

CONCLUSIONS DE L'AVOCAT GÉNÉRAL  
M. GIUSEPPE TESAURO  
présentées le 20 mai 1992 \*

*Monsieur le Président,  
Messieurs les Juges,*

autorisation a été ramenée au 5 septembre 1987.

1. Le problème posé par la présente affaire est à la fois simple dans sa formulation et délicat quant à sa portée. En effet, la Cour est invitée à dire si le droit communautaire confère un droit de séjour à un ressortissant d'un pays tiers qui est le conjoint d'un ressortissant de la Communauté, lorsque ce dernier retourne dans son propre pays pour y exercer une activité professionnelle après avoir travaillé dans un autre État membre.

En décembre 1988, le Secretary of State for the Home Department a pris une ordonnance d'expulsion contre M. Singh, en application de l'article 3 de l'Immigration Act, au motif que celui-ci s'était maintenu sur le territoire britannique au delà de la période autorisée.

2. Les antécédents du litige peuvent être résumés comme suit. En octobre 1982, M. Surinder Singh, de nationalité indienne, a épousé, au Royaume-Uni, M<sup>lle</sup> Purewal, ressortissante britannique. De février 1983 jusqu'à la fin de l'année 1985, les deux époux ont résidé en Allemagne en exerçant une activité professionnelle salariée.

L'opposition formée par M. Singh devant un « adjudicator » a été rejetée par une décision du 3 mars 1989.

Au mois d'août suivant, l'Immigration Appeal Tribunal a fait droit à son recours contre cette décision, en retenant que, sous réserve de tout point de fait concernant la fraude à la législation nationale, le demandeur pouvait faire valoir un droit de séjour au Royaume-Uni sur la base du droit communautaire.

Les deux époux étant ensuite rentrés au Royaume-Uni pour exploiter un fonds de commerce, M. Singh a d'abord obtenu une autorisation de séjour provisoire délivrée en application de l'Immigration Act de 1971; ensuite, en octobre 1986, cette autorisation a été prorogée pour douze mois.

Le Secretary of State for the Home Department a engagé une procédure de « judicial review » contre cette décision en saisissant la High Court of Justice, qui s'est elle-même adressée à la Cour pour demander si, lorsqu'une femme mariée qui est ressortissante d'un État membre, après avoir exercé les droits que lui confère le traité dans un autre État membre en y travaillant, entre et

Toutefois, un jugement provisoire de divorce ayant été prononcé à son encontre en juillet 1987, la date d'expiration de son

\* Langue originale: l'italien.

demeure dans l'État membre dont elle est ressortissante dans le but d'y exercer une activité commerciale avec son époux, l'article 52 du traité CEE et 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>, autorisent son époux, ressortissant d'un pays tiers, à entrer et séjourner avec elle dans cet État membre.

3. Nous précisons tout d'abord que la qualité de conjoint de M. Singh, au moment de la mesure d'expulsion, ne donne lieu à aucun doute, selon nous, aux fins de l'application des dispositions communautaires pertinentes.

En effet, comme l'a affirmé M. Singh, sans avoir été contredit sur ce point par le gouvernement du Royaume-Uni, et comme semble l'admettre, tout au moins implicitement, le juge de renvoi lui-même, la décision de divorce prononcée en juillet 1987 n'était pas de nature, étant donné son caractère provisoire, à mettre en cause sa qualité de conjoint; par ailleurs, à propos de l'article 10 du règlement (CEE) n° 1612/68 du Conseil, du 15 octobre 1968, relatif à la libre circulation des travailleurs à l'intérieur de la Communauté<sup>2</sup>, qui traite du droit du conjoint du travailleur salarié de s'établir avec ce dernier, la Cour a elle-même précisé que le lien conjugal ne peut être considéré comme dissous tant qu'il n'y a pas été mis un terme par l'autorité compétente et qu'il ne suffit pas que les conjoints vivent simplement de façon séparée, même s'ils ont l'intention de divorcer ultérieurement<sup>3</sup>.

