avis qu'il est douteux qu'à l'expiration des délais fixés par le décret nº 131/2006 la demande de regroupement familial du requérant ait été tacitement ou implicitement rejetée par le Service de l'asile, et qu'il ait existé au niveau interne des voies de recours effectives propres à remédier à une telle situation, ce pour les motifs suivants.

48. En premier lieu, il ressort du dossier que le Service de l'asile a convoqué le requérant à deux entretiens, qui se sont déroulés respectivement le 23 mars et le 10 mai 2022, soit environ un an et demi après le dépôt de la demande de regroupement familial le 5 octobre 2020. Lors de ces deux entretiens, le Service de l'asile a informé l'intéressé de son obligation de fournir les pièces justificatives réclamées. De plus, lors de l'entretien du 10 mai 2022, ledit Service lui a même accordé un délai de trois mois pour produire les documents de voyage des membres de sa famille afin que sa demande pût être examinée, et ce délai a été par la suite prorogé de six mois à la demande du requérant. Il est par conséquent évident qu'au moment de la

convocation du requérant à ces deux entretiens, laquelle a eu lieu plusieurs mois après l'expiration des délais fixés par l'article 15 § 4 du décret nº 131/2006, le Service de l'asile ne pouvait être considéré comme ayant déjà rejeté tacitement la demande du requérant. Le fait que le processus décisionnel concernant la demande de regroupement familial était toujours pendant auprès du Service de l'asile est du reste clairement confirmé par le document émanant de la Direction de l'aide juridique pour l'asile et l'accueil du ministère de la Migration et de l'Asile que le Gouvernement a versé au dossier, et dont le requérant a indiqué les passages pertinents (paragraphe 35 ci-dessus).

49. En deuxième lieu, le Gouvernement n'a pas réfuté de manière circonstanciée l'affirmation du requérant selon laquelle le Service de l'asile avait pour pratique de ne pas adopter de décision tant que les documents demandés n'avaient pas été soumis par le demandeur. En même temps, dans ses observations supplémentaires sur le fond, le Gouvernement indique que les demandes de regroupement familial sont examinées sur une base individuelle. Il en déduit qu'il ne peut dès lors être soutenu que les décisions relatives au regroupement familial seraient rendues pour l'ensemble des personnes concernées après l'expiration du délai de neuf mois à compter de la date de dépôt de la demande, ni que le Service de l'asile suivrait une pratique standard dans tous les cas (paragraphe 83 ci-dessous). Or, un tel argument va à l'encontre de l'assertion qu'il formule à l'appui de l'exception de non-épuisement des voies de recours internes, où il avance qu'à l'expiration des délais fixés par la législation nationale la demande de regroupement familial était censée avoir été tacitement rejetée.

50. En troisième lieu, la Cour note que le Gouvernement soutient que l'absence de décision concernant une demande de regroupement familial équivaut à un rejet tacite de celle-ci. Or, il admet que selon la jurisprudence des tribunaux nationaux, le fait que le demandeur n'ait pas produit les documents requis ne devrait pas entraîner, en soi, le rejet de la demande, celle-ci devant faire l'objet d'une appréciation individuelle de la part de l'administration. Tant l'article 14 § 1, b) du décret nº 131/2006 que l'article 11(2) de la directive 2003/86/CE disposent que lorsqu'un réfugié ne peut fournir des pièces justificatives officielles attestant des liens familiaux avec les bénéficiaires du regroupement sollicité, l'État membre tient compte d'autres preuves de l'existence de tels liens, et qu'une décision de rejet de la demande ne peut se fonder uniquement sur une absence de pièces justificatives. De l'avis de la Cour, ces dispositions excluent expressément qu'une décision de rejet, qu'elle soit d'ailleurs explicite ou tacite, puisse se fonder sur la non-production des pièces requises. Au demeurant, la Cour ne voit aucune raison de distinguer entre les deux types de pièces justificatives concernées en l'espèce, à savoir les documents établissant les liens familiaux et les documents de voyage, dont l'absence est traitée de la même manière par la jurisprudence nationale pertinente (paragraphe 91 ci-dessous).

51. En quatrième lieu, la Cour n'estime pas nécessaire de spéculer sur la question de savoir s'il est possible, ou nécessaire, dans l'ordre juridique grec, d'introduire un recours administratif préalable obligatoire contre l'éventuel rejet tacite ou implicite d'une demande de regroupement familial, ou si le recours en annulation pourrait être dirigé directement contre un tel rejet sans que l'intéressé ait au préalable exercé le recours administratif en question. Sur ce point, la Cour note que ni le décret nº 131/2006, ni l'article 25 du code de procédure administrative (paragraphe 19 ci-dessus) ne prévoient expressément un recours administratif préalable obligatoire contre un éventuel rejet implicite. Elle relève notamment que si, selon l'article 5(4) de la directive 2003/86/CE, les conséquences de l'absence de décision à l'expiration des délais doivent être réglées par la législation nationale de l'État concerné, la législation grecque ne semble pas régir de manière claire et spécifique cette question. En effet, il ressort manifestement du libellé de l'article 12, §§ 2 et 3, du décret nº 131/2006 (paragraphe 17 ci-dessus), lu à la lumière de l'article 18 de la directive 2003/86/CE (paragraphe 25 ci-dessus), que les voies de recours spécifiques visées dans cette disposition ne peuvent être exercées que contre le rejet explicite d'une demande de regroupement familial. En particulier, le recours administratif préalable obligatoire formé devant le chef du bureau régional de l'asile ne peut être dirigé que contre une décision de rejet explicite de la demande de regroupement familial, puisqu'il doit être présenté dans un délai de dix jours à compter de la notification de la décision. En outre, ce même recours administratif constitue normalement une condition de recevabilité du recours en annulation exercé, en vertu de l'article 15 de la loi nº 3068/2002, contre la décision, explicite, rendue dans le cadre du recours administratif en question, conformément par ailleurs au principe posé par l'article 45 § 2 du décret nº 18/1989 (paragraphe 20 ci-dessus). Par conséquent, à supposer même que l'abstention de l'autorité compétente de se prononcer sur la demande de regroupement familial constitue, à l'issue des délais prescrits par la loi, un rejet tacite ou implicite de cette demande, l'ordre juridique grec n'instaure aucun recours spécifique à cet égard.

52. Enfin, et dans le prolongement de ce qui précède, la jurisprudence nationale invoquée par le Gouvernement concerne des cas où, à la différence de la présente affaire, le recours en annulation était dirigé contre le rejet explicite du recours administratif préalable obligatoire formé, en application de l'article 12, §§ 2 et 3, du décret nº 131/2006, devant l'autorité supérieure contre une décision explicite de l'autorité administrative compétente ayant rejeté la demande de regroupement familial. En revanche, le Gouvernement ne présente aucun exemple de jurisprudence où un tel défaut de décision aurait fait l'objet d'un recours administratif préalable obligatoire et/ou d'un recours en annulation devant le tribunal administratif compétent.

53. Compte tenu de l'ensemble de ces considérations, et sans qu'il soit nécessaire de se prononcer sur les autres allégations du requérant quant à

l'ineffectivité supposée du recours en annulation, la Cour estime que dans les circonstances particulières de la cause, le Gouvernement n'a pas réussi à établir qu'il existait à l'époque des faits un recours effectif et disponible, tant en théorie qu'en pratique, propre à permettre au requérant de se plaindre de l'abstention de l'administration de rendre une décision concernant sa demande de regroupement familial.

