



Recueil de la jurisprudence

CONCLUSIONS DE L'AVOCAT GÉNÉRAL
M. ANTHONY M. COLLINS
présentées le 9 mars 2023¹

Affaire C-568/21

**Staatssecretaris van Justitie en Veiligheid
en présence de :**

E.,

S.,

et leurs enfants mineurs

[demande de décision préjudicielle formée par le Raad van State (Conseil d'État, Pays-Bas)]

« Renvoi préjudiciel – Espace de liberté, de sécurité et de justice – Règlement (UE) n° 604/2013 – Article 2, initio et sous l) – Notion de “titre de séjour” – Carte d'identité diplomatique délivrée par un État membre – Critères et mécanismes de détermination de l'État membre responsable de l'examen d'une demande de protection internationale – Convention de Vienne sur les relations diplomatiques – Privilèges et immunités – Droit de séjour sur le territoire de l'État membre accréditaire »

I. Introduction

1. Les présentes conclusions se penchent sur la question de savoir si les cartes d'identité diplomatiques délivrées, en application de la convention de Vienne sur les relations diplomatiques, du 18 avril 1961 (ci-après la « convention de Vienne »)², par un État membre à des ressortissants de pays tiers qui sont des membres du personnel d'une mission diplomatique établie dans cet État constituent des titres de séjour aux fins de 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 apatride³ (ci-après le « règlement Dublin III »), de sorte que cet État membre est responsable de l'examen des demandes de protection internationale formées par les titulaires de ces documents.

¹ Langue originale : l'anglais.

² Nations unies, *Recueil des Traités*, vol. 500, p. 95.

³ JO 2013, L 180, p. 31.

II. Le règlement Dublin III

2. Les considérants 4 et 5 du règlement Dublin III précisent ce qui suit :

« (4) Les conclusions de Tampere ont également précisé que le [régime d’asile européen commun] 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. »

3. L’article 1^{er} du règlement Dublin III, intitulé « Objet », prévoit que « [l]e présent règlement établit les critères et les 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 par un apatride (ci-après dénommé “État membre responsable”) ».

4. L’article 2, initio et sous l), du règlement Dublin III définit le « titre de séjour » comme étant « 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 ».

5. Aux termes de l’article 7, paragraphe 1, du règlement Dublin III, « [l]es critères de détermination de l’État membre responsable s’appliquent dans l’ordre dans lequel ils sont présentés dans le présent chapitre ».

6. Les critères pertinents sont établis à l’article 12, paragraphe 1, et à l’article 14 du règlement Dublin III. L’article 12 de ce règlement, intitulé « Délivrance de titres de séjour ou de visas », prévoit à son paragraphe 1 que, « [s]i 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 ». L’article 14 dudit règlement, intitulé « Entrée sous exemption de visa », dispose :

« 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. »

7. En vertu de l'article 29, paragraphe 1, du règlement Dublin III :

« Le transfert du demandeur [...] de l'État membre requérant vers l'État membre responsable s'effectue [...], au plus tard, dans un délai de six mois à compter de l'acceptation par un autre État membre de la requête aux fins de prise en charge ou de reprise en charge de la personne concernée ou de la décision définitive sur le recours ou la révision lorsque l'effet suspensif est accordé conformément à l'article 27, paragraphe 3.

[...] »

III. Les faits à l'origine du litige, la question préjudicielle et la procédure devant la Cour

8. Les demandeurs de protection internationale (ci-après les « demandeurs ») sont une famille de ressortissants de pays tiers. Le père a travaillé à l'ambassade de son pays d'origine établie dans l'État membre X. Tant lui que son épouse et leurs deux enfants ont bénéficié des privilèges et immunités prévus par la convention de Vienne et se sont vu octroyer des cartes d'identité diplomatiques par le ministère des Affaires étrangères de cet État membre. Après quelques années, la famille a quitté l'État membre X et a déposé des demandes de protection internationale aux Pays-Bas⁴.

9. Le 31 juillet 2019, le staatssecretaris van Justitie en Veiligheid (secrétaire d'État à la Justice et à la Sécurité, Pays-Bas, ci-après le « secrétaire d'État ») a informé les demandeurs qu'il considérait l'État membre X comme étant l'État membre responsable de l'examen de leurs demandes en application soit de l'article 12, paragraphe 1, soit de l'article 12, paragraphe 3, du règlement Dublin III.

