

Affaire C-568/21

Demande de décision préjudicielle

Date de dépôt :

16 septembre 2021

Juridiction de renvoi :

Raad van State (Pays-Bas)

Date de la décision de renvoi :

25 août 2021

Partie demanderesse :

Staatssecretaris van Justitie en Veiligheid

Parties défenderesses :

E. et S., agissant également pour leurs enfants mineurs

RAAD VAN STATE (Conseil d'État, Pays-Bas ; ci-après le « Raad »)

[omissis]

AFDELING BESTUURSRECHTSPRAAK

(section du contentieux administratif)

Décision de renvoi rendue dans le cadre de l'appel formé par :

le Staatssecretaris van Justitie en Veiligheid (secrétaire d'État à la Justice et à la Sécurité, ci-après le « Staatssecretaris »),

appelant,

contre le jugement du rechtbank Den Haag (tribunal de La Haye, Pays-Bas ; ci-après le « rechtbank »), siégeant à Amsterdam, du 20 mars 2020 [omissis] dans le litige opposant :

E. et S., agissant également pour leurs enfants mineurs (ci-après les « ressortissants étrangers »)

et

le Staatssecretaris.

Le déroulement de la procédure

Par décisions du 29 janvier 2020, le Staatssecretaris a écarté sans examen les demandes que les ressortissants étrangers avaient formées pour se voir accorder un permis de séjour temporaire au titre de l’asile.

Par jugement du 20 mars 2020, le rechtbank a déclaré fondés les recours que les ressortissants étrangers ont introduits contre ces décisions, il a annulé celles-ci et il a ordonné que le Staatssecretaris examine les demandes des ressortissants étrangers sur le fond.

Le Staatssecretaris a interjeté appel de ce jugement.

[omissis : déroulement de la procédure nationale]

Les motifs

Introduction

1. La présente décision de renvoi porte sur la question de savoir si une carte diplomatique délivrée par un État membre au titre de la convention de Vienne sur les relations diplomatiques (Tractatenblad 1962, 101 ; ci-après la « convention de Vienne ») constitue un titre de séjour tel que visé à l’article 2, initio et sous l), du [règlement (UE) n° 604/2013 du Parlement européen et du Conseil, du 26 juin 2013, établissant les critères et mécanismes de détermination de l’État membre responsable de l’examen d’une demande de protection internationale introduite dans l’un des États membres par un ressortissant de pays tiers ou un apatride (ci-après le « règlement de Dublin », JO 2013, L 180, p. 31)].

1.1. [omissis]

1.2. Dans la présente décision, le Raad a décidé de ne pas faire connaître le nom non seulement des ressortissants étrangers, maar aussi du pays d’origine et de l’État membre concerné. Cela a été fait parce qu’il s’agit d’un groupe très spécifique d’étrangers (personnel diplomatique) et qu’il convient d’empêcher que les données à caractère personnel des ressortissants étrangers ne soient divulguées.

Les faits

2. Le Raad a établi les faits qui suivent. Les ressortissants étrangers sont des ressortissants de pays tiers. Ils forment une famille. Le père a travaillé, à l'ambassade de son pays, dans l'État membre X et y a habité avec la famille. Ils ont reçu des cartes diplomatiques du ministère des Affaires étrangères de cet État membre. La famille a quitté l'État membre X après quelques années. Ils ont déposé, plus tard, aux Pays-Bas, des demandes de protection internationale.

2.1. La copie de la carte diplomatique du père, produite par les ressortissants étrangers, indique en anglais ce qui suit : « diplomatic identity card » (carte d'identité diplomatique), « mission » (mission), « surname » (nom de famille), « given names » (prénoms), « date of birth » (date de naissance), « personal code » (numéro du personnel), « position » (fonctions), « date of issue » (date de délivrance), « date of expiry » (date d'expiration) et « holder's signature » (signature du titulaire). Elle mentionne également le statut.