54. Partant, il y a lieu de rejeter l'exception de non-épuisement des voies de recours internes soulevée par le Gouvernement.

55. Constatant également que les griefs du requérant ne sont pas manifestement mal fondés au sens de l'article 35 § 3 a) de la Convention et qu'ils ne se heurtent par ailleurs à aucun autre motif d'irrecevabilité, la Cour les déclare recevables.

B. Sur le fond

1. Arguments des parties

a) Le requérant

56. Le requérant avance que le Service de l'asile lui a uniquement proposé, à titre de solution prétendument adaptée à sa situation, de fournir les actes de naissance des membres de sa famille ainsi que son acte de mariage. Il est d'avis qu'une telle démarche procède d'une interprétation erronée du décret n° 131/2006, visant à donner une fausse impression de flexibilité de la part de cette autorité. Il fait valoir que ledit décret prévoit, en son article 14, § 1, b), que les réfugiés peuvent soumettre un certificat de situation familiale récent ou tout autre document officiel attestant les liens familiaux invoqués, et argue qu'il n'impose par conséquent pas exclusivement la présentation d'un certificat de situation familiale, mais admet la production d'autres documents comme solution alternative si un tel certificat ne peut être émis, estimant que les deux options y sont considérées comme équivalentes. Il s'ensuit, pour le requérant, que la proposition du Service de l'asile constitue une invention, et qu'elle ne saurait dès lors être vue comme une solution alternative.

57. En outre, le requérant conteste l'affirmation du Gouvernement selon laquelle le certificat de situation familiale qu'il a fourni était lacunaire, expliquant qu'il s'agit d'un formulaire préimprimé apostillé conformément aux dispositions de la Convention de La Haye du 5 octobre 1961, et que le document en question a la forme et le contenu des certificats émis par les autorités burundaises à Bujumbura. À l'appui de ses assertions, le requérant soumet à la Cour un autre certificat qui, indique-t-il, a été émis cinq ans avant celui qu'il a lui-même fourni et a été produit devant le Service de l'asile dans le cadre d'une autre affaire de regroupement familial par une personne de nationalité burundaise ayant le statut de réfugié. Il allègue qu'il est impossible de faire modifier par des moyens légaux un document public pré-imprimé, et

considère par conséquent que la demande de correction dudit document qui lui a été adressée est absurde et déraisonnable. Il ajoute, à cet égard, qu'il s'agit d'un document apostillé, arguant que cela signifie qu'il est authentique, ce que d'ailleurs, relève-t-il, le Gouvernement confirme, et que dès lors aucune correction ne pourrait y être apportée. Il précise en outre qu'un éventuel nouveau certificat aurait le même contenu que le certificat existant.

58. Le requérant soutient qu'en tout état de cause, selon le décret n° 131/2006 et la directive 2003/86/CE, une demande de regroupement familial ne peut être rejetée au seul motif d'une absence de documents prouvant les liens familiaux, et il fait observer que les jugements nos 493/2020 et 59/2018 du tribunal administratif de première instance d'Athènes invoqués par le Gouvernement font justement application de cette règle. Pour le requérant, il en découle que l'absence de tels documents ne peut jamais conduire au rejet d'une demande, et il en conclut que l'ensemble des arguments soulevés par le Gouvernement concernant les documents propres à prouver les liens familiaux sont infondés. Il estime que l'État défendeur cherche ce faisant à éluder la responsabilité qui lui incombe de trouver des solutions alternatives, s'agissant de documents de voyage que les membres de sa famille ne peuvent objectivement obtenir en tant que demandeurs d'asile.

59. De plus, l'intéressé considère que l'existence de liens familiaux entre lui et les personnes visées par sa demande ressort clairement des deux entretiens qu'il a eus avec le Service de l'asile. Dès lors, argue-t-il, si celui-ci avait encore des doutes, il pouvait, afin d'établir les liens familiaux invoqués, ordonner un test ADN et/ou demander l'assistance du consulat général de Grèce à Johannesburg en Afrique du Sud afin que fût mené un entretien avec les membres de sa famille. Le requérant ajoute, à cet égard, que les autorités grecques ont déjà eu recours à un test ADN dans des affaires de regroupement familial par le passé, comme le prouve, selon lui, un document du ministère des affaires étrangères selon lequel il aurait été procédé à un tel test en 2023 et en 2019 dans un autre dossier traité par le Service de l'asile. Il allègue en outre que lors du second entretien, il a donné son consentement à ce que l'autorité consulaire compétente contacte les membres de sa famille aux fins de vérification des liens familiaux, sans que le Service de l'asile n'y ait donné suite.

60. Le requérant réfute par ailleurs l'argument du Gouvernement selon lequel l'incapacité alléguée de son cousin à obtenir les actes de naissance et l'acte de mariage aurait été invoquée de manière vague. Il avance qu'il a longuement expliqué lors du second entretien que son cousin, qui lui avait précédemment envoyé le certificat de situation familiale produit, ne pouvait prendre le risque de l'aider davantage car les autorités burundaises voulaient désormais l'arrêter pour son implication dans l'obtention dudit certificat au profit d'une personne toujours recherchée au Burundi. Le requérant soutient également qu'il ne pouvait exposer une autre personne à un danger similaire,

et qu'il aurait été en outre déraisonnable de solliciter l'assistance d'un étranger, au péril de la vie et de la liberté de celui-ci, quand un membre de sa propre famille avait refusé d'intervenir. Il précise que lors de cet entretien, il a mentionné les nom, prénoms et surnom du ministre de l'Intérieur et indiqué que celui-ci prenait part aux persécutions qu'il avait fuies et qu'il lui reviendrait de certifier les liens familiaux.

61. Le requérant observe qu'alors qu'une décision de rejet ne saurait se fonder sur l'absence de documents requis, et que les autorités n'ont pas fait usage des deux moyens susmentionnés pour prouver les liens familiaux, le Gouvernement continue d'insister sur la nécessité de soumettre des documents prouvant ces liens, portant ainsi atteinte, selon lui, à l'impératif d'unité familiale. Se référant à la jurisprudence de la CJUE (paragraphe 27 ci-dessus), il ajoute que l'article 11(2) de la directive 2003/86/CE indique explicitement, et, de son avis, « sans laisser de marge d'appréciation » aux autorités nationales, que l'absence de pièces justificatives ne peut être la seule raison du rejet d'une demande et oblige les États membres à prendre en compte d'autres preuves, telles que des entretiens ou des tests ADN.

62. Le requérant réfute aussi l'affirmation du Gouvernement selon laquelle il n'aurait pas coopéré avec les autorités pour ce qui est de la soumission des documents de voyage réclamés. Il estime que le Gouvernement lui fait porter la responsabilité de l'absence de décision concernant sa demande de regroupement familial en raison de son incapacité à produire les documents en question. Cependant, argue-t-il, en établissant un lien de causalité entre ladite absence de décision et le défaut de présentation des documents, le Gouvernement semble méconnaître le fait que les membres de sa famille concernés sont des demandeurs d'asile et que l'émission de documents de voyage dépend d'un événement futur et incertain, à savoir la reconnaissance de leur qualité de réfugié par l'Afrique du Sud. Dans ses observations du 1er octobre 2024, le requérant précise, à cet égard, que les demandes d'asile des membres de sa famille ont été rejetées et que l'Autorité de Recours en matière d'Asile (*Refugee Appeals Authority*) d'Afrique du Sud avait fixé comme date d'audience le 25 juin 2025, sans qu'il fût possible de prévoir le résultat ou même si l'audience aurait finalement lieu.