10. Le 30 août 2019, l'État membre X a rejeté les requêtes aux fins de prise en charge du secrétaire d'État, en déclarant qu'il n'avait octroyé ni titres de séjour ni visas aux demandeurs, dès lors que ceux-ci avaient été résidents dans l'État membre X uniquement en raison de leur statut diplomatique. Les demandeurs étaient entrés dans l'État membre X et aux Pays-Bas en utilisant leurs passeports diplomatiques, délivrés par leur pays d'origine, de sorte qu'ils n'avaient pas besoin d'un visa. En vertu de l'article 14, paragraphe 2, du règlement Dublin III, le Royaume des Pays-Bas était dès lors responsable de l'examen de leurs demandes.

11. Le 11 septembre 2019, le secrétaire d'État a demandé à l'État membre X de reconsidérer les requêtes aux fins de prise en charge. Se fondant sur un manuel des privilèges et immunités diplomatiques de l'État membre X, le secrétaire d'État a estimé que les cartes d'identité diplomatiques délivrées par cet État constituaient des titres de séjour. En vertu de l'article 12, paragraphe 1, du règlement Dublin III, la responsabilité de l'examen des demandes incombe à l'État membre X.

12. Le 25 septembre 2019, l'État membre X a accepté les requêtes aux fins de prise en charge.

13. Par décisions du 29 janvier 2020, le secrétaire d'État a décidé de ne pas examiner les demandes de protection internationale.

⁴ Pour protéger l'identité des demandeurs, la décision de renvoi n'indique ni leur nationalité ni l'État membre auprès duquel était établie la mission diplomatique dont ils relevaient, faisant référence à cet État comme étant l'État membre X. Les présentes conclusions suivront la même approche.

14. Les demandeurs ont formé un recours contre ces décisions. Devant le rechtbank Den Haag (tribunal de La Haye, Pays-Bas), ils ont fait valoir que l'État membre X n'était pas l'État membre responsable de l'examen de leurs demandes dans la mesure où leur droit de séjour dans cet État membre était tiré de la convention de Vienne. Les cartes d'identité diplomatiques que l'État membre X a délivrées sont déclaratoires, de sorte qu'elles le confirment.

15. Le rechtbank Den Haag (tribunal de La Haye) a déclaré ce recours fondé. Il a annulé la décision du secrétaire d'État, jugeant que les cartes d'identité diplomatiques ne pouvaient pas être considérées comme étant une autorisation de séjourner dans l'État membre X, puisque les demandeurs disposaient déjà d'un droit de séjour dans cet État membre au titre de la convention de Vienne. Les cartes étaient déclaratoires de ce droit et non constitutives de celui-ci. Le secrétaire d'État était par conséquent tenu d'examiner leurs demandes.

16. Le secrétaire d'État a interjeté appel de ce jugement devant le Raad van State (Conseil d'État, Pays-Bas).

17. La juridiction de renvoi estime que ni le texte de l'article 2, initio et sous l), du règlement Dublin III ni son contexte n'offrent une définition suffisamment claire de la notion de « titre de séjour ». Ce règlement n'indique pas expressément qu'il doit s'agir d'un document délivré en vertu du droit national. Même s'il doit s'agir d'une autorisation de se maintenir sur le territoire d'un État membre délivrée par les autorités de cet État membre, le règlement Dublin III ne précise pas ce que cette autorisation doit comporter. La jurisprudence de la Cour n'offre pas davantage d'éclaircissement à cet égard. La convention de Vienne impose aux États parties d'autoriser les membres du personnel diplomatique et leur famille à séjourner sur leur territoire. L'État accréditaire n'a pas le pouvoir d'accorder ou de refuser aux diplomates l'autorisation de séjourner sur son territoire⁵.

18. Compte tenu de ces considérations, la juridiction de renvoi a décidé de surseoir à statuer et de poser à la Cour la question préjudicielle suivante :

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

19. Les demandeurs, les gouvernements néerlandais et autrichien ainsi que la Commission européenne ont présenté des observations écrites.

IV. Examen de la question préjudicielle

A. Sur la recevabilité

20. Le gouvernement autrichien fait valoir que, au vu des informations qui sont à sa disposition, le renvoi préjudiciel pourrait être irrecevable. Bien que l'État membre X ait accepté les requêtes aux fins de prise en charge le 25 septembre 2019, le transfert des demandeurs n'a pas eu lieu dans les

⁵ Selon la juridiction de renvoi, le droit des membres du personnel diplomatique de séjourner aux Pays-Bas découle directement de la convention de Vienne, et non du droit national.

six mois de cette acceptation. En vertu de l'article 29, paragraphe 1, du règlement Dublin III, le Royaume des Pays-Bas est dès lors responsable de l'examen des demandes, l'appel du secrétaire d'État est inopérant et la question préjudicielle n'appelle plus de réponse⁶.