Le déroulement de la procédure de prise en charge

3. Le 31 juillet 2019, en vertu de l'article 12, premier ou troisième paragraphe, du règlement de Dublin, le Staatssecretaris a considéré l'État membre X comme étant l'État membre responsable de l'examen des demandes de protection internationale. Le 30 août 2019, l'État membre X a rejeté les requêtes aux fins de prise en charge. Il a fondé cette décision sur le fait qu'il n'avait jamais octroyé aucun visa ou titre de séjour aux ressortissants étrangers. Selon lui, les ressortissants étrangers séjournaient dans l'État membre X exclusivement au titre de leur statut diplomatique. Ils ont voyagé vers l'État membre X et vers les Pays-Bas en utilisant leur passeport diplomatique, de sorte qu'ils n'avaient pas besoin d'un visa. Selon l'État membre X, eu égard à l'article 14, paragraphe 2, du règlement de Dublin, la responsabilité de l'examen incombe pour cette raison au Royaume des Pays-Bas.

3.1. Le 11 septembre 2019, le Staatssecretaris a demandé ensuite à l'État membre X de reconsidérer les requêtes aux fins de prise en charge. Dans les lettres aux autorités de l'État membre X, le Staatssecretaris a exposé que l'État membre X n'avait pas accordé de visa mais bien un titre de séjour. À cet égard, le Staatssecretaris a fait référence à un manuel du ministère des Affaires étrangères de l'État membre X. Ce manuel indique que les cartes diplomatiques constituent, pour le personnel d'une représentation diplomatique et les membres de leur famille, le fondement légal du séjour dans l'État membre X. En conséquence, selon le Staatssecretaris, les cartes diplomatiques délivrées par les autorités de l'État membre X constituent un titre de séjour. Le Staatssecretaris a déclaré que l'État membre X était pour cette raison, au titre de l'article 12, paragraphe 1, du règlement de Dublin, l'État membre responsable.

3.2. Le 25 septembre 2019, l'État membre X a alors accepté finalement les requêtes aux fins de prise en charge au titre de l'article 12, paragraphe 1, du règlement de Dublin.

Les décisions du Staatssecretaris et le jugement du rechtbank

4. Par décisions du 29 janvier 2020, le Staatssecretaris a refusé d'examiner les demandes de protection internationale formées par les ressortissants étrangers, parce que l'État membre X était responsable de l'examen de celles-ci.

4.1. Dans leurs recours devant le rechtbank, les ressortissants étrangers ont considéré que l'État membre X n'était pas l'État membre responsable de l'examen de leurs demandes, parce que les autorités de l'État membre X ne leur avaient jamais délivré un titre de séjour. Il ne relevait pas des compétences de ces autorités d'accorder une autorisation pour leur séjour dans l'État membre X. Ils avaient un droit de séjour dans l'État membre X au titre de leur statut diplomatique. Ils tiraient ce droit de séjour directement de la convention de Vienne. Selon eux, les cartes diplomatiques ne sont qu'une confirmation de ce droit.

4.2. Le rechtbank a estimé que les cartes diplomatiques délivrées par les autorités de l'État membre X ne pouvaient pas être considérées comme une autorisation de séjour, parce que les ressortissants étrangers disposaient déjà d'un droit de séjour dans l'État membre X au titre de la convention de Vienne. Les cartes diplomatiques ne revêtaient donc qu'un caractère déclaratoire et non constitutif pour le droit de séjour des ressortissants étrangers. Selon le rechtbank, c'est à tort que le Staatssecretaris a tenu l'État membre X pour responsable de l'examen des demandes de protection internationale.

L'appel

5. Le Staatssecretaris a interjeté appel du jugement du rechtbank devant le Raad. En vue de l'expiration du délai de transfert, il a également demandé l'octroi de mesures provisoires.

5.1. Par décision du 24 mars 2020, le voorzieningenrechter (juge des référés) du Raad a fait droit à la demande du Staatssecretaris et a décidé que le Staatssecretaris ne devait pas prendre de nouvelles décisions sur les demandes avant que le Raad n'ait statué sur l'appel.