63. Le requérant soutient que le statut juridique des membres de sa famille et l'impossibilité objective pour eux d'obtenir des documents de voyage étaient bien connus des autorités grecques. Il avance, en particulier, que le Gouvernement était pleinement au courant de ce qu'il avait dû fuir des persécutions au Burundi en 2016 et qu'il se trouvait ainsi séparé de son épouse et de ses deux enfants. Rappelant en outre que les intéressés, en tant que demandeurs d'asile (dont la demande a été rejetée) en Afrique du Sud, ne peuvent pas s'adresser à leur pays d'origine, le Burundi, qu'ils ont fui par crainte de persécutions, pour obtenir ces documents, il estime qu'il ne devrait pas être tenu de « faire l'impossible » pour se voir accorder le regroupement familial. Il considère cependant qu'en exigeant de lui qu'il fournisse les

documents en question, les autorités lui demandent précisément de faire l'impossible, en méconnaissance, selon lui, de leur obligation positive de placer l'unité familiale et l'intérêt des enfants au centre de leur examen. Au demeurant, le requérant allègue avoir expliqué cette situation lors des deux entretiens qu'il a eus avec le Service de l'asile, et ajoute que l'impossibilité invoquée est la seule raison pour laquelle le CICR s'est engagé à émettre des ETD. En effet, indique-t-il, l'impossibilité objective d'obtenir des documents de voyage de la part du pays d'origine ou de n'importe quel autre pays constitue une condition préalable à la délivrance des ETD.

64. Se référant au compte rendu de ses deux entretiens avec le Service de l'asile, le requérant soutient aussi que contrairement à ce qu'affirme le Gouvernement, il n'a jamais déclaré que les membres de sa famille détenaient un permis de séjour en Afrique du Sud. Il explique qu'il a en revanche précisé qu'ils étaient des demandeurs d'asile et qu'ils ne disposaient pas de documents de voyage, puisqu'ils ne s'étaient pas encore vu reconnaître le statut de réfugié.

65. Le requérant est d'avis qu'il a non seulement coopéré avec le Service de l'asile concernant les documents de voyage, mais qu'il a fait plus que ce qui pouvait être raisonnablement attendu de lui. Il allègue en particulier qu'il a contacté le CICR pour obtenir des documents de voyage, arguant qu'il a ainsi essayé de trouver lui-même une solution alternative que le Service de l'asile refusait, et refuse toujours, de proposer. Il fait observer, sur ce point, que dans sa première lettre, datée du 28 septembre 2021, le CICR indique que les autorités grecques peuvent le contacter si nécessaire, mais que ni le Service de l'asile, ni une quelconque autorité diplomatique ou consulaire ne s'est adressé à cet organisme aux fins de l'émission d'ETD. Il avance en outre qu'il a obtenu par la suite, du fait de l'inaction des autorités, une lettre d'engagement de la part du CICR, qu'il s'est rapproché du HCR pour que celui-ci délivre un laissez-passer à sens unique et qu'il a également déposé une plainte auprès de l'Ombudsman. Cependant, déplore-t-il, les autorités sont encore restées passives, ne prenant aucune mesure. Or, selon lui, le Service de l'asile aurait pu adopter une décision positive, même en l'absence des documents requis, sur le seul fondement de la lettre d'engagement du CICR, comme il l'a fait, affirme-t-il, dans le cadre d'une autre affaire portée devant la Cour par ses représentantes (*Suji c. Grèce*, n° 13250/23, 23 juin 2026). L'intéressé soutient par ailleurs que l'autorité consulaire grecque à Johannesburg pouvait aussi émettre des documents de voyage temporaires, à l'instar d'autres autorités consulaires grecques, qui l'auraient fait à deux reprises en 2023, et il verse au dossier, à l'appui de ses dires, un document émanant du ministère des affaires étrangères. Il ajoute, enfin, que plusieurs autres pays européens accordent, pour les membres de la famille de réfugiés qui n'ont pas de documents de voyage, un visa long séjour, ou encore des laissez-passer ou d'autres types de documents, et il estime que les autorités nationales auraient pu faire de même à l'égard des membres de sa famille.

66. Le requérant conteste ainsi l'affirmation du Gouvernement selon laquelle il n'aurait pas fait preuve de la diligence requise concernant l'avancement de son affaire. Il considère que les faits de la cause indiquent que c'est exactement le contraire qui s'est produit, rappelant, en particulier, qu'il a contacté tout à la fois le CICR, le HCR et l'Ombudsman. Il soutient en outre que la procédure relative aux documents de voyage d'urgence du CICR aurait dû être engagée par l'État, et non par lui, et estime que le CICR a fait acte de bonne volonté en répondant à sa demande.

67. Le requérant argue par ailleurs que tous les délais qui lui ont été accordés par le Service de l'asile étaient des prétextes, puisque, alors qu'il sait bien son impossibilité objective d'obtenir n'importe quel document, ledit Service continue à exiger de tels documents sans rechercher de solutions alternatives et sans prendre en considération la lettre d'engagement émanant du CICR.

68. Se référant à la jurisprudence de la Cour et de la CJUE, le requérant soutient également que le processus décisionnel tel qu'il a été mené en l'espèce ne présentait pas les garanties de souplesse, de célérité et d'effectivité requises. Il considère en particulier que le fait pour les autorités de ne pas avoir proposé de solutions alternatives ni accepté la solution qu'il suggérait a rendu son droit au regroupement familial théorique et illusoire, et a ainsi emporté violation de l'article 8 de la Convention.

69. Le requérant ajoute que dans une affaire similaire, où les membres de la famille du réfugié étaient des demandeurs d'asile dans un pays tiers (non-membre de l'Union européenne), le tribunal de première instance d'Athènes, dans son jugement n° 861/2022, a retenu que le fait que l'exercice du droit au regroupement dépende d'un événement futur et incertain, tel que l'acceptation éventuelle par les autorités ougandaises de la demande d'asile présentée devant elles au nom des membres de la famille du demandeur, rendait son exercice excessivement difficile, voire impossible, et que dans ce cas d'autres solutions alternatives devraient être recherchées.

70. De plus, le requérant relève que le décret n° 131/2006 ne prévoit pas d'exception pour les membres d'une famille qui se trouvent dans l'impossibilité objective d'obtenir des documents de voyage du fait de leur statut de demandeur d'asile dans un pays non-membre de l'Union européenne. Il estime ainsi que l'absence de disposition en la matière constitue une discrimination directe à son égard en raison de sa qualité de réfugié dont les membres de la famille sont demandeurs d'asile dans un pays tiers, par rapport aux réfugiés dont les membres de la famille ne sont pas demandeurs d'asile (et résident dans le pays d'origine) et qui pourraient, dans une situation analogue, fournir les documents requis et bénéficier d'un regroupement familial. À l'appui de cet argument, le requérant soumet à la Cour deux décisions, datant respectivement de 2019 et de 2023, par lesquelles le Service de l'asile a accueilli des demandes de regroupement familial qui avaient été déposées par des ressortissants Burundais dont les membres de la

famille résidaient au Burundi, ou avaient été reconnus comme réfugiés dans un autre pays, à savoir le Rwanda, et disposaient de documents de voyage.