21. D'après la décision de renvoi, lorsqu'il a interjeté appel devant le Raad van State (Conseil d'État), le secrétaire d'État a demandé une injonction préliminaire pour obtenir la suspension du délai de six mois prévu à l'article 29, paragraphe 1, du règlement Dublin III. La juridiction de renvoi a accueilli cette demande le 24 mars 2020. Il s'ensuit que le litige entre les parties devant elle subsiste et que le renvoi préjudiciel est donc recevable⁷.

B. Sur le fond

1. Résumé des observations des parties

22. La juridiction de renvoi voit deux interprétations possibles : soit une carte diplomatique constitue un titre de séjour au sens de l'article 2, initio et sous l), du règlement Dublin III, et l'État membre X est donc responsable de l'examen des demandes de protection internationale, soit une carte diplomatique ne constitue pas un tel titre de séjour, et le Royaume des Pays-Bas est donc l'État membre responsable de leur examen.

23. Le gouvernement néerlandais et la Commission appuient la première interprétation. Ils font observer que la définition de la notion de « titre de séjour » au sens du règlement Dublin III est suffisamment large pour inclure les cartes d'identité diplomatiques. Ils se fondent sur l'interprétation que la Cour donne des articles 12 à 14 de ce règlement selon laquelle l'application des critères énoncés dans ces dispositions devrait, en règle générale, permettre d'attribuer à l'État membre qui est à l'origine de l'entrée ou du séjour d'un ressortissant de pays tiers sur le territoire des États membres la responsabilité d'examiner la demande de protection internationale introduite par ce ressortissant.

24. La Commission n'est pas convaincue du caractère déclaratoire et non constitutif des cartes d'identité diplomatiques dès lors que les États parties à la convention de Vienne disposent d'une certaine marge d'appréciation s'agissant des personnes admises sur leur territoire en tant que membres du personnel diplomatique. Ainsi, ils peuvent déclarer n'importe laquelle d'entre ces personnes comme étant non grata ou non acceptable. En tout état de cause, il serait contraire aux objectifs du règlement Dublin III qu'un État membre qui a accepté un ressortissant de pays tiers en tant que membre du personnel diplomatique n'ait pas une obligation d'examiner la demande de protection internationale de cette personne.

25. Le gouvernement néerlandais estime que les cartes d'identité diplomatiques sont déclaratoires des droits contenus à l'article 39 de la convention de Vienne, y compris le droit de séjourner dans l'État membre X, mais que, en définitive, ces droits découlent des décisions que l'État membre X et le pays d'origine des demandeurs ont prises de devenir parties à la convention de Vienne et de nouer des relations diplomatiques. C'est dans ce cadre que l'État membre X a autorisé les demandeurs à séjourner sur son territoire, sans préjudice de son pouvoir

⁶ Voir, entre autres, arrêt du 24 novembre 2020, Openbaar Ministerie (Faux en écritures) (C-510/19, EU:C:2020:953, point 27 et jurisprudence citée).

⁷ Voir, par analogie, arrêts du 26 juillet 2017, A.S. (C-490/16, EU:C:2017:585, points 56 à 60), et du 25 octobre 2017, Shiri (C-201/16, EU:C:2017:805, point 46). Je n'émettrai aucun avis sur la légalité de la suspension au regard du règlement Dublin III.

d'appréciation de déclarer n'importe laquelle de ces personnes comme étant non grata ou non acceptable. Cet aspect démontre l'importance du rôle que l'État membre X a joué en permettant aux demandeurs de séjourner sur son territoire.

26. Les demandeurs et le gouvernement autrichien appuient la seconde interprétation, en suivant toutefois des approches différentes. Les demandeurs se fondent sur un arrêt rendu par le Raad van State (Conseil d'État) selon lequel le personnel diplomatique et les membres de leur famille tirent leur statut privilégié directement de la convention de Vienne et ce statut n'est pas subordonné au fait qu'ils soient en possession d'un document⁸. De même, les droits des demandeurs de séjourner dans l'État membre X découlent directement de la convention de Vienne, et une carte d'identité diplomatique ne constitue qu'une preuve d'un droit de séjour existant. En vertu de cette convention, l'État accréditaire ne peut pas, sauf rares exceptions, retirer à un diplomate son droit de séjour. Il s'ensuit que cet État n'a pas le pouvoir d'accorder ce droit. Les demandeurs soulignent par ailleurs le fait que les diplomates sont exclus du champ d'application de la directive 2003/109/CE du Conseil, du 25 novembre 2003, relative au statut des ressortissants de pays tiers résidents de longue durée⁹.