5.2. En appel, à titre principal, le Staatssecretaris soutient que les cartes diplomatiques délivrées aux ressortissants étrangers par l'État membre X relèvent bien de la définition de « titre de séjour » au sens de l'article 2, initio et sous l), du règlement de Dublin, parce que, par la délivrance effective des cartes diplomatiques, l'État membre X a confirmé que les ressortissants étrangers disposaient d'un droit de séjour au titre de la convention de Vienne. Il fait valoir que les cartes diplomatiques permettaient aux ressortissants étrangers de

démontrer qu'ils étaient autorisés à séjourner sur le territoire de l'État membre X. Selon lui, le fait que les ressortissants étrangers tiraient le droit d'y séjourner directement de la convention de Vienne ne signifie pas que les cartes diplomatiques ne relèvent pas de la définition de « titre de séjour ». Il fait valoir qu'il ne résulte pas du règlement de Dublin qu'il doit s'agir d'un titre tiré du droit des étrangers. Selon le Staatssecretaris, le règlement de Dublin ne s'oppose dès lors pas à son point de vue selon lequel une carte diplomatique constitue un titre de séjour au sens de l'article 2, initio et sous l), du règlement de Dublin. À titre subsidiaire, le Staatssecretaris soutient que les cartes diplomatiques doivent se concevoir comme un titre de séjour eu égard à l'économie générale et aux objectifs du règlement de Dublin. Il fait valoir à cette fin que, dans l'entrée et le séjour des ressortissants étrangers sur le territoire des États membres, l'État membre X a joué le plus grand rôle. Il soutient que l'arrêt du 26 juillet 2017, Jafari (C-646/16, EU:C:2017:586), s'applique par analogie.

5.3. Lors de l'audience devant le Raad, le Staatssecretaris a signalé qu'il a soumis aux autres États membres et à la Confédération suisse, de manière informelle, la question de savoir si une carte diplomatique doit être considérée comme un titre de séjour. Des réactions qu'il a reçues, il apparaît que les avis des États membres à cet égard divergent. Certains États membres considèrent, tout comme le Royaume des Pays-Bas, une carte diplomatique comme un titre de séjour au sens du règlement de Dublin, tandis que d'autres États membres ne sont pas de cet avis.

Le cadre juridique

Le droit international

La convention de Vienne

L'article 2 énonce :

« L'établissement de relations diplomatiques entre États et l'envoi de missions diplomatiques permanentes se font par consentement mutuel. »

L'article 4 énonce :

« 1. L'État accréditant doit s'assurer que la personne qu'il envisage d'accréditer comme chef de la mission auprès de l'État accréditaire a reçu l'agrément de cet État.

2. L'État accréditaire n'est pas tenu de donner à l'État accréditant les raisons d'un refus d'agrément. »

L'article 7 énonce :

« Sous réserve des dispositions des articles 5, 8, 9 et 11, l'État accréditant nomme à son choix les membres du personnel de la mission. En ce qui concerne les attachés militaires, navals ou de l'air, l'État accréditaire peut exiger que leurs noms lui soient soumis à l'avance aux fins d'approbation. »

L'article 9 énonce :

« 1. L'État accréditaire peut, à tout moment et sans avoir à motiver sa décision, informer l'État accréditant que le chef ou tout autre membre du personnel diplomatique de la mission est persona non grata ou que tout autre membre du personnel de la mission n'est pas acceptable. L'État accréditant rappellera alors la personne en cause ou mettra fin à ses fonctions auprès de la mission, selon le cas. Une personne peut être déclarée non grata ou non acceptable avant d'arriver sur le territoire de l'État accréditaire.