71. En outre, pour ce qui concerne la « difficulté objective » invoquée par le Gouvernement, le requérant est d'avis que lui seul, et non les autorités, était confronté à une « difficulté objective », celles-ci ayant exigé de lui qu'il produise des documents impossibles à obtenir. Il considère donc qu'aucune « difficulté objective » ne s'imposait à elles, mais qu'il s'agissait au contraire d'une négligence de leur part dans la mise en œuvre de solutions alternatives visant à atténuer les effets discriminatoires de la législation.

72. Enfin, le requérant soutient que les prétendus « obstacles insurmontables » et « circonstances exceptionnelles » dont le Gouvernement fait état, sans toutefois les préciser, pour justifier le retard dans le traitement de sa demande, et en particulier l'absence de décision depuis quatre ans, procèdent non pas d'un fait objectif, mais d'une décision discrétionnaire des autorités grecques. À cet égard, l'intéressé allègue qu'il est fréquent que les bénéficiaires d'une protection internationale ne soient pas en mesure de fournir les documents requis (ou du moins de les fournir en temps voulu) en raison de difficultés objectives liées à la crainte de persécutions et à l'instabilité de la situation sécuritaire dans leur pays d'origine, et que dans de tels cas, le Service d'asile ne rend pas de décision négative concernant le regroupement familial dans l'attente de la présentation desdits documents, suivant ce qu'il considère comme une bonne pratique générale. Il argue toutefois que dans son cas, il lui était objectivement impossible d'obtenir et de présenter un document quelconque en raison de la situation des membres de sa famille.

b) Le Gouvernement

73. Le Gouvernement expose que le requérant n'a pas fourni les pièces justificatives exigées par l'article 14 § 1, b) du décret n° 131/2006, qui étaient nécessaires à l'examen de sa demande de regroupement familial. Renvoyant à un document émanant de la Direction de l'aide juridique pour l'asile et l'accueil du ministère de la Migration et de l'Asile, il explique que, partant, l'examen de la demande n'a pu avoir lieu, faute pour l'intéressé d'avoir produit les documents réclamés aux fins de l'avancement du processus du regroupement familial, et ce en dépit du fait, argue-t-il, que le Service avait prorogé à plusieurs reprises, à sa demande, les délais accordés à cette fin et lui avait en outre proposé des solutions alternatives.

74. Le Gouvernement allègue par ailleurs que le certificat de situation familiale remis au Service de l'asile présentait certaines lacunes, à savoir la non-mention de la date de naissance du requérant et de celle de son épouse, ainsi que des prénoms de ses parents et de ceux de cette dernière, et précise que l'intéressé a été invité à les combler. Il ajoute que ledit Service lui a également indiqué, comme il en avait le devoir, la possibilité alternative de fournir les actes de naissance de tous les membres de sa famille ainsi son acte

de mariage, dans le cas où il ne pourrait obtenir un certificat de situation familiale dûment complété. Cependant, déplore-t-il, le requérant n'a pas rempli l'obligation qui pesait sur lui. De plus, le Gouvernement avance que lors du second entretien qu'il a eu avec le service de l'asile, l'intéressé a simplement invoqué, de manière vague, la prétendue impossibilité pour son cousin de l'aider, et n'a pas recherché de solution alternative telle que, par exemple, la sollicitation d'une autre personne pour l'assister ou la présentation des justificatifs demandés subsidiairement.

75. Le Gouvernement reproche en outre au requérant de ne pas avoir coopéré avec les autorités pour ce qui est des documents de voyage des membres de sa famille qui, soutient-il, étaient requis par la législation nationale, et de s'être borné à soumettre une lettre du CICR, datée du 28 septembre 2021. Il avance, de plus, que le requérant n'a pas davantage produit les permis de séjour que le Service de l'asile lui avait demandés, alors que, d'après lui, l'intéressé avait indiqué lors de son entretien que les membres de sa famille disposaient de tels documents. Il allègue qu'il avait également admis qu'il communiquait quotidiennement avec sa famille en Afrique du Sud, et argue qu'il n'a cependant fait aucun effort pour obtenir auprès d'eux les permis de séjour réclamés, continuant, selon lui, à invoquer une impossibilité, pour diverses raisons (leur non-renouvellement, ou encore la charge de travail des autorités), de se les procurer.

76. Le Gouvernement expose que dans la lettre d'engagement qu'il a émise au profit du requérant, le CICR subordonnait la délivrance d'ETD aux membres de la famille de celui-ci à l'adoption d'une décision positive concernant sa demande de regroupement familial. Toutefois, observe-t-il, le Service de l'asile ne pouvait adopter une décision accueillant la demande de regroupement familial en l'absence des justificatifs nécessaires à un examen complet de celle-ci, et il estime dès lors qu'il est évident que ledit Service ne pouvait donner suite au document en question.

77. Le Gouvernement conclut que dans ces conditions, le Service de l'asile n'avait pas la possibilité de satisfaire la demande de regroupement familial de l'intéressé, eu égard à l'absence des justificatifs requis par la loi, en contournant la procédure applicable. Il considère en outre que l'exigence de présentation de pièces justificatives relève clairement de la compétence de l'État aux fins de prévention de l'entrée sur son territoire de personnes dangereuses pour sa sécurité publique, ce qui, argue-t-il, est également reconnu comme légitime par la directive 2003/86/CE (article 16) et doit être respecté dans tous les cas.

78. Le Gouvernement avance par ailleurs que le Service de l'asile n'a pas fait preuve d'une attitude inflexible, et qu'il a proposé des solutions alternatives. Il relève également, sur ce point, qu'il n'a pas rejeté la demande de regroupement familial, mais a tenu compte des circonstances invoquées par l'intéressé et accepté les demandes de prorogation du délai formulées par celui-ci aux fins de la soumission des documents requis. Eu égard à ces

circonstances, il estime qu'il existait en l'espèce une difficulté objective pour les autorités compétentes de mener à bien la procédure concernant la demande du requérant.

79. De plus, de l'avis du Gouvernement, le requérant n'a pas fait preuve de la diligence requise dans l'avancement de son affaire. Le Gouvernement considère en particulier qu'il ressort clairement des faits de la cause que les autorités grecques se sont saisies du cas de l'intéressé et ont, pour leur part, fait tout ce qui était en leur pouvoir pour trouver une solution efficace compte tenu des circonstances particulières de l'espèce.

80. Le Gouvernement estime en outre que la différence de traitement dont le requérant se plaint est fondée non pas sur le sexe, la race ou tout autre statut, comme le prévoit expressément l'article 14 de la Convention, mais sur un fait objectif qui, soutient-il, n'a aucun rapport avec la sphère de volonté, d'influence et de responsabilité des autorités de l'État. Ainsi, le comportement des autorités nationales et, en particulier, un quelconque retard dans le traitement ou l'examen final de la demande de l'intéressé n'impliquerait aucune discrimination à l'égard de celui-ci, mais résulterait de circonstances exceptionnelles et d'obstacles insurmontables.