27. Le gouvernement autrichien fait valoir qu'une carte d'identité diplomatique atteste des privilèges et immunités dont bénéficient les membres du personnel diplomatique en vertu de la convention de Vienne. Ces droits ne comprennent pas le droit d'entrer, ou de séjourner, dans l'État accréditaire. Les cartes d'identité diplomatiques délivrées en application de la convention de Vienne ne constituent dès lors pas des titres de séjour au sens de l'article 2, initio et sous l), du règlement Dublin III. Le gouvernement autrichien souligne que plusieurs États membres, parmi lesquels la République d'Autriche, imposent aux membres du personnel diplomatique de demander un visa d'entrée, lequel, s'il est délivré, constitue effectivement une autorisation de séjourner dans l'État membre concerné.

2. Analyse

28. Tout d'abord, j'examinerai le cadre juridique dans lequel l'État membre X a délivré les cartes d'identité diplomatiques des demandeurs. Ensuite, j'aborderai les observations présentées par les parties concernant la jurisprudence de la Cour relative aux droits de séjour des citoyens des États membres et en vérifierai la pertinence pour la présente affaire. Enfin, j'apprécierai le texte et le contexte des dispositions pertinentes du règlement Dublin III et en conclurai qu'elles sont déterminantes pour la réponse à apporter à la question préjudicielle.

a) Les cartes d'identité diplomatiques des demandeurs

29. La convention de Vienne est un accord de droit international public signé et ratifié par les États membres et par des États tiers, agissant dans l'exercice de leurs pouvoirs souverains en matière de relations diplomatiques. Elle n'a pas trait aux relations avec l'Union européenne, qui n'est pas partie à cette convention¹⁰.

⁸ Arrêt du Raad van State (Conseil d'État) du 27 mars 2008 (NL:RVS:2008:BC8570).

⁹ JO 2004, L 16, p. 44. Voir article 3, paragraphe 2, sous f), de cette directive.

¹⁰ Arrêt du 22 mars 2007, Commission/Belgique (C-437/04, EU:C:2007:178, point 33).

30. Les États parties à la convention de Vienne acceptent de conférer aux membres du personnel des missions diplomatiques certains privilèges et immunités dans le but de favoriser le « maintien de la paix et de la sécurité internationales et le développement de relations amicales entre les nations ». Le « but desdits privilèges et immunités est non pas d'avantager des individus mais d'assurer l'accomplissement efficace des fonctions des missions diplomatiques en tant que représentants des États »¹¹.

31. Ainsi que le gouvernement autrichien le souligne, la convention de Vienne ne confère pas expressément aux membres du personnel diplomatique le droit d'entrer et de séjourner sur le territoire d'un État accréditaire et les États parties peuvent instaurer des procédures pour régler ces questions. Il est néanmoins raisonnable de supposer que l'exercice efficace des fonctions des missions diplomatiques nécessite que le personnel d'une mission soit autorisé non seulement à entrer, mais aussi à séjourner sur le territoire de l'État accréditaire¹².

32. Ce droit n'est pas absolu. La convention de Vienne accorde aux États parties une marge d'appréciation significative en ce qui concerne l'identité et le nombre de personnes qu'ils acceptent en tant que membres du personnel des missions diplomatiques ainsi qu'en ce qui concerne la durée de leur présence à la suite de la cessation de leurs fonctions¹³.

33. L'État membre X est un État signataire de la convention de Vienne, qu'il a ratifiée dans les années 90. Il ressort des circonstances du présent renvoi préjudiciel que cet État membre et le pays d'origine des demandeurs ont noué des relations diplomatiques qui sont régies par cette convention. L'État membre X a donc accepté de conférer les privilèges et immunités de ladite convention aux membres du personnel de cette mission diplomatique aux fins d'assurer l'accomplissement efficace des fonctions de celle-ci, sans préjudice de l'exercice de son pouvoir d'appréciation tel que décrit au point précédent des présentes conclusions.

34. En ce qui concerne les cartes d'identité diplomatiques en cause, la demande de décision préjudicielle précise que les éléments d'information suivants y figurent : « 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 » [fonction(s)], « date of issue » (date de délivrance), « date of expiry »

¹¹ Deuxième et quatrième considérants de la convention de Vienne.

