

## CONCLUSIONS DE L'AVOCAT GÉNÉRAL

M. GIUSEPPE TESAURO

présentées le 30 janvier 1992 \*

*Monsieur le Président,  
Messieurs les Juges,*

1. Par la question préjudicielle qui fait l'objet de la présente procédure, le Tribunal Superior de Justicia de Cantabria invite la Cour à statuer sur l'interprétation des articles 3, sous c), 7, 52, 53 et 56 du traité CEE ainsi que de la directive 73/148/CEE du Conseil, du 21 mai 1973, relative à la suppression des restrictions au déplacement et au séjour des ressortissants des États membres à l'intérieur de la Communauté en matière d'établissement et de prestation de services<sup>1</sup>.

Le juge national demande notamment si la réglementation citée autorise un État membre à refuser au titulaire d'une double nationalité, dont l'une lui a été octroyée par un État membre et l'autre par un pays tiers, le droit de se prévaloir de la liberté d'établissement, au seul motif que le pays tiers en cause a été le lieu de sa résidence habituelle, de sa dernière résidence ou de sa résidence effective.

2. Nous renvoyons au rapport d'audience pour ce qui est des détails et résumons brièvement les faits dont il s'agit dans l'affaire au principal.

M. Micheletti, né en Argentine de parents italiens, possède depuis sa naissance tant la nationalité argentine (*jure soli*) que la nationalité italienne (*jure sanguinis*)<sup>2</sup>. A son entrée en Espagne, le 3 mars 1989, il a demandé aux autorités compétentes de cet État de lui délivrer une carte de séjour provisoire de résident communautaire, carte qui lui a été accordée, sur présentation de son passeport italien, pour une période de six mois.

Avant l'expiration de la validité de ladite carte de séjour, M. Micheletti a sollicité l'autorisation de s'établir définitivement en Espagne comme odontologue; le diplôme qu'il a présenté à cet effet, obtenu en Argentine, avait été homologué par les autorités espagnoles, le 13 janvier 1989, sur la base d'une convention sur la reconnaissance mutuelle des diplômes<sup>3</sup> conclue entre l'Espagne et l'Argentine.

Le bénéfice du droit d'établissement lui a été toutefois refusé par les autorités espagnoles compétentes. Comme il résulte de l'ordonnance de renvoi, ce refus serait fondé sur le fait que, sur la base des dispositions combinées des paragraphes 9 *in fine* et 10 de l'article 9 du code civil espagnol, en cas de double nationalité, c'est celle du lieu de la

2 — Cette nationalité italienne tire son fondement de la loi n° 555 du 13 juin 1912 (GURI du 30. 6. 1912); plus précisément, de l'article 1<sup>er</sup> de ladite loi, tel que modifié par l'article 5 de la loi n° 123 du 21 avril 1983 (GURI du 26. 4. 1983), au sens duquel « est citoyen italien le fils d'un père italien ou d'une mère italienne ».

3 — Il faut préciser à cet égard que l'équivalence des diplômes n'est pas accordée du fait de la nationalité, mais du fait que le titre en question a été obtenu dans l'un des États contractants.

\* Langue originale: l'italien.

<sup>1</sup> — JO L 172, p. 14.

dernière résidence ou de la résidence habituelle qui prévaut. Or, de l'avis des autorités espagnoles, bien que M. Micheletti ait présenté des documents dont il ressort qu'il réside en Italie (à Ponti sul Mincio), il n'en est pas moins incontestable qu'il résidait en Argentine avant son entrée en Espagne et que, par conséquent, en application des dispositions ci-avant mentionnées du code civil espagnol, il devait être considéré comme ressortissant argentin.

3. Confronté à cette situation, le juge national se pose en substance le problème de la compatibilité avec le droit communautaire de la réglementation sur laquelle se fonde le refus, par l'autorité administrative espagnole, de délivrer la carte de séjour définitive.