81. Le Gouvernement conclut que les actes des autorités nationales étaient légaux et servaient des fins d'intérêt public, et que lesdites autorités sont restées dans les limites de la marge d'appréciation qui leur est accordée par la Convention. Il considère dès lors que le droit du requérant à la vie familiale protégé par l'article 8 de la Convention, pris isolément et combiné avec l'article 14 de la Convention, n'a pas fait l'objet d'une restriction disproportionnée.

82. Dans ses observations supplémentaires, le Gouvernement avance par ailleurs qu'il n'appartient pas aux autorités compétentes en matière de regroupement familial de contourner la loi afin de faciliter la procédure, mais qu'elles se doivent de se conformer au cadre juridique existant afin de garantir l'examen approprié des demandes, et par conséquent la jouissance du droit au regroupement familial par ses bénéficiaires. Il soutient qu'en l'espèce les autorités internes se sont montrées attentives et responsables dans le traitement du cas du requérant, estimant révélateur, à cet égard, que le Service de l'asile ait accordé à l'intéressé deux prorogations successives, respectivement de trois mois et de de six mois, pour la présentation des documents requis, ce qui, argue-t-il, servait les intérêts de celui-ci. De l'avis du Gouvernement, il découle de ce qui précède que les autorités nationales n'ont pas fait preuve d'inaction, d'indifférence ou de mauvaise foi dans la présente affaire, et qu'elles ne sont pas davantage restées en défaut d'exercer leur discrétion afin de trouver des solutions alternatives.

83. Par ailleurs, le Gouvernement expose que selon l'article 14 § 1 du décret n° 131/2006, le responsable du dossier doit établir les liens familiaux sur une base individuelle, et que les demandes de prorogation du délai pour soumettre les documents exigés par la loi font, de même, l'objet d'un examen

individuel. Il considère par conséquent qu'il ne peut être soutenu que les décisions relatives au regroupement familial sont rendues pour l'ensemble des personnes concernées après l'expiration du délai de neuf mois à compter de la date de dépôt de la demande, ni que le Service de l'asile suit une pratique standard dans tous les cas. Sur ce point, il ajoute que l'affaire *Suji* (précitée), que le requérant invoque alors même, selon lui, qu'elle ne présente aucune similitude avec la présente espèce dès lors qu'elle implique un apatride, démontre toutefois que quand le Service de l'asile dispose d'une marge de manœuvre, il recherche et applique des solutions alternatives, adaptées aux caractéristiques individuelles de chaque cas, et qu'elle confirme ainsi également qu'il ne saurait être question d'une pratique uniforme sans appréciation individualisée.

84. Enfin, en réponse aux observations des tierces intervenantes, le Gouvernement fait valoir que si le droit au regroupement familial est essentiel, notamment en ce qui concerne les intérêts des enfants, les règles et procédures pertinentes doivent être respectées dans tous les cas. Il découle de ce qui précède, selon lui, que toute demande de regroupement familial ne doit pas nécessairement être acceptée, mais qu'une appréciation individuelle et un examen approfondi des conditions posées doivent être effectués, y compris la vérification de l'existence des liens familiaux, pour laquelle, argue-t-il, des éléments de preuve doivent être fournis. En outre, le Gouvernement avance que la directive 2003/86/CE reconnaît comme légitimes les mesures visant à prémunir l'État contre l'entrée sur son territoire, au moyen de faux documents, de personnes dangereuses pour sa sécurité publique (articles 6 et 16). Il expose que pour cette raison, l'article 11(2) de ladite directive exige des États membres qu'ils prennent en considération d'autres éléments de preuve, si le réfugié n'est pas en mesure de fournir des preuves documentaires ou documents officiels établissant le lien familial, pour ne pas rejeter la demande sur la seule base de l'absence de documents. Cependant, précise-t-il, pour des raisons apparemment de sécurité publique aucune exception similaire n'est prévue en cas de défaut de soumission de documents de voyage dûment authentifiés.

c) Les tierces intervenantes

85. Dans leurs observations communes, les organisations International Refugee Assistance Project et Equal Rights Beyond Borders rappellent les obligations positives découlant de l'article 8 de la Convention ainsi que le cadre juridique et la jurisprudence européens pertinents. Elles avancent que, à tout le moins lorsqu'aucun intérêt de sécurité nationale ou d'ordre public spécifique et légitime n'est invoqué par l'État défendeur, il lui est interdit de subordonner l'examen de demandes de regroupement familial déposées par des réfugiés à une exigence de présentation par les membres de leur famille de documents de voyage ou de preuves de leur identité qu'il leur est en pratique impossible ou excessivement difficile d'obtenir. Elles sont d'avis

qu'une telle condition va à l'encontre du consensus international selon lequel les réfugiés doivent bénéficier d'une procédure de regroupement familial plus favorable que celle réservée aux autres étrangers, et qu'elle échappe dès lors à la marge d'appréciation normalement reconnue aux États. Elles considèrent, en particulier, que quand l'État ne se prévaut pas d'une quelconque préoccupation légitime de sécurité nationale ou d'ordre public, de telles pratiques ne ménagent pas un juste équilibre entre les intérêts respectifs de l'individu et de la communauté et risquent, en définitive, d'exclure, en raison de leur seul statut, les réfugiés de la jouissance des droits fondamentaux garantis par la Convention.

2. Appréciation de la Cour

86. La Cour a exposé les principes pertinents qui s'appliquent au regroupement familial sur le terrain de l'article 8 de la Convention dans son arrêt *M.A. c. Danemark* ([GC], nº 6697/18, §§ 130-163, 9 juillet 2021). Au titre des exigences de fond en la matière, elle a indiqué les circonstances qui, dans sa jurisprudence, pourraient l'amener à conclure que les États contractants ont une obligation positive d'autoriser un regroupement familial. Parmi ces circonstances figure l'existence d'obstacles insurmontables ou majeurs à ce que la famille vive dans le pays d'origine de la personne qui demande à être rejointe ainsi que l'intérêt supérieur des enfants (*ibidem*, § 135, et les références qui y sont citées). Outre les exigences de fond, la Cour a également précisé les exigences de forme régissant l'examen des demandes de regroupement familial. En particulier, le processus décisionnel doit garantir suffisamment la souplesse, la célérité et l'effectivité requises aux fins du respect du droit du requérant au respect de sa vie familiale, et comporter une appréciation individuelle de l'impératif d'unité familiale visant à ménager un juste équilibre à la lumière de la situation concrète des personnes concernées (*ibidem*, §§ 137-139, 149, 162, 163, 192 et 193, et les références qui y sont citées). La Cour rappelle également « que l'unité de la famille est un droit essentiel du réfugié et que le regroupement familial est un élément fondamental pour permettre à des personnes qui ont fui des persécutions de reprendre une vie normale » et « que la nécessité pour les réfugiés de bénéficier d'une procédure de regroupement familial plus favorable que celle réservée aux autres étrangers fait l'objet d'un consensus à l'échelle internationale et européenne » (*ibidem*, §§ 138 et 153, et les références qui y sont citées). Par ailleurs, si l'article 8 de la Convention ne fait pas peser sur les États contractants l'obligation générale d'autoriser le regroupement familial sur leur territoire, le droit au respect de la vie familiale tel que garanti par cette disposition doit être observé par eux d'une manière qui le rend concret et effectif, et non théorique et illusoire (*ibidem*, §§ 142, 162 et 193). La Cour relève en outre qu'elle a observé, dans un contexte certes quelque peu différent, « que les réfugiés, notamment ceux dont la crainte de subir des persécutions dans leur pays d'origine n'est née qu'après leur départ de ce pays

et résulte de leurs propres actes, ne doivent pas être tenus de « faire l'impossible » pour se voir accorder le regroupement familial » (*B.F. et autres c. Suisse*, nº 13258/18 et trois autres, § 105, 4 juillet 2023).