2. Si l'État accréditant refuse d'exécuter, ou n'exécute pas dans un délai raisonnable, les obligations qui lui incombent aux termes du paragraphe 1 du présent article, l'État accréditaire peut refuser de reconnaître à la personne en cause la qualité de membre de la mission. »

L'article 10 énonce :

« 1. Sont notifiés au Ministère des affaires étrangères de l'État accréditaire ou à tel autre ministère dont il aura été convenu :

a) La nomination des membres de la mission, leur arrivée et leur départ définitif ou la cessation de leurs fonctions dans la mission ;

b) L'arrivée et le départ définitif d'une personne appartenant à la famille d'un membre de la mission, et, s'il y a lieu, le fait qu'une personne devient ou cesse d'être membre de la famille d'un membre de la mission ;

[...]

2. Toutes les fois qu'il est possible, l'arrivée et le départ définitif doivent également faire l'objet d'une notification préalable. »

L'article 39 énonce :

« 1. Toute personne ayant droit aux privilèges et immunités en bénéficie dès qu'elle pénètre sur le territoire de l'État accréditaire pour gagner son poste ou, si elle se trouve déjà sur ce territoire, dès que sa nomination a été notifiée au Ministère des affaires étrangères ou à tel autre ministère dont il aura été convenu.

2. Lorsque les fonctions d'une personne bénéficiant des privilèges et immunités prennent fin, ces privilèges et immunités cessent normalement au moment où cette personne quitte le pays, ou à l'expiration d'un délai raisonnable qui lui aura été accordé à cette fin, mais ils subsistent jusqu'à ce moment, même

en cas de conflit armé. Toutefois, l'immunité subsiste en ce qui concerne les actes accomplis par cette personne dans l'exercice de ses fonctions comme membre de la mission.

[...] »

Le droit de l'Union

Le règlement de Dublin

Les considérants 4 et 5 énoncent :

« 4) Les conclusions de Tampere ont également précisé que le RAEC devrait comporter à court terme une méthode claire et opérationnelle pour déterminer l'État membre responsable de l'examen d'une demande d'asile. »

« 5) Une telle méthode devrait être fondée sur des critères objectifs et équitables tant pour les États membres que pour les personnes concernées. Elle devrait, en particulier, permettre une détermination rapide de l'État membre responsable afin de garantir un accès effectif aux procédures d'octroi d'une protection internationale et ne pas compromettre l'objectif de célérité dans le traitement des demandes de protection internationale. »

L'article 2 (« Définitions ») énonce :

« Aux fins du présent règlement, on entend par :

[...]

l) "titre de séjour", toute autorisation délivrée par les autorités d'un État membre autorisant le séjour d'un ressortissant de pays tiers ou d'un apatride sur son territoire, y compris les documents matérialisant l'autorisation de se maintenir sur le territoire dans le cadre d'un régime de protection temporaire ou en attendant que prennent fin les circonstances qui font obstacle à l'exécution d'une mesure d'éloignement, à l'exception des visas et des autorisations de séjour délivrés pendant la période nécessaire pour déterminer l'État membre responsable en vertu du présent règlement ou pendant l'examen d'une demande de protection internationale ou d'une demande d'autorisation de séjour ;

[...] »

L'article 12 (« Délivrance de titres de séjour ou de visas ») énonce :

« 1. Si le demandeur est titulaire d'un titre de séjour en cours de validité, l'État membre qui l'a délivré est responsable de l'examen de la demande de protection internationale.

[...]

3. Si le demandeur est titulaire de plusieurs titres de séjour ou visas en cours de validité, délivrés par différents États membres, la responsabilité de l'examen de la demande de protection internationale incombe, dans l'ordre suivant :

- a) à l'État membre qui a délivré le titre de séjour qui confère le droit de séjour le plus long ou, en cas de durée de validité identique, à l'État membre qui a délivré le titre de séjour dont l'échéance est la plus lointaine ;
- b) à l'État membre qui a délivré le visa ayant l'échéance la plus lointaine lorsque les visas sont de même nature ;
- c) en cas de visas de nature différente, à l'État membre qui a délivré le visa ayant la plus longue durée de validité ou, en cas de durée de validité identique, à l'État membre qui a délivré le visa dont l'échéance est la plus lointaine.