4. Avant d'en venir au fond de la question soulevée, il nous paraît nécessaire de déterminer si les circonstances de l'affaire sont de nature à permettre de considérer que, compte tenu de la jurisprudence de la Cour, nous nous trouvons en présence d'une situation purement interne, dans laquelle le droit communautaire ne peut être invoqué.

La Cour a déjà eu l'occasion, en diverses circonstances, de préciser la notion de situation purement interne et d'en délimiter la portée. Dans l'affaire Saunders<sup>4</sup>, en particulier, elle a précisé que l'application par une autorité d'un État membre à un travailleur ressortissant de ce même État de mesures privatives de liberté ou restreignant la liberté de l'intéressé de circuler sur le territoire dudit État, à titre de mesure pénale prévue par la loi nationale et à raison de faits commis sur le territoire de cet État, relève de situations purement internes, étrangères au domaine d'application des règles du traité en matière de libre circulation des travailleurs.

Ultérieurement, dans l'arrêt Morson et Jhanjan<sup>5</sup>, après avoir rappelé que les dispositions du traité en matière de liberté de circulation des travailleurs et la réglementation adoptée pour leur exécution ne sauraient s'appliquer à des situations qui ne présentent aucun facteur de rattachement à l'une quelconque des situations envisagées par le droit communautaire, la Cour a précisé que le droit communautaire n'interdit pas à un État membre de refuser l'entrée ou le séjour sur son territoire à un membre de la famille, au sens de l'article 10 du règlement n° 1612/68, d'un travailleur employé sur le territoire de cet État, qui n'a

1 — JO L 172, p. 14.

2 — JO L 257, p. 2.

3 — Arrêt du 13 février 1985, Diatta, point 20 (267/83, Rec. p. 567).

4 — Arrêt du 28 mars 1979, point 12 (175/78, Rec. p. 1129).

5 — Arrêt du 27 octobre 1982, points 16 et 18 (35/82 et 36/82, Rec. p. 3723).

jamais exercé le droit de libre circulation à l'intérieur de la Communauté, lorsque ce travailleur possède la nationalité de cet État et le membre de sa famille la nationalité d'un pays tiers.

De même, l'arrêt Moser<sup>6</sup> affirme que l'article 48 du traité ne s'applique pas à des situations purement internes à un État membre, telles que celle d'un ressortissant d'un État membre qui n'a jamais résidé ou travaillé dans un autre État membre — affirmation ultérieurement reprise dans l'arrêt Iorio<sup>7</sup>, ainsi que, sur la base d'autres dispositions du traité ou du droit dérivé, dans les affaires Gauchard<sup>8</sup>, Zaoui<sup>9</sup>, Bekaert<sup>10</sup>, Nino<sup>11</sup> et Dzodzi<sup>12</sup>.

5. Dans les affaires précitées, les personnes qui revendiquaient, dans leur propre pays, des droits reposant sur la législation communautaire n'avaient, en réalité, pas exercé d'activités professionnelles ou d'activités de formation dans d'autres États membres et il était donc manifeste que, compte tenu de l'absence de tout élément de rattachement au droit communautaire, leurs situations n'entraient pas dans le champ d'application du traité.

D'autre part, il est certes vrai, comme l'a relevé à juste titre la Commission, que le simple exercice de la liberté de circulation à l'intérieur de la Communauté n'est pas suffisant, par lui-même, pour conférer à une

situation d'espèce déterminée le caractère de situation relevant du droit communautaire et qu'il faut, au contraire, un élément de rattachement entre l'exercice de la libre circulation et le droit invoqué par le particulier.

Par exemple, si les époux Singh s'étaient mariés après leur retour au Royaume-Uni, il n'existerait évidemment aucun lien logique entre l'exercice de la libre circulation et le droit de séjour invoqué pour le conjoint du travailleur ressortissant de la Communauté.