87. La présente affaire porte sur l'abstention prolongée des autorités nationales de se prononcer sur la demande de regroupement familial formée par le requérant, qui était reconnu comme réfugié en Grèce, en raison de son impossibilité de produire les pièces justificatives requises par la législation nationale. Étant donné que les membres de la famille de l'intéressé avec lesquels celui-ci demande à être regroupé n'ont jamais résidé dans ce pays, l'affaire doit être examinée sous l'angle du respect par l'État défendeur des obligations positives qui lui incombent au titre de l'article 8 de la Convention. Au cœur de l'affaire se trouve donc la question de savoir si les autorités grecques, en s'abstenant de manière prolongée de se prononcer sur la demande de regroupement familial du requérant, ont ménagé un juste équilibre, conforme à leur marge d'appréciation, entre son intérêt à être réuni avec les membres de sa famille et les intérêts de État défendeur (voir, *mutatis mutandis*, *B.F. et autres c. Suisse*, précité, §§ 92 et 93, et les références qui y sont citées).

88. Se tournant vers les faits de l'espèce, la Cour constate qu'aucune décision de rejet de la demande de regroupement familial du requérant n'a été rendue par le Service de l'asile qui, depuis maintenant plus de cinq ans, s'abstient de se prononcer sur celle-ci, apparemment au seul motif que l'intéressé n'a pas fourni les pièces justificatives requises par la législation nationale.

89. La Cour rappelle que tant l'article 14 § 1, b) du décret nº 131/2006 que l'article 11(2) de la directive 2003/86/CE disposent que lorsqu'un réfugié ne peut fournir les pièces justificatives officielles attestant de liens familiaux entre lui et les personnes concernées par sa demande, l'État membre tient compte d'autres preuves de l'existence de ces liens, et qu'une décision de rejet de ladite demande ne peut pas se fonder uniquement sur l'absence de pièces justificatives. En l'espèce, le requérant a bien fourni au Service de l'asile un certificat de situation familiale conforme aux standards de son pays d'origine, dûment apostillé selon les dispositions de la Convention de La Haye du 5 octobre 1961, et officiellement traduit en grec. La Cour relève en outre que le Gouvernement ne conteste pas l'allégation du requérant selon laquelle le certificat de situation familiale en question prend la forme d'un document public pré-imprimé, comme l'atteste d'ailleurs un autre certificat provenant du même pays (Burundi) que l'intéressé a également versé au dossier. Dès lors, en refusant de prendre en considération le certificat de situation familiale soumis par le requérant, et en lui demandant de produire soit un nouveau certificat de situation familiale complet, soit d'autres documents, à savoir les actes de naissance de tous les membres de sa famille et son acte de mariage, le Service de l'asile, loin de lui proposer une véritable solution alternative, a fait preuve d'un manque manifeste de souplesse.

90. Par ailleurs, le Service de l'asile n'a à aucun moment invoqué un quelconque aspect frauduleux concernant la demande de regroupement familial déposée par l'intéressé. Dès lors, ni le défaut de pièces justificatives officielles attestant des liens familiaux requis, à le supposer établi en l'espèce, ni le prétendu manque de plausibilité des explications fournies à cet égard par le requérant ne dispensaient le Service de l'asile de l'obligation de prendre en compte d'autres preuves, conformément à l'article 14 § 1, b) du décret nº 131/2006. Or, ledit Service ne semble pas avoir essayé de déterminer si le récit livré par le requérant, lors des deux entretiens avec lui, relativement aux liens familiaux allégués était suffisamment cohérent et détaillé pour permettre d'établir la réalité de ceux-ci en l'absence de toute preuve documentaire. De plus, il n'a pas davantage cherché à organiser, par l'intermédiaire de l'autorité consulaire grecque compétente, un entretien avec les personnes visées par la demande du requérant afin de vérifier l'existence des liens familiaux en question, ou à entreprendre toute autre enquête qu'il aurait estimée nécessaire à cette fin, comme le prévoit l'article 14 § 4 du décret nº 131/2006.

91. En outre, pour ce qui concerne les documents de voyage, la Cour observe que, ainsi que le relève le Gouvernement, si les articles 14 § 1, b) du décret nº 131/2006 et 11(2) de la directive 2003/86/CE exigent des autorités compétentes qu'elles prennent en compte d'autres éléments de preuve lorsque le réfugié n'est pas en mesure de fournir des pièces justificatives officielles établissant les liens familiaux, aucune exception n'est prévue dans le cas où ce sont les documents de voyage des membres de la famille qui font défaut. Cependant, la Cour voit mal pourquoi une telle souplesse ne s'appliquerait pas aux documents de voyage des membres de la famille d'un réfugié. En effet, la jurisprudence nationale pertinente n'opère aucune distinction entre l'absence de documents établissant le lien familial et l'absence de documents de voyage. En particulier, selon cette jurisprudence, la non-présentation de ces documents ne doit pas entraîner le rejet de la demande de regroupement familial et l'administration doit porter une appréciation individualisée et spécialement motivée sur le point de savoir si, compte tenu des circonstances particulières de chaque cas, cette situation est justifiée ou non. Dans l'affirmative, tous les efforts doivent être déployés en vue de l'obtention des données d'identité des membres de la famille du réfugié à partir d'autres éléments de preuve disponibles (paragraphe 21 ci-dessus).

92. La Cour note, à cet égard, que dans l'une des deux affaires portées devant lui, le tribunal administratif de première instance d'Athènes, après avoir annulé la décision par laquelle l'administration avait rejeté, pour la seconde fois, la demande de regroupement familial formée par le demandeur, a renvoyé l'affaire devant les services compétents afin que ceux-ci procèdent à un nouvel examen du dossier en prenant en considération, entre autres, l'impossibilité objective pour les membres de la famille de l'intéressé, demandeurs d'asile dans un autre pays, d'accéder aux autorités de leur pays d'origine afin d'obtenir des documents de voyage. En outre, ledit tribunal a

également précisé que le fait de subordonner la jouissance du droit au regroupement familial à un événement futur et incertain, à savoir l'acceptation éventuelle par les autorités ougandaises de la demande d'asile des membres de la famille du demandeur, rendait l'exercice de ce droit excessivement difficile, voire impossible, et que l'administration devait dès lors, dans un tel cas, rechercher des solutions alternatives, telles que l'octroi de visas long séjour (jugement nº 861/2022, paragraphe 23 ci-dessus). De l'avis de la Cour, l'affaire en question soulève des questions très similaires à la présente espèce, dans laquelle les membres de la famille du requérant sont des demandeurs d'asile dans un autre pays et ne peuvent par conséquent obtenir des documents de voyage que si les autorités dudit pays leur accordent le statut de réfugié. Sur ce point, la Cour observe que, ainsi qu'il ressort du dossier, l'audience sur le recours formé devant l'Autorité de recours en matière d'Asile contre la décision de rejet des demandes d'asile des membres de la famille du requérant a été fixée au 20 janvier 2026. Cette procédure, dont l'issue est imprévisible, ne saurait dès lors dispenser les autorités grecques de leur obligation de rechercher des solutions alternatives concernant les documents de voyage, comme le recommandent d'ailleurs les lignes directrices de la Commission européenne et le Commissaire aux droits de l'homme du Conseil de l'Europe (paragraphes 26 et 29 ci-dessus).