¹² Voir Denza, E., *Diplomatic Law: Commentary on the Vienna Convention on Diplomatic Relations*, Oxford University Press, Oxford, 2016 (4^e éd.), p. 50 : « En pratique, même s'il n'est pas énoncé explicitement en tant que privilège dans la [convention de Vienne], le droit d'entrer et de séjourner sur le territoire de l'État accréditaire est considéré comme découlant de l'article 7 et est transposé en droit national des étrangers pour autant que cela soit nécessaire dans certains États » (traduction par mes soins ; note en bas de page omise). Cet article 7 de la convention de Vienne prévoit que, sous réserve de dispositions spécifiques, l'État accréditant nomme à son choix les membres du personnel de sa mission.

¹³ La convention de Vienne prévoit que l'État accréditant doit s'assurer que la personne qu'il envisage d'accréditer comme chef de la mission a reçu l'agrément de l'État accréditaire ; cet État n'est pas tenu de donner les raisons d'un refus d'agrément (article 4). L'État accréditaire dispose d'un pouvoir d'appréciation quant à la nomination de membres du personnel diplomatique qui sont ses propres ressortissants (article 8, paragraphe 2). Le pouvoir d'appréciation de l'État accréditaire lui permet de déclarer, à tout moment et sans avoir à motiver sa décision, une personne comme étant non grata ou non acceptable (article 9). L'État accréditaire peut limiter l'effectif de la mission en restreignant le nombre de membres du personnel de celle-ci (article 11). L'État accréditaire a toute latitude pour déterminer le délai, raisonnable selon lui, dans lequel un membre du personnel d'une mission doit avoir quitté son territoire à la suite de la cessation de ses fonctions ainsi que le délai dans lequel, à la suite du décès d'un membre de la mission, les membres de la famille de celui-ci peuvent encore rester sur son territoire (article 39, paragraphes 2 et 3). Des événements récents démontrent amplement l'exercice qui est fait de ce pouvoir d'appréciation. Le 7 avril 2022, le ministère des Affaires étrangères de la République d'Autriche a annoncé être dans l'obligation de retirer le statut diplomatique à trois membres de l'ambassade de la Fédération de Russie établie à Vienne ainsi qu'à un membre du consulat général de la Fédération de Russie établi à Salzbourg. Ces personnes s'étaient livrées à des actes incompatibles avec leur statut diplomatique, raison pour laquelle elles ont été déclarées personæ non gratae en application de l'article 9 de la convention de Vienne et ont reçu l'ordre de quitter le territoire autrichien pour le 12 avril 2022 au plus tard.

(date d'expiration) et « holder's signature » (signature du titulaire). Elles mentionnent également le statut. Le dossier de la juridiction de renvoi ne contient pas de copie des cartes qui ont été délivrées aux demandeurs.

35. Le gouvernement néerlandais se réfère au manuel des privilèges et immunités diplomatiques de l'État membre X¹⁴, selon lequel une carte d'identité diplomatique accorde à son titulaire les privilèges et immunités énoncés dans la convention de Vienne. Elle constitue le fondement juridique du séjour du personnel diplomatique et des membres de leur famille sur le territoire de cet État membre. Conjointement avec un passeport, la carte d'identité diplomatique confère à son titulaire le droit d'entrer et de voyager sur le territoire des États de l'espace Schengen¹⁵.

36. L'État membre X a également publié un document comprenant un spécimen des cartes d'identité diplomatiques qu'il délivre¹⁶. Ce spécimen est intitulé « Diplomatic identity card » (carte d'identité diplomatique) et comporte, sur la gauche, une photo du titulaire. Le côté sur lequel la photo apparaît comprend les éléments d'information énoncés au point 34 des présentes conclusions. Le texte imprimé au dos de la carte mentionne que, jusqu'à la date d'expiration de sa validité, elle confère au titulaire le droit, d'une part, de séjourner dans l'État membre X et, d'autre part, lorsqu'elle est présentée avec un document de voyage en cours de validité, d'entrer sur le territoire des États de l'espace Schengen. Le document où figure le spécimen de la carte explique que les informations relatives aux privilèges dont le titulaire bénéficie sont indiquées au dos de cette carte.