Si, au contraire, comme cela s'est précisément produit en l'espèce, la liberté de circulation a été exercée après le mariage et si les intéressés ont fait usage des droits découlant de la réglementation communautaire relative à la libre circulation, il est difficile d'affirmer que le problème de déterminer si une personne peut continuer à jouir des droits en question dans son propre pays est un problème étranger au droit communautaire et que la situation est purement interne. Il est d'autant plus difficile de l'affirmer qu'il résulterait de pareille affirmation que le travailleur communautaire verrait son droit de s'établir dans les autres États membres facilité par la législation communautaire, mais non son droit de se rétablir dans son propre pays.

6. Si, comme nous le croyons, il n'est donc pas possible de liquider simplement la présente affaire comme correspondant à une situation purement interne, il convient d'examiner les dispositions du droit communautaire qui sont susceptibles d'être invoquées par M. Singh, à savoir, compte tenu de la circonstance que le conjoint s'est rendu au Royaume-Uni pour y exercer une activité non salariée, l'article 52 du traité et

6 — Arrêt du 28 juin 1984, point 20 (180/83, Rec. p. 2539).

7 — Arrêt du 23 janvier 1986, point 17 (298/84, Rec. p. 247).

8 — Arrêt du 8 décembre 1987, point 13 (20/87, Rec. p. 4879).

9 — Arrêt du 17 décembre 1987, point 16 (147/87, Rec. p. 5511).

10 — Arrêt du 20 avril 1988, point 13 (204/87, Rec. p. 2029).

11 — Arrêt du 3 octobre 1990, points 10 et 11 (C-54/88, C-91/88 et C-14/89, Rec. p. I-3537).

12 — Arrêt du 18 octobre 1990, points 23 et 24 (C-297/88 et C-197/89, Rec. p. I-3763).

l'article 1<sup>er</sup> 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.

Comme on le sait, l'article 52 dispose, d'une part, que, dans le cadre des dispositions suivantes du traité, les restrictions à la liberté d'établissement des ressortissants d'un État membre dans le territoire d'un autre État membre doivent progressivement être supprimées au cours de la période de transition et, d'autre part, que la liberté d'établissement comporte l'accès aux activités non salariées et leur exercice dans les conditions définies par la législation du pays d'établissement pour ses propres ressortissants.

On sait également que la Cour a affirmé à maintes reprises que l'article 52 peut, tout au moins dans certains cas déterminés, être invoqué par les ressortissants d'un État membre dans leur propre pays d'origine, en précisant que, s'il est vrai que les dispositions du traité en matière d'établissement et de prestation de services ne sauraient être appliquées à des situations purement internes à un État membre, il n'en reste pas moins que la référence, par l'article 52, aux « ressortissants d'un État membre » désireux de s'établir « dans le territoire d'un autre État membre » ne saurait être interprétée de manière à exclure du bénéfice du droit communautaire les propres ressortissants d'un État membre déterminé, lorsque ceux-ci, par le fait d'avoir résidé régulièrement sur le territoire d'un autre État membre et d'y avoir acquis une qualification professionnelle reconnue par les dispositions du droit communautaire, se trouvent, à l'égard de leur État d'origine, dans une

situation assimilable à celle de tous autres sujets bénéficiant des droits et libertés garantis par le traité<sup>13</sup>.

En outre, dans les arrêts Stanton<sup>14</sup> et Daily Mail<sup>15</sup>, la Cour a précisé que l'article 52 du traité s'opposait à une réglementation ayant pour effet de défavoriser l'exercice d'activités professionnelles dans un autre État membre.

7. Il ressort de cette jurisprudence que, selon la position de la Cour, tant le cas des travailleurs d'un État membre qui ont acquis des droits reconnus par la réglementation communautaire dans d'autres pays et qui entendent en faire usage dans leur propre pays d'origine que le cas des réglementations nationales qui pénalisent par elles-mêmes l'exercice de la liberté de circulation constituent des situations qui retombent dans le champ d'application de l'article 52.