Étant donné que la détermination des modes d'acquisition et de perte de la nationalité relève — ce qui n'est pas litigieux — de la compétence exclusive de chaque État, nous rappelons en premier lieu que l'article 52 du traité, qui est le plus pertinent en l'espèce, a prévu la liberté d'établissement en faveur des « ressortissants d'un État membre dans le territoire d'un autre État membre ». Pour pouvoir se prévaloir du droit d'établissement, l'unique condition préliminaire requise est, par conséquent, d'avoir la qualité de « ressortissant » d'un des États membres, qualité qu'il appartient à l'État membre en cause de déterminer. En effet, il n'existe pas en l'état actuel du droit de définition communautaire de la nationalité; la réglementation communautaire, qui prescrit, comme condition de son application, la possession de la « nationalité » d'un État membre, doit en effet être entendue en ce sens qu'elle renvoie à la loi nationale de l'État dont la nationalité est alléguée au fondement du droit invoqué.

Un tel renvoi au droit national a été également clairement énoncé dans le projet de traité sur l'Union européenne, auquel ont donné vie les récents accords de Maastricht: en effet, l'article 8 dispose que « il est institué » une citoyenneté de l'Union et il précise immédiatement après que « est citoyen de l'Union toute personne ayant la nationalité d'un État membre »<sup>4</sup>, sans qu'aucune autre condition ne soit posée.

En définitive, il est évident que la possession de la nationalité d'un État membre est l'unique condition subjective requise pour être admis à bénéficier du droit d'établissement et qu'il s'agit d'une condition réglementée par le droit national de l'État membre en cause. Ajoutons à cela que la directive 73/148 a simplifié les problèmes qui peuvent se poser à cet égard, en conditionnant l'applicabilité de la directive à la simple possession de la carte d'identité ou du passeport que les États membres sont tenus de délivrer à leurs ressortissants (articles 3 et 6).

Il en résulte que la délivrance d'un titre de séjour permanent ne saurait être subordonnée à une condition supplémentaire, telle que la résidence effective (ou un critère analogue); il est au contraire suffisant que le demandeur soit citoyen d'un État membre, au sens que nous avons défini précédemment: c'est-à-dire qu'il soit reconnu comme tel par le droit national de l'État membre en cause.

4 — Cette prescription est également assortie de la « Déclaration relative à la nationalité d'un État membre », annexée à l'acte final et sur la base de laquelle: « La conférence déclare que chaque fois que le traité instituant la Communauté européenne fait référence aux ressortissants des États membres, la question de savoir si une personne a la nationalité de tel ou tel État membre est réglée uniquement par référence au droit de l'État membre concerné. Les États membres peuvent préciser, pour information, quelles sont les personnes qui doivent être considérées comme leurs ressortissants aux fins poursuivies par la Communauté en déposant une déclaration auprès de la présidence; ils peuvent, le cas échéant, modifier leur déclaration ».

4. La conclusion que nous venons de formuler est, à notre avis, en elle-même de nature à exclure qu'on puisse refuser le droit d'établissement à un ressortissant d'un État membre, au seul motif que l'intéressé a également la nationalité d'un État tiers et qu'il a résidé en dernier lieu dans cet État. En effet, une fois qu'il a été prouvé que la personne en question est ressortissante d'un État membre, il n'existe aucun autre élément ou critère qui doive ou qui puisse être pris en considération.

Une telle conclusion est confirmée, bien que de manière indirecte, par l'arrêt Auer<sup>5</sup>, dans lequel la Cour a jugé que « aucune disposition du traité ne permet, dans le champ d'application de celui-ci, de traiter différemment les ressortissants d'un État membre, suivant l'époque à laquelle ou la façon dont ils ont acquis la nationalité de cet État, dès lors qu'au moment où ils invoquent le bénéfice des dispositions du droit communautaire ils possèdent la nationalité d'un des États membres et que se trouvent, par ailleurs, réunies les autres conditions d'application de la règle qu'ils invoquent »<sup>6</sup>.

La règle ainsi dégagée par la Cour est aussi applicable, selon nous, aux cas de double nationalité: la nationalité d'un État membre est suffisante, indépendamment du moment où elle a été acquise et de la façon dont elle a été acquise et indépendamment du fait que la personne qui s'en prévaut possède en même temps une autre nationalité, pour déterminer l'application de la règle précitée dans le cadre de l'ordre juridique communautaire.

