DOMSTOLENS DOM
AF 24. NOVEMBER 1977 [1]

Jean Razanatsimba
(anmodning om præjudiciel afgørelse indgivet af Cour d'appel i Douai)

»Etableringsret for AVS-staternes statsborgere«

Sag 65/77

Sammendrag

Etableringsfrihed — Lomé-konventionen AVS—EØF — etableringsret — statsborger fra en AVS-stat — udøvelse af faglig virksomhed i en medlemsstat — advokatvirksomhed — bestemmelse om ikke-forskelsbehandling — krav om statsborgerskab i den pågældende stat — tilstedelighed — gunstigere behandling forbeholdt statsborgere fra en anden AVS-stat i henhold til en international aftale — ingen forskelsbehandling

(AVS—EØF-konventionen, artikel 62)

Artikel 62 i AVS—EØF-konventionen mellem på den ene side staterne i Afrika, Vestindien og Stillehavet og på den anden side Det europæiske økonomiske Fællesskab, undertegnet i Lomé den 28. februar 1975, har ikke til formål at sikre ligebehandling mellem statsborgere fra henholdsvis en AVS-stat og en EØF-medlemsstat; navnlig forpligter denne bestemmelse hverken AVS-staterne eller EØF's medlemsstater til at sikre statsborgere fra en stat, der tilhører den anden gruppe, en tilsvarende behandling som den, der er forbeholdt deres egne statsborgere.

Bestemmelsen om ikke-forskelsbehandling i artikel 62 krænkes ikke ved det forhold, at en medlemsstat giver statsborgerne fra en AVS-stat en gunstigere behandling, for så vidt som denne behandling følger af bestemmelser i en international aftale vedrørende gensidige rettigheder og fordele.

Artikel 62 in Lomé-konventionen giver ikke en statsborger fra en AVS-stat ret til at etablere sig på en medlemsstats område uden hensyn til statsborgerskabet, for så vidt der er tale om udøvelsen af erhverv, der efter denne stats lovgivning er forbeholdt dens egne statsborgere.

I sag 65/77

angående en anmodning, som i medfør af EØF-traktatens artikel 177 er indgivet til Domstolen af Cour d'appel i Douai for i den for denne ret verserende sag vedrørende en begæring om autorisation som advokatfuldmægtig ved retten i Lille, indgivet af

1 — Processprog: Fransk.

JEAN RAZANATSIMBA der er licencié en droit, advokatmedarbejder, og har bopæl i Lille,

at opnå en præjudiciel afgørelse vedrørende fortolkningen af artikel 62 i Lomé-konventionen AVS—EØF mellem på den ene side staterne i Afrika, Vestindien og Stillehavsøerne og på den anden side Det europæiske økonomiske Fællesskab,

afsiger

DOMSTOLEN

sammensat af: præsidenten H. Kutscher, afdelingsformændene M. Sørensen og G. Bosco, dommerne A. M. Donner, J. Mertens de Wilmars, P. Pescatore og A. O'Keeffe,

generaladvokat: G. Reischl
justitssekretær: A. Van Houtte

følgende

DOM

Sagsfremstilling

De faktiske omstændigheder, retsforhandlingernes forløb og de indlæg, der er indgivet i henhold til artikel 20 i protokollen vedrørende statutten for EØF-Domstolen, kan sammenfattes således:

I — De faktiske omstændigheder og retsforhandlingernes forløb

Jean Razanatsimba, der er madagaskisk statsborger, har i juni 1974 ved det retsvidenskabelige fakultet i Lille opnået bevis for juridisk embedseksamen (diplome de la licence en droit); i november 1975 har han ved det retsvidenskabelige fakultet i Amiens bestået egnethedsprøven som advokat (certificat d'aptitude à la profession d'avocat, CAPA).

Razanatsimba har den 9. Februar 1976 indgivet en anmodning om at blive autoriseret som advokatfuldmægtig til retten i Lille.

Advokatrådet i Lille har ved kendelse af 14. december 1976 konstateret, at Razanatsimba opfylder de lovmæssige krav for autorisation, bortset fra statsborgerskabskravet.

Faktisk bestemmer artikel 11 i lov nr. 71.1130 af 31. december 1971 om ændring af adgangen til visse former for virksomhed inden for retsvæsenet og

blandt praktiserende jurister (Den franske Republiks statstidende af 5. januar 1972, s. 131):

Ingen kan nedsætte sig som advokat, uden at opfylde følgende betingelser:
1. Den pågældende skal være fransk statsborger, medmindre andet følger af internationale aftaler;
...

Razanatsimba har til denne bestemmelse især anført, at han er berettiget efter artikel 62 i AVS—EØF-konventionen mellem på den ene side staterne i Afrika, Vestindien og Stillehavet og på den anden side Det europæiske økonomiske Fællesskab, undertegnet i Lomé den 28. februar 1975 (Rådets forordning nr. 199/76 af 30. 1. 1976 om indgåelse af Lomé-konventionen AVS—EØF; EFT L 25, s. 1), der er affattet således:

For så vidt angår den ordning, der finder anvendelse vedrørende etablering og tjenesteydelser, udøver henholdsvis AVS-staterne og medlemsstaterne ingen forskelsbehandling mod henholdsvis medlemsstaternes og AVS-staternes statsborgere og selskaber. Såfremt en AVS-stat eller en af medlemsstaterne ikke er i stand til at sikre en sådan behandling for en bestemt form for virksomhed er medlemsstaterne, henholdsvis AVS-staterne ikke med hensyn til den pågældende form for virksomhed forpligtet til at give statsborgere og selskaber i den pågældende stat en sådan behandling.