[...] »

L'article 14 (« Entrée sous exemption de visa ») énonce :

« 1. Lorsqu'un ressortissant de pays tiers ou un apatride entre sur le territoire d'un État membre dans lequel il est exempté de l'obligation de visa, l'examen de sa demande de protection internationale incombe à cet État membre.

2. Le principe énoncé au paragraphe 1 ne s'applique pas lorsque le ressortissant de pays tiers ou l'apatride introduit sa demande de protection internationale dans un autre État membre dans lequel il est également exempté de l'obligation d'être en possession d'un visa pour y entrer. Dans ce cas, c'est cet autre État membre qui est responsable de l'examen de la demande de protection internationale. »

Ce qui donne lieu à la question préjudicielle

6. Le Raad constate qu'il n'est pas contesté que les autorités de l'État membre X ont délivré des cartes diplomatiques aux ressortissants étrangers et que ces cartes étaient encore valides au moment où ils ont déposé leurs demandes de protection internationale aux Pays-Bas. Les parties sont également d'accord que l'État membre X a délivré ces cartes diplomatiques conformément à la convention de Vienne. Le Royaume des Pays-Bas et l'État membre X sont parties à la convention de Vienne.

6.1. La question est de savoir si une carte diplomatique délivrée par un État membre au titre de la convention de Vienne constitue un titre de séjour tel que visé à l'article 2, initio et sous l), du règlement de Dublin. La réponse à cette question est nécessaire pour déterminer quel État membre est responsable de l'examen des demandes de protection internationale des ressortissants étrangers. Afin de préciser la question, le Raad examinera l'interprétation de l'article 2,

initio et sous l), du règlement de Dublin ainsi que la convention de Vienne. Il abordera en outre les deux possibilités qui se présentent en l'espèce.

L'interprétation de l'article 2, initio et sous l), du règlement de Dublin

7. Pour répondre à la question essentielle dans cette affaire, il y a lieu d'interpréter l'article 2, initio et sous l), du règlement de Dublin. Les dispositions du droit de l'Union doivent être interprétées selon la méthode que la Cour a précisée dans sa jurisprudence. L'interprétation du texte de l'article 2, initio et sous l), du règlement de Dublin implique donc, en premier lieu, une comparaison des différentes versions linguistiques (voir arrêts du 6 octobre 1982, Cilfit e.a., 283/81, EU:C:1982:335, point 18, et du 24 octobre 1996, Kraaijeveld e.a., C-72/95, EU:C:1996:404, point 28). En second lieu, il convient de tenir compte de l'économie générale, du contexte et des objectifs du règlement de Dublin. Dans ce cadre, le préambule de ce règlement est susceptible de préciser le contenu d'une disposition (voir arrêt du 11 juin 2015, Zh. et O., C-554/13, EU:C:2015:377, point 42). Dans l'interprétation, la genèse du règlement peut également être prise en considération (voir arrêt du 24 juin 2015, T., C-373/13, EU:C:2015:413, point 58).

Les termes de l'article 2, initio et sous l), du règlement de Dublin

7.1. Le texte de l'article 2, initio et sous l), du règlement de Dublin ne fournit pas de réponse claire à la question de savoir si une carte diplomatique délivrée au titre de la convention de Vienne constitue un titre de séjour au sens du règlement de Dublin. Une comparaison de la version linguistique néerlandaise avec les versions en langues française, anglaise et allemande de cette disposition n'apporte pas davantage d'éclaircissement. Dans aucune des versions linguistiques, la définition ne permet de conclure qu'une carte de séjour diplomatique constitue un titre de séjour. Le règlement de Dublin ne précise pas expressément qu'il doit s'agir d'un titre délivré en vertu du droit national, mais il exige seulement un titre de séjour au sens général. En outre, il résulte de tous les textes qu'il doit s'agir d'une autorisation, délivrée par les autorités d'un État membre, de séjourner sur le territoire de cet État membre. Le règlement de Dublin ne précise pas ce que cette autorisation doit comporter.