37. Contrairement à ce que le gouvernement autrichien soutient, il ressort de ce qui précède que les cartes d'identité diplomatiques des demandeurs font la preuve de leur droit de séjourner dans l'État membre X pour le délai qui y est précisé, conformément à la convention de Vienne¹⁷.

b) La jurisprudence de la Cour en matière de droits de séjour et de titres de séjour

38. Les demandeurs se fondent, par analogie, sur la jurisprudence de la Cour selon laquelle le droit des ressortissants d'un État membre d'entrer sur le territoire d'un autre État membre et d'y séjourner, aux fins voulues par le traité, constitue un droit directement conféré par le traité, ou, selon le cas, par les dispositions prises pour la mise en œuvre de celui-ci. La délivrance d'un titre de séjour à un ressortissant d'un État membre doit être considérée non comme un acte constitutif de droits (un document constitutif), mais comme un acte destiné à constater la situation individuelle d'un ressortissant d'un autre État membre au regard des dispositions du droit de l'Union (un document déclaratoire)¹⁸. Les demandeurs estiment que cette jurisprudence peut

¹⁴ Ce document n'a pas été communiqué à la Cour ; la version actuelle est consultable sur Internet.

¹⁵ Article 19, paragraphe 2, du règlement (CE) n° 562/2006 du Parlement européen et du Conseil, du 15 mars 2006, établissant un code communautaire relatif au régime de franchissement des frontières par les personnes (code frontières Schengen) (JO 2006, L 105, p. 1) et point 4.3 de l'annexe VII de ce règlement.

¹⁶ Ce modèle de carte a été notifié à la Commission conformément à l'article 34, paragraphe 1, sous e), du règlement n° 562/2006 et a été publié, conformément à l'article 34, paragraphe 2, de ce règlement, au *Journal officiel de l'Union européenne*. Le modèle précédent, qui est probablement la version utilisée à l'époque où les demandeurs sont arrivés dans l'État membre X, a fait l'objet d'une publication au *Journal officiel de l'Union européenne* trois ans auparavant. Aux fins de la présente affaire, il n'existe aucune différence significative entre les deux versions.

¹⁷ Il apparaît que, en vertu de la législation de l'État membre X, non communiquée à la Cour mais consultable sur Internet, les traités et instruments de droit international constituent le fondement juridique du séjour temporaire et de la résidence du personnel diplomatique dans cet État. Tout comme le Royaume des Pays-Bas, l'État membre X est communément décrit comme étant moniste, admettant donc les traités internationaux qu'il a ratifiés comme faisant partie de son droit national sans devoir faire l'objet d'une législation nationale de transposition.

¹⁸ Voir, entre autres, arrêts du 23 mars 2006, Commission/Belgique (C-408/03, EU:C:2006:192, points 62 et 63 ainsi que jurisprudence citée), et du 21 juillet 2011, Dias (C-325/09, EU:C:2011:498, point 54). Voir, également, conclusions de l'avocat général Bobek dans l'affaire I (C-195/16, EU:C:2017:374, points 37 et 38 ainsi que jurisprudence citée).

être transposée à la situation des ressortissants de pays tiers au titre de la convention de Vienne, que leurs cartes d'identité diplomatiques ne font que déclarer des droits dont ils bénéficiaient déjà en vertu de celle-ci et que les autorités de l'État membre X ne leur ont donc pas délivré des titres de séjour aux fins du règlement Dublin III.

39. À cet égard, il est utile d'examiner l'un des premiers arrêts où la Cour s'est penchée sur la source du droit des ressortissants d'un État membre d'entrer et de séjourner sur le territoire d'un autre État membre, à savoir l'arrêt qu'elle a rendu dans l'affaire Royer¹⁹.

40. La Cour a jugé que le droit des ressortissants d'un État membre d'entrer sur le territoire d'un autre État membre et d'y séjourner, aux fins voulues par le traité, constitue un droit directement conféré par le traité ou, selon le cas, par les dispositions prises pour la mise en œuvre de celui-ci. Ce droit est donc acquis indépendamment de la délivrance d'un titre de séjour par l'autorité compétente d'un État membre. La délivrance de ce titre doit être considérée non pas comme un acte constitutif de droits, mais comme un acte constatant la situation individuelle d'un ressortissant d'un autre État membre au regard des dispositions du droit de l'Union. La Cour a alors observé que la directive 68/360/CEE²⁰ imposait aux États membres de reconnaître le droit de séjour sur leur territoire aux personnes qui sont en mesure de présenter les documents indiqués par cette directive et qu'un titre de séjour constituait la preuve du droit de séjour. Les dispositions pertinentes de cette directive ont donc eu pour objet de déterminer les modalités pratiques qui régissent l'exercice de droits conférés directement par le traité. Il en résultait que les autorités des États membres étaient tenues de reconnaître le droit de séjour à toute personne relevant des catégories désignées dans ladite directive et étant en mesure de prouver, par la présentation des documents spécifiés, l'appartenance à l'une de ces catégories. Dès lors qu'il s'agissait de l'exercice d'un droit acquis en vertu du traité, une simple omission des formalités légales ne pouvait pas être considérée comme constituant, en soi, une atteinte à l'ordre ou à la sécurité publics susceptible de justifier l'adoption d'un ordre d'éloignement²¹.