Dans le cas d'espèce, on pourrait cependant objecter que le droit acquis par M. Singh en Allemagne sur la base de la réglementation communautaire est le seul droit de résider dans ce pays en tant que conjoint d'un travailleur communautaire et que, par ailleurs, l'application de la réglementation britannique relative à l'immigration n'a pas eu pour effet de défavoriser l'exercice, par M<sup>me</sup> Singh, d'une activité professionnelle dans un autre État membre. En d'autres

13 — Arrêt du 7 février 1979, Knoors, point 24 (115/78, Rec. p. 399). Dans le même sens, voir arrêts du 6 octobre 1981, Broekmeulen, point 20 (246/80, Rec. p. 2311); du 19 janvier 1988, Gullung, point 12 (292/86, Rec. p. 111), et du 3 octobre 1990, Bouchoucha, point 13 (C-61/89, Rec. p. I-3551).

14 — Arrêt du 7 juillet 1988, point 14 (143/87, Rec. p. 3877).

15 — Arrêt du 27 septembre 1988, point 16 (81/87, Rec. p. 5483).

termes, les deux conjoints ne se trouvent pas, du fait d'avoir exercé leur droit de libre circulation, dans une position moins favorable que celle d'un couple analogue qui n'aurait jamais travaillé dans un autre État membre.

8. Ces premières objections sont cependant déjà susceptibles de réserves non négligeables en ce qu'il faudrait, en théorie, prendre en considération le fait que M. Singh aurait eu la possibilité d'obtenir une autorisation de séjour illimitée ou d'être naturalisé, en application de la réglementation britannique, si son épouse n'avait pas exercé son droit de libre circulation.

En effet, si le juge national, à la lumière d'un examen des dispositions pertinentes de la réglementation britannique, devait estimer, comme l'a soutenu à l'audience la partie défenderesse au principal, que le fait d'avoir résidé en Allemagne a privé le conjoint de M<sup>me</sup> Singh de la possibilité d'acquiescer au bout d'un certain temps le droit d'obtenir, au Royaume-Uni, une autorisation de séjour à durée indéterminée, alors qu'il l'aurait obtenue si le couple était resté au Royaume-Uni, il est évident que se poserait le problème de la compatibilité, avec le droit communautaire, d'une disposition nationale qui pénalise, au fond, l'exercice du droit de libre circulation.

9. Ce n'est pas tout. Même en dehors de cette hypothèse, il nous semble possible d'affirmer, sur la base de la jurisprudence précitée de la Cour, que la réglementation communautaire relative à la libre circulation est applicable chaque fois qu'un ressortissant d'un État membre se trouve, par rapport à son propre pays d'origine, dans une situa-

tion analogue à celle de tous les autres bénéficiaires des droits et libertés garantis par le traité ou la législation dérivée.

Il faut donc, selon nous, vérifier concrètement quels sont les droits attribués par la réglementation communautaire aux ressortissants des États membres qui désirent exercer leur droit d'établissement et quelles sont la ratio legis et la portée de ces droits.

10. Comme l'indique son premier considérant, la directive 73/148 vise à supprimer les « restrictions au déplacement et au séjour, à l'intérieur de la Communauté, des ressortissants des États membres désireux de s'installer sur le territoire de l'un quelconque des États » (souligné par nous).

En vue de réaliser cet objectif, la directive impose en particulier aux États membres d'admettre sur leur territoire, sur simple présentation d'une carte d'identité ou d'un passeport en cours de validité, les ressortissants de la Communauté qui entendent s'y installer pour y exercer une activité non salariée (article 3), de leur reconnaître un droit de séjour permanent (article 4) et de permettre à leurs propres ressortissants de quitter le territoire national sur présentation d'une carte d'identité ou d'un passeport en cours de validité (article 2).

Aux termes de l'article 1<sup>er</sup>, les États membres doivent notamment supprimer, dans les conditions prévues par la directive, les restrictions au déplacement et au séjour des ressortissants d'un État membre qui sont

établis ou veulent s'établir dans un autre État membre afin d'y exercer une activité non salariée et de *leurs conjoints, quelle qu'en soit la nationalité* (souligné par nous).

Ce droit, conféré aux conjoints, est en quelque sorte accessoire au droit d'établissement prévu en faveur du travailleur communautaire et il a évidemment pour objet de supprimer les obstacles à la libre circulation des travailleurs découlant de l'impossibilité ou de la difficulté de déplacer toute la cellule familiale.