L'économie générale, le contexte et les objectifs du règlement de Dublin

7.2. L'économie générale, le contexte, les objectifs et la genèse du règlement de Dublin n'offrent, eu égard à ce qui suit, aucune réponse déterminante quant au sens de l'article 2, initio et sous l), du règlement de Dublin dans ce cas précis.

7.2.1. Le règlement de Dublin vise à établir une méthode claire et opérationnelle pour déterminer l'État membre responsable de l'examen d'une demande de protection internationale, introduite par un demandeur auprès de l'un des États membres, méthode qui doit être fondée sur des critères objectifs qui soient

équitable tant pour les États membres que pour les demandeurs d'asile concernés. Cette méthode doit permettre une détermination rapide de l'État membre responsable afin de garantir ainsi un accès effectif aux procédures d'octroi d'une protection internationale (voir, entre autres, considérants 4 et 5). En outre, le règlement de Dublin vise à empêcher le « forum shopping » (recherche du for le plus avantageux) (voir arrêts du 21 décembre 2011, *N. S. e.a.*, C-411/10 et C-493/10, EU:C:2011:865, point 79, et du 7 juin 2016, *Ghezelbash*, C-63/15, EU:C:2016:409, point 54). Par ailleurs, un principe de base du règlement de Dublin est que la responsabilité de l'examen d'une demande de protection internationale incombe en premier lieu à l'État membre qui est à l'origine de l'entrée ou du séjour [d'un ressortissant d'un pays tiers] sur le territoire des États membres (voir arrêt du 26 juillet 2017, *Jafari*, C-646/16, EU:C:2017:586, point 87, et exposé des motifs de la proposition ayant conduit à l'adoption du règlement Dublin III [COM(2008) 820 final, point 3]). En effet, le principe qui sous-tend le système de Dublin est que, dans un espace de libre circulation, chaque État membre est comptable vis-à-vis de tous les autres de son action en matière d'entrée et de séjour des ressortissants de pays tiers et que, au titre des principes de solidarité et de loyale coopération, il doit également en assumer les conséquences (voir arrêt du 26 juillet 2017, *Jafari*, C-646/16, EU:C:2017:586, point 88, et exposé des motifs de la proposition ayant conduit à l'adoption du règlement Dublin II [COM(2001) 447 final, p. 9]).

La convention de Vienne

7.3. Une disposition du droit de l'Union doit être interprétée à la lumière des règles pertinentes du droit international public, ce droit faisant partie de l'ordre juridique de l'Union (voir arrêts du 16 juin 1998, *Racke*, C-162/96, EU:C:1998:293, points 45 et 46, et du 16 octobre 2012, *Hongrie/Slovaquie*, C-364/10, EU:C:2012:630, point 44). La convention de Vienne établit les règles en matière de relations diplomatiques. Il s'agit, entre autres, des privilèges et immunités qui visent à garantir un fonctionnement efficace des représentations diplomatiques.

7.3.1. L'établissement d'une représentation diplomatique se fait par consentement mutuel de l'État accréditaire et de l'État accréditant (article 2 de la convention de Vienne). L'État accréditant doit s'assurer que l'État accréditaire a accordé l'agrément à la personne qu'il envisage de nommer comme chef de la représentation diplomatique (article 4 de la convention de Vienne). En ce qui concerne les autres membres du personnel diplomatique et les membres de leur famille, le ministère des Affaires étrangères ne doit recevoir que la notification de leur nomination, leur arrivée, leur départ définitif ou la cessation de leurs fonctions dans la représentation diplomatique. Une notification préalable de l'arrivée ou du départ n'est pas requise. Il appartient à l'État accréditant de nommer le personnel diplomatique (articles 7 et 10 de la convention de Vienne). La conséquence de cette nomination par laquelle le statut diplomatique est conféré est que le diplomate et les membres de sa famille peuvent bénéficier des privilèges et immunités prévus dans la convention de Vienne. L'un de ces privilèges est le