41. Cette jurisprudence suscite deux remarques importantes.

42. D'une part, les contextes étant juridiquement et matériellement différents, les considérations que la Cour a énoncées sur les droits que les ressortissants des États membres tirent des traités dans le cadre de l'ordre juridique de l'Union et sur l'application de la théorie de l'effet direct ne sauraient être transposées aux privilèges et immunités dont les ressortissants de pays tiers bénéficient en vertu de la convention de Vienne au sein de l'ordre juridique d'un État membre donné.

43. D'autre part, face à une situation dans laquelle certains États membres avaient indûment restreint les droits des ressortissants des États membres, la Cour a jugé que ces droits découlaient directement des traités et qu'ils existaient indépendamment de la délivrance d'un titre de séjour. Telle n'est pas la situation en l'espèce. Il n'est pas allégué qu'il existe une divergence entre les droits que les demandeurs tirent, directement ou indirectement, de la convention de Vienne et les droits attestés par les cartes d'identité diplomatiques ou ceux dont ils bénéficiaient à un autre titre.

¹⁹ Arrêt du 8 avril 1976, Royer (48/75, ci-après l'« arrêt Royer », EU:C:1976:57). Voir, également, directive 2004/38/CE du Parlement européen et du Conseil, du 29 avril 2004, relative au droit des citoyens de l'Union et des membres de leurs familles de circuler et de séjourner librement sur le territoire des États membres, modifiant le règlement (CEE) n° 1612/68 et abrogeant les directives 64/221/CEE, 68/360/CEE, 72/194/CEE, 73/148/CEE, 75/34/CEE, 75/35/CEE, 90/364/CEE, 90/365/CEE et 93/96/CEE (JO 2004, L 158, p. 77).

²⁰ Directive du Conseil du 15 octobre 1968 relative à la suppression des restrictions au déplacement et au séjour des travailleurs des États membres et de leur famille à l'intérieur de la Communauté (JO 1968, L 257, p. 13).

²¹ Arrêt Royer, points 18 à 40.

44. Au vu de ce qui précède, je considère que déterminer si les cartes d'identité diplomatiques des demandeurs revêtent un caractère déclaratoire ou constitutif au sens de l'arrêt Royer ne contribue pas à résoudre la question dont la Cour est saisie, c'est-à-dire celle de savoir si ces cartes constituent des titres de séjour visés à l'article 2, initio et sous l), du règlement Dublin III. Qui plus est, l'analyse textuelle et contextuelle développée ci-après indique qu'il n'est pas nécessaire de procéder à cette détermination.

c) Analyse textuelle et contextuelle de l'article 2, initio et sous l), et de l'article 12, paragraphe 1, du règlement Dublin III

45. Conformément au libellé de l'article 2, initio et sous l), et de l'article 12, paragraphe 1, du règlement Dublin III, les autorités d'un État membre qui considèrent qu'un ressortissant de pays tiers ou un apatride est en droit de séjourner sur le territoire de cet État délivrent à cette personne un document d'autorisation à cet effet. C'est exactement ce que l'État membre X a fait lorsqu'il a délivré des cartes d'identité diplomatiques aux demandeurs²².

46. Le texte de ces dispositions n'indique pas que des autorisations délivrées en raison du fait que cet État membre est un État partie à un accord international tel que la convention de Vienne, ou en raison de la législation nationale pertinente de mise en œuvre, sont exclues de la définition de la notion de « titre de séjour ». De même, et ce contrairement à ce que les demandeurs font valoir, il est sans intérêt que le document puisse être qualifié de « déclaratoire » ou de « constitutif » et/ou qu'il se différencie sur la forme ou le fond des permis de séjour délivrés à d'autres personnes, telles que les propres ressortissants de l'État membre X ou ses résidents permanents. Le règlement Dublin III ne fait aucune référence à des considérations de cet ordre.