93. La Cour souligne que, comme l'indiquent les parties, dans une autre affaire portée devant elle par les représentantes du requérant, le Service de l'asile a accueilli la demande de regroupement familial alors que l'intéressé se trouvait dans l'impossibilité objective de fournir une quelconque pièce justificative, en raison de son statut d'apatride. Pour ce faire, il a, d'une part, constaté l'existence de liens familiaux sur la base du récit cohérent et circonstancié livré par le demandeur lors de son entretien et des références détaillées à sa relation personnelle avec les personnes pour lesquelles il sollicitait le regroupement, et, d'autre part, pris en compte les éléments du dossier et l'intention du CICR de fournir des ETD auxdites personnes (*Suji*, précité, §§ 15-16). La Cour reconnaît que l'affaire en question soulève une problématique qui, bien que similaire à celle en cause dans la présente espèce, n'en est pas moins distincte. Quoi qu'il en soit, elle ne saurait souscrire à l'argument du Gouvernement selon lequel le Service de l'asile ne pouvait donner suite à la lettre d'engagement émise par le CICR dans la présente affaire car elle subordonnait la délivrance d'ETD à l'adoption d'une décision positive, laquelle ne pouvait être prise en l'absence des justificatifs nécessaires. Raisonner ainsi reviendrait en effet à exclure purement et simplement toute possibilité de solution alternative et, partant, à priver le requérant de toute perspective d'appréciation souple de sa situation particulière. Au demeurant, la Cour note que le Service de l'asile n'a invoqué en l'espèce aucun motif lié à la sécurité nationale ou à l'ordre public propre à justifier une approche stricte concernant les documents de voyage des membres de la famille du requérant.

94. La Cour relève par ailleurs qu'il ressort des comptes-rendus des deux entretiens que le requérant a eus avec le Service de l'asile que l'intéressé a expliqué les raisons pour lesquelles il se trouvait dans l'incapacité de fournir non seulement de nouvelles pièces justificatives attestant des liens familiaux, mais aussi, et surtout, des documents de voyage concernant les membres de sa famille. Il a dès lors pleinement respecté son devoir de coopération. Néanmoins, le Service de l'asile n'a pas cherché à vérifier si les explications fournies par le requérant apparaissaient plausibles au regard des informations pertinentes et objectives dont il disposait concernant la situation concrète à la fois dans le pays d'origine de l'intéressé (le Burundi) et dans le pays où les membres de sa famille résidaient en tant que demandeurs d'asile (l'Afrique du Sud), et n'a pas davantage tenu compte des difficultés particulières auxquelles, selon ses dires les membres de sa famille et lui-même étaient confrontés. Au demeurant, la Cour ne saurait attacher trop d'importance au fait que l'intéressé n'ait pas soumis au Service de l'asile les « permis de séjour » des membres de sa famille en Afrique du Sud que le responsable du dossier lui avait demandé de produire lors du premier entretien. Elle rappelle en effet que lors des deux entretiens, le requérant a déclaré que les membres de sa famille, en tant que demandeurs d'asile, ne disposaient pas de documents de voyage, et qu'ils avaient un titre de séjour temporaire (*προσωρινή διαμονή*), renouvelé tous les six mois, mais qu'en raison de la charge de travail des services compétents d'Afrique du Sud, les permis d'asile (*άδειες ασύλου*) des membres de sa famille, qui étaient expirés, n'avaient pas encore été renouvelés. Sur ce point, la Cour note que le requérant a versé au dossier trois visas temporaires de demandeurs d'asile (asylum seeker temporary visa) émis au nom des membres de sa famille par le ministère des Affaires intérieures d'Afrique du Sud, qui avaient expiré le 12 août 2020. Elle conclut qu'il s'agit là probablement d'une confusion lors de l'entretien, puisque ces visas temporaires ne sont pas à proprement parler des « permis de séjour » délivrés à des réfugiés reconnus.

95. Dès lors, en insistant sur l'obligation du requérant de fournir les pièces justificatives requises par la loi et en s'abstenant de manière prolongée de se prononcer sur sa demande de regroupement familial, le Service de l'asile n'a procédé à aucune appréciation individualisée, équilibrée et raisonnable qui prenne en compte tous les éléments pertinents, ainsi que le prévoient les principes posés par la jurisprudence nationale et européenne pertinentes (paragraphes 21, 22, 23, 27 et 28 ci-dessus). En effet, il n'a porté aucune appréciation individualisée et spécialement motivée sur le point de savoir si, compte tenu des circonstances particulières invoquées par le requérant, la non-présentation des pièces justificatives en cause était justifiée ou non. En particulier, il n'a prêté aucune attention à l'impossibilité objective pour les membres de la famille du requérant d'accéder aux autorités de leur pays d'origine, qu'ils avaient fui, pour obtenir des documents de voyage. En outre, il n'a pas garanti l'exercice effectif du droit au regroupement familial, faute

pour lui d'avoir examiné la possibilité de solutions alternatives propres à remédier à l'absence des pièces justificatives requises, ou considéré, pour ce qui concerne les documents de voyage, celles proposées par le requérant. De plus, il n'a pas pris en compte le fait évident que l'intéressé, reconnu comme réfugié en Grèce, n'avait aucune possibilité de jouir d'une vie familiale dans son pays d'origine et qu'il existait par conséquent des obstacles insurmontables à ce que sa famille y vive ensemble. Par ailleurs, la Cour note que dans certaines affaires dans lesquelles les requérants étaient des réfugiés reconnus dans l'État défendeur elle a jugé que la venue des membres de la famille des requérants sur le territoire de l'État défendeur constituait le seul moyen pour reprendre la vie familiale (*B.F. et autres c. Suisse*, précité, §§ 115 et 117, et les références qui y sont citées). Surtout, le Service de l'asile n'a pas pris en considération l'intérêt des enfants mineurs du requérant, ainsi que le prévoient les articles 14 § 5 du décret n° 131/2006 et 5(5) de la directive 2003/86/CE, alors même que ceux-ci se trouvaient durablement séparés de leur père.

96. En somme, la Cour estime que l'autorité compétente n'a procédé à aucune appréciation individuelle de l'impératif d'unité familiale et, partant, à un examen plus souple de la situation particulière du requérant. Elle n'aperçoit en l'espèce aucun élément de nature à justifier cette carence.

97. Enfin, la Cour note que plus de cinq ans se sont écoulés depuis le dépôt de la demande de regroupement familial du requérant. Elle estime que l'abstention prolongée de l'autorité compétente de se prononcer sur celle-ci apparaît excessive au regard de la longue période de séparation entre l'intéressé et sa famille, et notamment de ses deux enfants mineurs, et de l'absence dans l'ordre juridique interne d'un recours effectif susceptible de remédier à cette situation (paragraphe 53 ci-dessus). Le Gouvernement ne fournit par ailleurs aucune explication propre à justifier cette situation, se bornant à invoquer des circonstances exceptionnelles et des obstacles insurmontables, sans en préciser la teneur.