droit de résider dans l'État accréditaire. Le diplomate bénéficie des privilèges et immunités dès qu'il pénètre dans l'État accréditaire pour entamer ses fonctions en tant que membre de la représentation diplomatique ou, s'il se trouve déjà sur le territoire de l'État accréditaire, dès que sa nomination a été notifiée au ministère des Affaires étrangères (article 39 de la convention de Vienne).

7.3.2. La convention de Vienne impose donc aux États qui en sont parties à, entre autres, autoriser le séjour du personnel diplomatique et des membres de leur famille. La naissance du droit de séjour des diplomates et des membres de leur famille ne dépend pas de la délivrance ou du refus, par l'État accréditaire, d'un titre de séjour. Certes, l'État accréditaire peut à tout moment déclarer un membre du personnel diplomatique persona non grata ou non acceptable. L'État accréditant est alors tenu de rappeler cette personne. Si l'État accréditant s'en abstient, l'État accréditaire peut refuser de reconnaître encore cette personne comme membre de la représentation diplomatique (article 9 de la convention de Vienne). Cela implique que cette personne ne bénéficie plus des privilèges et immunités dans l'État accréditaire. Ce cas exceptionnel n'est toutefois pas en cause en l'espèce.

Les deux possibilités

8. Le Raad voit deux possibilités. La première possibilité est qu'une carte diplomatique constitue un titre de séjour au sens de l'article 2, initio et sous l), du règlement de Dublin. Il s'ensuit que l'État membre X est responsable de l'examen des demandes de protection internationale en vertu de l'article 12, paragraphe 1, du règlement de Dublin. La seconde possibilité est qu'une carte diplomatique ne constitue pas un titre de séjour au sens de l'article 2, initio et sous l), du règlement de Dublin. Dans ce cas, le Royaume des Pays-Bas est l'État membre responsable en vertu de l'article 14, paragraphe 2, du règlement de Dublin, parce que les ressortissants étrangers n'étaient pas soumis à l'obligation de visa tant dans l'État membre X qu'aux Pays-Bas.

La première possibilité : il s'agit bien d'un titre de séjour au sens du règlement de Dublin

8.1. Une raison de retenir l'interprétation selon laquelle une carte diplomatique délivrée au titre de la convention de Vienne est un titre de séjour au sens du règlement de Dublin pourrait être que cette interprétation est conforme au principe de base selon lequel la responsabilité de l'examen d'une demande de protection internationale incombe en premier lieu à l'État membre qui est à l'origine de l'entrée ou du séjour [d'un ressortissant d'un pays tiers] sur le territoire des États membres (voir arrêt du 26 juillet 2017, Jafari, C-646/16, EU:C:2017:586, point 87, et exposé des motifs de la proposition ayant conduit à l'adoption du règlement Dublin III [COM(2008) 820 final, point 3]). Dans ce cas, les ressortissants étrangers présentent le lien le plus fort avec l'État membre X. Bien que leur arrivée dans l'État membre X soit un choix fait par l'État accréditant, les

ressortissants étrangers sont entrés sur le territoire des États membres aux fins des relations diplomatiques entre l'État accréditant et l'État membre X. Ensuite, ils ont travaillé et résidé quelques années dans l'État membre X.

8.1.1. En outre, une autre interprétation aurait pour effet que les étrangers qui travaillent en tant que membres du personnel diplomatique dans un État membre et qui souhaitent ensuite introduire une demande de protection internationale peuvent choisir eux-mêmes dans quel État membre ils le font. En instaurant les mécanismes et les critères uniformes tendant à la détermination de l'État membre responsable, le règlement de Dublin vise précisément à prévenir cette situation (voir arrêt du 2 avril 2019, H. et R., C-582/17 et C-583/17, EU:C:2019:280, point 77). Le Raad observe toutefois que celle-ci ne se présente pas souvent dans la pratique. En effet, il s'agit d'un groupe d'étrangers très spécifique.