11. Il est certes exact que le droit de séjour a été formulé par le législateur communautaire comme un droit des ressortissants d'un État membre de s'établir dans un autre État membre. Toutefois, la formulation utilisée s'explique par le fait qu'il est évident que les divers États membres ne refusent pas à leurs propres ressortissants l'entrée et le séjour sur leur territoire.

La lettre de la disposition concernée ne permet donc pas de déduire qu'il est impossible aux membres de la famille d'un travailleur établi dans un État membre de se prévaloir des droits que leur accorde la directive si ledit travailleur rentre dans son propre pays.

Pareille interprétation serait d'ailleurs peu conforme aux exigences découlant de la libre circulation des personnes, de la liberté d'établissement et de prestation de services, libertés garanties par les articles 3, sous c), 48, 52 et 59 du traité, puisque, en pratique, un ressortissant d'un État membre de la Communauté installé dans un autre État

membre pourrait facilement se déplacer vers n'importe quel autre État membre dans un but professionnel, à l'exception du sien propre.

12. Il est d'ailleurs clair qu'il s'agit, en pratique, de cas très marginaux, étant donné qu'il est évident que les États ne s'opposent généralement pas au séjour des membres de la famille de leurs propres ressortissants, à moins, naturellement, qu'il n'existe une présomption de fraude à la législation relative à l'immigration.

Il n'en demeure pas moins que le problème de principe subsiste et, à notre avis, il ne serait pas logique d'admettre une interprétation du texte qui, en excluant du bénéfice du droit de séjour les membres de la famille d'un ressortissant de la Communauté qui rentre dans son propre pays après avoir travaillé dans un autre État membre, comporterait, d'une part, un obstacle injustifié à la libre circulation des travailleurs à l'intérieur du territoire de la Communauté et, d'autre part, une différence de traitement entre deux travailleurs se trouvant dans la même situation, et ce exclusivement en raison de leur différence de nationalité.

13. Avant de conclure, nous voudrions par ailleurs répondre à quelques remarques et à certaines préoccupations non dépourvues de justification qui ont été formulées par le gouvernement du Royaume-Uni, partie intervenante dans la présente affaire.

En premier lieu, le gouvernement du Royaume-Uni souligne que, au moment de

son retour, M<sup>me</sup> Singh a exercé les droits qui lui sont reconnus par l'Immigration Act de 1971 en tant que ressortissante britannique et non ceux que lui confère la réglementation communautaire, comme le démontre, selon le gouvernement du Royaume-Uni, la circonstance que les autorités britanniques ne pouvaient pas lui refuser l'entrée et le séjour, même pour des raisons d'ordre public, de sécurité publique ou de santé publique, ce que permet en revanche la directive.

Bien qu'elle soit exacte, cette observation ne nous semble cependant pas décisive, dans la mesure où rien ne s'oppose à ce que les droits conférés par le traité viennent s'ajouter, en les complétant, aux droits conférés par la législation nationale à un ressortissant du pays concerné.

Il est ensuite exact que les droits accordés par un État membre à ses propres ressortissants en matière d'entrée et de séjour sont, en principe, plus larges que ceux conférés par la réglementation communautaire, mais il est également vrai que, dans certains cas déterminés — la présente affaire en est la preuve — la législation communautaire accorde aux personnes qui exercent la liberté de circulation, et éventuellement à leurs conjoints, des droits plus étendus que la législation nationale.

14. En second lieu, le gouvernement du Royaume-Uni relève que tout État membre a un intérêt légitime à empêcher ses propres ressortissants et leurs conjoints de se prévaloir du droit communautaire pour se soustraire aux conditions imposées par la réglementation nationale.

Les préoccupations précitées répondent assurément à une exigence réelle et méritent la plus haute attention. En effet, la Cour a elle-même reconnu, en particulier à propos d'une réglementation concernant la formation professionnelle, qu'on ne saurait méconnaître l'intérêt légitime qu'un État membre peut avoir d'empêcher que, à la faveur des possibilités offertes par le traité, certains de ses ressortissants ne tentent de se soustraire abusivement à l'emprise de la législation nationale<sup>16</sup>.