47. Cette interprétation du texte de ces dispositions est conforme au contexte dans lequel elles s'inscrivent. Le règlement Dublin III vise à établir une méthode claire et opérationnelle pour déterminer l'État membre responsable de l'examen d'une demande de protection internationale²³. Il est conforme à cet objectif que tous les documents que les États membres délivrent pour autoriser des personnes à séjourner sur leur territoire doivent être considérés comme étant des titres de séjour aux fins de l'article 2, initio et sous l), de ce règlement. Cette interprétation concorde également avec la façon dont la Cour comprend les objectifs que ledit règlement poursuit²⁴.

48. Le gouvernement néerlandais et la Commission relèvent aussi que, en ce qui concerne les demandeurs, c'est avec l'État membre X que la connexion est la plus forte. Ils sont entrés sur le territoire des États membres en raison des relations diplomatiques existant entre leur pays d'origine et l'État membre X, où ils ont travaillé et vécu plusieurs années.

49. Considérer l'État membre X comme étant l'État responsable de l'examen des demandes de protection internationale est conforme à la jurisprudence de la Cour, laquelle retient que le règlement Dublin III cherche à garantir les trois objectifs suivants. Premièrement, la responsabilité de l'examen des demandes incombe à l'État membre qui est à l'origine de l'entrée ou du séjour d'un ressortissant étranger sur le territoire des États membres. Deuxièmement, il est tenu compte du rôle joué par l'État membre X dans la présence des demandeurs sur ce territoire.

²² Voir, par analogie, arrêt du 26 juillet 2017, Jafari (C-646/16, EU:C:2017:586, point 58). En l'espèce, l'État membre X ne s'est pas limité à tolérer la présence des demandeurs sur son territoire.

²³ Considérants 4 et 5 du règlement Dublin III.

²⁴ Voir, entre autres, arrêt du 9 décembre 2021, BT (Mise en cause de la personne assurée) (C-708/20, EU:C:2021:986, point 24 et jurisprudence citée).

Enfin, dans le domaine de la libre circulation, chaque État membre est responsable, vis-à-vis de tous les autres États membres, de son action en matière d'entrée et de séjour des ressortissants de pays tiers. Chaque État membre doit donc en assumer les conséquences conformément aux principes de solidarité et de loyale coopération²⁵.

50. Comme l'observent tant la juridiction de renvoi que le gouvernement néerlandais, retenir une autre interprétation impliquerait que les ressortissants de pays tiers se trouvant dans le cas des demandeurs, lesquels bénéficient des privilèges et immunités prévus par la convention de Vienne, peuvent choisir l'État membre dans lequel ils introduisent une demande de protection internationale, alors que les autres ressortissants étrangers, dont les titres de séjour ont un fondement juridique différent, ne disposent pas de cette possibilité. Cela irait à l'encontre des mécanismes et critères uniformes pour déterminer l'État membre responsable que le règlement Dublin III cherche à assurer²⁶. Il importe peu que seul un nombre restreint de personnes soient susceptibles de se trouver dans la situation des demandeurs.

51. Enfin, je ne suis pas convaincu que l'exclusion des diplomates du champ d'application de la directive 2003/109 ait une quelconque incidence sur cette conclusion. Cette directive vise à exclure de son champ d'application les personnes, comme celles qui bénéficient d'un statut juridique au titre de la convention de Vienne, qui n'ont pas vocation à s'installer durablement sur le territoire des États membres²⁷. Cela n'empêche pas les États membres de leur délivrer des titres de séjour au sens de l'article 2, initio et sous l), du règlement Dublin III.

V. Conclusion

52. Eu égard aux considérations qui précèdent, je propose à la Cour de répondre en ces termes à la question posée par le Raad van State (Conseil d'État, Pays-Bas) à titre préjudiciel :

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

doit être interprété en ce sens que :

une carte d'identité diplomatique délivrée en vertu de la convention de Vienne sur les relations diplomatiques, du 18 avril 1961, constitue un titre de séjour au sens de cette disposition.

²⁵ Arrêts du 21 décembre 2011, N. S. e.a. (C-411/10 et C-493/10, EU:C:2011:865, point 79), et du 26 juillet 2017, Jafari (C-646/16, EU:C:2017:586, points 86 à 88 et 91).

²⁶ Voir, par analogie, arrêt du 2 avril 2019, H. et R. (C-582/17 et C-583/17, EU:C:2019:280, point 77 et jurisprudence citée).

²⁷ Voir article 3, paragraphe 2, sous f), de la directive 2003/109, et conclusions de l'avocat général Bot dans l'affaire Singh (C-502/10, EU:C:2012:294, points 36 à 39).