98. À la lumière de ce qui précède, la Cour conclut que les autorités grecques n'ont pas ménagé un juste équilibre, conforme à leur marge d'appréciation, entre l'intérêt du requérant à être réuni avec les membres de sa famille et les intérêts de l'État défendeur. En particulier, le processus décisionnel devant le Service de l'asile n'a pas présenté les garanties de souplesse, de célérité et d'effectivité exigées pour assurer le droit du requérant au respect de sa vie familiale protégé par l'article 8 de la Convention.

99. Partant, il y a eu violation de ladite disposition.

100. Au demeurant, compte tenu des conclusions qu'elle vient de formuler sur le terrain de l'article 8 de la Convention, la Cour considère qu'il n'y a pas lieu d'examiner séparément le grief du requérant sous l'angle de l'article 14 de la Convention combiné avec l'article 8 (voir *M.A. c. Danemark*, précité, § 197).

II. SUR LA VIOLATION ALLÉGUÉE DE L'ARTICLE 13 DE LA CONVENTION

101. Le requérant se plaint de ne pas avoir disposé d'un recours effectif pour faire examiner le grief qu'il formule sur le terrain de l'article 14 de la Convention pris isolément et combiné avec l'article 8. Il invoque à cet égard l'article 13 de la Convention, qui est ainsi libellé:

> « Toute personne dont les droits et libertés reconnus dans la présente Convention ont été violés, a droit à l'octroi d'un recours effectif devant une instance nationale, alors même que la violation aurait été commise par des personnes agissant dans l'exercice de leurs fonctions officielles. »

A. Sur la recevabilité

102. La Cour considère que ce grief n'est pas manifestement mal fondé, au sens de l'article 35 § 3 a) de la Convention, et qu'il ne se heurte à aucun autre motif d'irrecevabilité. Il doit donc être déclaré recevable.

B. Sur le fond

1. Arguments des parties

103. Le requérant renvoie aux arguments présentés au soutien de sa thèse selon laquelle l'ordre juridique grec ne contenait aucun recours effectif à exercer en l'espèce concernant les griefs soulevés sous l'angle de l'article 8 de la Convention pris isolément et combiné avec l'article 14. Il avance en outre que le Gouvernement se borne à invoquer l'existence de recours formels prétendument accessibles, mais qu'il ne formule aucune assertion ni aucun argument quant à leur efficacité pratique. Il allègue, en particulier, que le Gouvernement n'a présenté aucun exemple propre à illustrer l'utilisation de recours possibles dans un cas similaire, c'est-à-dire un cas où une demande de regroupement familial n'a fait l'objet d'aucune décision explicite. Sur ce point, l'intéressé relève que la jurisprudence nationale citée par le Gouvernement porte sur des affaires dans lesquelles, d'une part, un recours en annulation avait été formé à la suite du rejet d'un recours administratif préalable obligatoire, et, d'autre part, l'autorité compétente avait rendu des décisions rejetant explicitement les demandes de regroupement familial, décisions qui pouvaient par conséquent être contestées par les demandeurs.

104. Le Gouvernement renvoie aux arguments qu'il a avancés à l'appui de l'exception de non-épuisement des recours internes (paragraphes 31 à 34 ci-dessus).

2. Appréciation de la Cour

105. La Cour note que les constats de violation de l'article 8 de la Convention auxquels elle est parvenue (paragraphe 98 ci-dessus) permettent au requérant de se prévaloir d'un grief qui peut être considéré comme « défendable » aux fins de l'article 13 de la Convention. Elle rappelle par ailleurs avoir retenu, pour rejeter l'exception de non-épuisement des voies de recours internes soulevée par le Gouvernement, que celui-ci n'avait pas réussi à démontrer l'existence d'un recours interne effectif que l'intéressé aurait pu exercer pour dénoncer l'abstention de l'autorité compétente de rendre une décision concernant sa demande de regroupement familial (paragraphe 53 ci-dessus). Elle estime que ces mêmes motifs sont suffisants pour lui permettre de conclure que le requérant ne disposait d'aucune voie de recours interne propre à lui permettre de faire valoir le grief formulé sur le terrain de l'article 8 de la Convention.

106. Partant, il y a eu violation de l'article 13 de la Convention combiné avec l'article 8.

III. SUR L'APPLICATION DE L'ARTICLE 41 DE LA CONVENTION

107. Aux termes de l'article 41 de la Convention :

> « Si la Cour déclare qu'il y a eu violation de la Convention ou de ses Protocoles, et si le droit interne de la Haute Partie contractante ne permet d'effacer qu'imparfaitement les conséquences de cette violation, la Cour accorde à la partie lésée, s'il y a lieu, une satisfaction équitable. »

A. Dommage

108. Le requérant demande 60 000 euros (EUR) au titre du dommage moral qu'il estime avoir subi.

109. Le Gouvernement est d'avis qu'un constat de violation constituerait une satisfaction équitable suffisante au titre du préjudice moral. Il estime en outre que la somme réclamée est excessive et disproportionnée.

110. La Cour juge indéniable que le requérant a subi un dommage moral du fait des violations constatées de ses droits garantis par les articles 8 et 13 de la Convention. Statuant en équité, comme le veut l'article 41 de la Convention, et prenant en compte l'abstention prolongée des autorités compétentes de se prononcer sur sa demande de regroupement familial et, partant, la durée considérable pendant laquelle le requérant est resté séparé des membres de sa famille, sans que cela ne lui soit imputable, la Cour lui octroie 10 000 EUR pour dommage moral, plus tout montant pouvant être dû à titre d'impôt sur cette somme.

B. Frais et dépens

111. Le requérant ne réclame rien pour frais et dépens. Partant, la Cour estime qu'il n'y a pas lieu de lui octroyer de somme à ce titre.

PAR CES MOTIFS, LA COUR, À L'UNANIMITÉ,

1. *Déclare* la requête recevable ;

2. *Dit* qu'il y a eu violation de l'article 8 de la Convention ;

3. *Dit* qu'il n'y a pas lieu d'examiner séparément le grief formulé sur le terrain de l'article 14 de la Convention combiné avec l'article 8 ;

4. *Dit* qu'il y a eu violation de l'article 13 de la Convention combiné avec l'article 8 ;

5. *Dit*
   a) que l'État défendeur doit verser au requérant, dans un délai de trois mois à compter de la date à laquelle l'arrêt sera devenu définitif conformément à l'article 44 § 2 de la Convention, 10 000 EUR (dix mille euros), plus tout montant pouvant être dû à titre d'impôt sur cette somme, pour dommage moral ;
   b) qu'à compter de l'expiration dudit délai et jusqu'au versement, ce montant sera à majorer d'un intérêt simple à un taux égal à celui de la facilité de prêt marginal de la Banque centrale européenne applicable pendant cette période, augmenté de trois points de pourcentage ;

6. *Rejette* le surplus de la demande de satisfaction équitable.

Fait en français, puis communiqué par écrit le 23 juin 2026, en application de l'article 77 §§ 2 et 3 du règlement.

Milan Blaško Greffier	Peeter Roosma Président