5 — Arrêt du 7 février 1979, point 28 (136/78, Rec. p. 437).

6 — C'est nous qui soulignons.

5. En réalité, les termes du problème peuvent être bien simplifiés par rapport à ceux qui ont été mentionnés au cours de la procédure.

Nous nous trouvons avant tout en présence, non pas exactement d'un conflit, mais d'un concours de deux nationalités, dont aucune n'est mise en doute. D'autre part, elles sont toutes les deux fondées sur des critères universellement utilisés et reconnus, qui sont respectivement celui du jus soli et du jus sanguinis.

Le gouvernement espagnol, loin de contester la légitimité de la possession de la nationalité italienne par M. Micheletti, souligne que celle-ci serait moins « effective » que sa nationalité argentine, dans la mesure où cette dernière est associée au lieu de sa résidence habituelle précédente<sup>7</sup>. C'est précisément à cet égard que le gouvernement précité évoque le critère de la nationalité effective, critère qui se serait imposé dans le droit international général.

Il ne nous semble pas que l'affaire soumise à la Cour se prête à une évocation des problèmes liés à la nationalité effective, notion qui remonte à une période « romantique » de la vie des relations internationales et qui s'applique essentiellement en matière

7 — Entre autres, le gouvernement espagnol, toujours dans la perspective d'une nationalité italienne qui n'est que « latente » et « suspendue », cite l'accord sur la nationalité conclu le 29 octobre 1971 entre l'Italie et l'Argentine (GURI n° 152 du 14. 6. 1973), accord qui confirmerait son hypothèse; à cet égard, il suffit de souligner que cet accord ne s'applique qu'aux ressortissants italiens ou argentins qui acquièrent l'autre nationalité seulement ultérieurement. L'accord italo-argentin est en effet qualifié de loi spéciale, au regard de l'article 8, paragraphe 1, de la loi n° 555/1912 sur la nationalité, au sens de laquelle l'acquisition volontaire, par un ressortissant italien, d'une autre nationalité entraîne la perte automatique de la nationalité italienne. L'accord en cause n'est par conséquent pas applicable à M. Micheletti, puisque celui-ci possède simultanément depuis sa naissance la nationalité italienne et la nationalité argentine.

de protection diplomatique; l'arrêt Nottebohm de la Cour internationale de justice, très connu (et, il faut le rappeler, très discuté), nous semble encore moins pertinent dans la présente affaire<sup>8</sup>. Et, surtout, il ne nous paraît pas nécessaire de poser le problème en termes de choix du droit applicable dans l'optique du droit international privé.

Il est vrai que l'article 52 du traité, qui est le droit applicable en l'espèce, loin d'imposer un choix entre l'une et l'autre nationalité, exige seulement qu'au moins l'une de ces nationalités, dont l'attribution ne peut d'ailleurs être mise en cause, soit celle d'un État membre. Il est donc erroné de poser le problème en faisant valoir qu'une nationalité est prédominante par rapport à l'autre, en raison du lieu de résidence: cette prédominance n'est pas nécessaire pour que l'article 52 soit applicable et la résidence ne peut pas constituer un critère de rattachement supplémentaire aux fins de son application. Les seules limites qu'un État membre puisse invoquer sur le fondement du traité (article 56) et de la directive 73/148 (article 8) concernent l'ordre public et la sécurité publique.

6. Nous trouvons une autre confirmation des considérations que nous venons de développer dans la jurisprudence de la Cour, qui, dans un cas dans lequel elle était confrontée à un problème de double nationalité — nous nous référons à l'arrêt Gullung<sup>9</sup> —, a admis implicitement que la personne en cause pouvait se prévaloir soit

de l'une soit de l'autre nationalité, aux fins de bénéficier des facilités offertes par le droit communautaire. La circonstance qu'il s'agissait en l'espèce de deux nationalités « communautaires » ne nous semble pas de nature à mettre en cause le principe que cet arrêt consacre.