Néanmoins, nous observerons que, sur ce point, la directive 73/148 elle-même permet aux États membres, sur la base de l'article 8, de déroger à ses dispositions pour des raisons d'ordre public, de sécurité publique et de santé publique.

En outre, la jurisprudence de la Cour, dont il résulte qu'une activité professionnelle doit, pour pouvoir être considérée comme telle, être réelle et effective et non simplement marginale et accessoire<sup>17</sup>, peut fournir aux autorités nationales un point de référence utile pour éviter les abus.

En effet, la Cour a récemment précisé que, dans l'évaluation du caractère réel et effectif d'une certaine activité, le juge national peut tenir compte du caractère irrégulier et de la *durée limitée des prestations accomplies* dans le cadre d'un contrat de travail occasionnel<sup>18</sup> (souligné par nous).

16 — Arrêt du 7 février 1979, Knoors, précité, point 25.

17 — Arrêts du 23 mars 1982, Levin, point 17 (53/81, Rec. p. 1035); du 3 juin 1986, Kempf, point 14 (139/85, Rec. p. 1741); du 21 juin 1988, Brown, points 21 et 23 (197/86, Rec. p. 3205), et du 31 mai 1989, Bettray, point 20 (344/87, Rec. p. 1621).

18 — Arrêt du 26 février 1992, Raulin, point 14 (C-357/89, Rec. p. I-1027).

La possibilité, pour les autorités nationales, de veiller à éviter les abus est d'ailleurs attestée par la circonstance que, dans le cas d'espèce aussi, l'Immigration Appeal Tribunal a fait droit au recours sous réserve expresse de la vérification de tous points de fait concernant la fraude à la législation nationale.

15. Le gouvernement du Royaume-Uni relève, enfin, que l'application de la directive 73/148, si elle était admise dans le cas d'espèce, entraînerait des conséquences paradoxales, puisque le droit de M. Singh de demeurer au Royaume-Uni dépendrait moins de son lien matrimonial que de la circonstance que son épouse continue à exercer une activité professionnelle.

Même pareille considération ne nous semble pas de nature à infirmer le raisonnement précédemment développé. En effet, il est constant qu'en principe le conjoint d'une personne établie dans son propre pays peut bénéficier de la législation nationale, qui lui

accorde normalement, du fait de la seule existence d'un lien matrimonial, des droits plus étendus et plus durables que ceux conférés par la réglementation communautaire. Toutefois, comme nous l'avons dit, on ne voit pas pourquoi, dans les rares cas où le droit communautaire confère des droits plus étendus que la législation nationale, le conjoint d'un travailleur communautaire qui retourne dans son propre pays en exerçant le droit de s'établir librement dans le territoire de la Communauté devrait se voir privé de tels droits.

Ensuite, il est clair que, s'il ne répond pas aux conditions d'application de la législation communautaire, l'intéressé sera obligé de quitter le pays, s'il ne possède aucun titre l'autorisant, sur la base de la législation nationale, à séjourner dans le territoire de ce pays. Néanmoins, cela résulte naturellement du fait que, dans cette hypothèse particulière, les droits invoqués sont uniquement tirés de la réglementation communautaire; nous ne voyons rien d'illogique ou de paradoxal dans une telle situation.

16. Compte tenu des considérations précédemment développées, nous proposons donc à la Cour de répondre comme suit à la question posée par la High Court of Justice:

« Lorsqu'une femme mariée, ressortissante d'un État membre, qui a exercé les droits que lui confère le traité dans un autre État membre en y travaillant et dont le conjoint a bénéficié d'un droit de séjour en application du droit communautaire dans cet autre État membre s'établit dans l'État membre dont elle est ressortissante pour exercer une activité non salariée, le droit communautaire, et en particulier la directive 73/148/CEE, autorise son conjoint à entrer et séjourner dans cet État membre aux conditions prévues par ladite directive. »