La seconde possibilité : il ne s'agit pas d'un titre de séjour au sens du règlement de Dublin

8.2. Une raison de retenir l'interprétation selon laquelle une carte diplomatique délivrée au titre de la convention de Vienne n'est pas un titre de séjour au sens du règlement de Dublin est qu'il semble découler de cette convention que, dans les relations diplomatiques internationales, il ne relève pas des compétences de l'État accréditaire d'autoriser ou de refuser le séjour des diplomates sur son territoire. Le père a été nommé par l'État accréditant comme membre du personnel de la représentation diplomatique dans l'État membre X. De ce fait, le statut diplomatique lui a été conféré ainsi qu'à sa famille. Ainsi qu'il a été indiqué au point 7.3.1, le droit de séjour dont ils ont bénéficié dans l'État membre X constituait un privilège qui se fondait sur ce statut diplomatique. Ils tiraient ce privilège directement – sans intervention des autorités de l'État membre X – de la convention de Vienne. La carte diplomatique ne fait que confirmer le séjour régulier déjà existant des ressortissants étrangers dans l'État membre X. Cet aspect plaide fortement, selon le Raad, en faveur de l'interprétation selon laquelle une carte diplomatique ne constitue pas un titre de séjour au sens du règlement de Dublin.

8.2.1. Dans ce cadre, le Raad observe que, aux Pays-Bas, le droit de séjour du personnel diplomatique est non pas fondé sur la Vreemdelingenwet 2000 (loi sur les étrangers de 2000), mais directement sur la convention de Vienne (voir Kamerstukken II 1998/99, 26 732, n° 3, p. 16, et Kamerstukken II 2011/12, 33 192, n° 3, p. 19). Les membres du personnel diplomatique reçoivent du ministère des Affaires étrangères un document, qu'il est convenu d'appeler « document de personne privilégiée », qui leur permet de prouver leur statut. Ce document ne constitue pas un titre de séjour au sens de la Vreemdelingenwet 2000 (loi sur les étrangers de 2000).

Conclusion

9. Selon le Raad, la réponse à la question de savoir si une carte diplomatique délivrée au titre de la convention de Vienne constitue un titre de séjour au sens du règlement de Dublin ne peut pas être donnée de façon univoque. Cette réponse ne peut être déduite directement ni de l'article 2, initio et sous l), du règlement de Dublin, ni du système établi par ce règlement, ni des règles pertinentes du droit international public. La jurisprudence de la Cour concernant le règlement de Dublin n'offre pas davantage d'éclaircissement à cet égard. Il ressort de la réaction du Staatssecretaris lors de l'audience que les pratiques des États membres divergent. Bien que le Raad estime que, en l'espèce, il n'est pas question d'une autorisation par les autorités de l'État membre X et donc pas non plus d'un titre de séjour, une autre interprétation n'est pas à exclure, eu égard aux objectifs et aux principes de base du règlement de Dublin.

La question préjudicielle

[omissis : introduction de la question formulée ci-après]

L'article 2, initio et sous l), du règlement de Dublin doit-il être interprété en ce sens qu'une carte diplomatique délivrée par un État membre au titre de la convention de Vienne sur les relations diplomatiques constitue un titre de séjour au sens de cette disposition ?

[omissis]

Décision

Le Raad :

- I. demande à la Cour de se prononcer à titre préjudiciel sur la question suivante :

L'article 2, initio et sous l), du règlement de Dublin doit-il être interprété en ce sens qu'une carte diplomatique délivrée par un État membre au titre de la convention de Vienne sur les relations diplomatiques constitue un titre de séjour au sens de cette disposition ?

[omissis : formules finales et signatures]