Ajoutons à cela que, si on admettait la thèse qu'une seule nationalité devrait toujours et en tout état de cause prévaloir, même aux fins et pour les effets des règles de droit communautaire, il en découlerait — en l'absence de critères clairs et uniformes communs à tous les États membres — que, dans les cas de double nationalité, des solutions différentes se dégageraient dans les différents États membres. La conséquence inévitable d'une telle situation serait que, sur la base de critères en eux-mêmes légitimes, il se créerait une situation discriminatoire entre différentes catégories de ressortissants. En effet, ceux-ci seraient admis ou non à jouir des avantages reconnus par le droit communautaire selon les règles et/ou les critères utilisés en droit interne, aux fins de la résolution des conflits de nationalité, par l'État dans lequel ils ont l'intention de s'établir, ce qui mettrait en cause une liberté fondamentale que le traité garantit de la même manière à tous les ressortissants des États membres.

7. Enfin, nous rappelons les déclarations du gouvernement allemand et du gouvernement du Royaume-Uni annexées au Traité et relatives à la définition des personnes qui doivent être considérées comme leurs ressortissants aux fins poursuivies par la Communauté, c'est-à-dire des sujets auxquels s'appliquent les règles communautaires, dans la mesure où les gouvernements les considèrent respectivement comme des citoyens allemands et britanniques. Indépendamment des effets juridiques qui pour-

8 — Arrêt du 6 avril 1955, Rec. p. 4. Comme cela est bien connu, la Cour internationale de justice a utilisé dans cet arrêt la notion de nationalité effective pour apprécier le droit de M. Nottebohm à invoquer la protection diplomatique de l'unique État dont il était ressortissant, en faisant valoir qu'en l'espèce il n'y avait pas de lien effectif avec l'État (Liechtenstein) qui lui avait attribué une telle nationalité.

9 — Arrêt du 19 janvier 1988, point 12 (292/86, Rec. p. 111).

raient être liés à ces déclarations, celles-ci révèlent que les États membres précités ont donné, aux fins de l'application du droit communautaire, une portée très large à l'expression « ressortissant d'un État membre », qui est certainement beaucoup plus large que l'hypothèse qui nous intéresse en l'espèce, et que, par exemple, sont considérés comme citoyens allemands même des individus qui peuvent ne présenter aucun lien personnel ou territorial, avec la république fédérale<sup>10</sup> actuelle et qui ne répondent pas, en tout état de cause, aux critères de la nationalité effective tels qu'ils ont été consacrés dans l'arrêt Canevaro<sup>11</sup>, et encore

moins à ceux qui ont été consacrés dans l'arrêt Nottebohm<sup>12</sup>.

Les considérations qui précèdent confirment qu'un État membre ne saurait subordonner l'application d'un droit fondamental garanti par le traité à tous les ressortissants des États membres, tel que le droit d'établissement, à des conditions qui ne sont pas prévues par la réglementation applicable, notamment au critère de la résidence ou à un autre critère analogue; cela, même lorsque la personne qui invoque un tel droit est en même temps titulaire de la nationalité d'un pays tiers.

8. A la lumière des considérations développées ci-avant, nous proposons par conséquent à la Cour de répondre comme suit à la question préjudicielle posée par le Tribunal Superior de Justicia de Cantabria:

« Le droit communautaire applicable, notamment l'article 52 du traité CEE, doit être interprété en ce sens qu'il fait obstacle à ce qu'un État membre refuse à un ressortissant d'un autre État membre le droit de se prévaloir de la liberté d'établissement, au seul motif que l'intéressé possède simultanément la nationalité d'un État tiers dans lequel il a eu sa résidence habituelle, sa résidence effective ou sa dernière résidence. »

10 — Nous rappelons, en effet, que la déclaration du gouvernement allemand indique qu'il y a lieu de considérer comme « ressortissants » tous les allemands au sens défini par la loi fondamentale et que, en vertu de cette dernière, sont considérés comme allemands non seulement quiconque possède la nationalité allemande, mais également quiconque la détenait au 31 décembre 1937 (art. 116, paragraphe 1, de la loi fondamentale).

11 — Cour permanente d'arbitrage, arrêt du 2 mai 1912, dans *Revue de droit international privé et de droit pénal international*, 1912, p. 331.

12 — Arrêt du 6 avril 1955, précité.