Advokatrådet i Lille har derfor ved kendelse af 14. december 1976 besluttet i medfør af EØF-traktatens artikel 177 at anmode Domstolen om en præjudiciel afgørelse vedrørende fortolkningen af artikel 62 i Lomé-konventionen.

Advokatrådets anmodning om præjudiciel afgørelse er registreret den 6. januar 1977 på Domstolens justitskontor under nr. 3/77.

Statsadvokaten ved Cour d'appel de Douai har den 25. marts 1977 indbragt advokatrådets kendelse for Cour d'appel de Douai.

Denne rets to første afdelinger annullerede ved dom af 18. maj 1977 afsagt i lukket retsmøde advokatrådets kendelse med den begrundelse, at advokatrådet ikke indgår i den almindelige domstolsorganisation og derfor, når det træffer afgørelse med hensyn til autorisation som advokatfuldmægtig, handler som administrativ og ikke som dømmende myndighed og således ikke har kompetence til umiddelbart at rette anmodning til Domstolen om en præjudiciel afgørelse.

Cour d'appel de Douai har ved den samme dom besluttet i medfør af EØF-traktatens artikel 177 at udsætte sagen, indtil Domstolen har truffet præjudiciel afgørelse vedrørende følgende spørgsmål:
1. Giver artikel 62 i Lomé-konventionen af 28. februar 1975 en statsborger fra en AVS-stat, bla. en person med madagaskisk statsborgerskab, ret til at etablere sig på en medlemsstats territorium, bl.a. fransk territorium, uden hensyn til statsborgerskabet?
2. Indebærer det i ovennævnte artikel 62 indeholdte forbehold, at en medlemsstat kan gøre udøvelsen af en bestemt virksomhed, i det foreliggende tilfælde advokatvirksomhed, betinget af statsborgerskab i denne stat eller en anden medlemsstat?

Dommen fra Cour d'appel de Douai er registreret på Domstolens justitskontor den 27. maj 1977.

Domstolen har ved kendelse af 15. juni 1977 fundet, at sag 3/77, anmodningen om præjudiciel afgørelse fra advokatrådet i Lille, er blevet uden genstand, og har bestemt, at den skal slettes af registeret.

I henhold til artikel 20 i protokollen vedrørende statutten for EØF's Domstol har Razanatsimba, regeringen for Den franske Republik og Kommissionen for De europæiske Fællesskaber indgivet skriftlige indlæg henholdsvis den 11. Juli, den 27. juli og den 1. august 1977.

På grundlag af den refererende dommers rapport og efter at have hørt generaladvokaten har Domstolen besluttet at indlede den mundtlige forhandling uden forudgående bevisførelse.

II — Skriftlige indlæg for Domstolen

Jean Razanatsimba har givet følgende gennemgang af artikel 62 i Lomé-konventionen:

a) Denne bestemmelse kan ikke fortolkes således, at den — hvad ret til etablering angår — alene indeholder et princip om, at der ikke må udøves forskelsbehandling og ikke et princip om ligestilling med statsborgere: EØF-traktaten indeholder det samme princip som konventionen; Domstolen har i sin dom af 21. juni 1974 (sag 2/74, Reyners, *Sml.* s. 631) statueret, at reglen om national behandling udgør en af Fællesskabets fundamentale retsregler, der kan påberåbes umiddelbart af alle andre medlemsstaters statsborgere.

I øvrigt kan den omstændighed, at de fransk-madagaskiske bilaterale aftaler intet indeholder om etableringsretten, fortolkes som et udtryk for, at en sådan bestemmelse har været anset for overflødig, og at man forudsætningsvis henviser til Lomé-konventionen.

Lomé-konventionens artikel 62 udgør en klar og udtømmende bestemmelse, der er egnet til at have direkte virkning, for så vidt som traktater principielt går forud for nationale love.

b) Med hensyn til forbeholdet i artikel 62, andet punktum, er dette en undtagelse fra retten til fri etablering, hvorfor det skal fortolkes indskrænkende.

Frankrigs manglende evne til at sikre en national behandling skal således være absolut; under hensyn til konventionens beskaffenhed skal dette skyldes økonomiske grunde.

Det må kunne antages, at de kontraherende parter, især AVS-staterne, ved at drage dette forbehold ind, har tilsigtet at give egne statsborgere første ret til en social opstigning, især ved adgangen til liberale erhverv.

c) Domstolen bør derfor statuere, at artikel 62 i Lomé-konventionen er en sådan undtagelse, som forudsættes i artikel 11, stk. 1, i lov af 31. december 1971 om ændring af adgangen til visse stillinger inden for retsvæsen og blandt praktiserende jurister, og at den giver en statsborger fra en AVS-stat, bl.a. en person med madagaskisk statsborgerskab, ret til at etablere sig på en medlemsstats territorium, bl.a. fransk territorium, uden hensyn til statsborgerskabet.

Regeringen for Den franske Republik har i det væsentligste anført følgende:

a) Vedrørende det første spørgsmål:

Lomé-konventionens artikel 62 foreskriver hvad etableringsretten angår alene, at der ikke må gøres forskel; den indfører ikke en forpligtelse for staterne til at ligestille de andre parters statsborgere med deres egne statsborgere.

Ved den omhandlede ligebehandling forstås den behandling, som de stater, som udgør den ene gruppe, yder statsborgerne fra de forskellige stater, der udgør den anden gruppe af kontraherende parter: artikel 62, første punktum tillader ikke, at statsborgere fra to forskellige AVS-stater behandles forskelligt, og tillader omvendt heller ikke, at en AVS-stat underkaster statsborgere fra forskellige af Fællesskabets medlemsstater forskellige bestemmelser.

Denne fortolkning er stadfæstet ved talrige internationale aftaler på dette område.

Det er klart denne betydning, som forfatterne til Lomé-konventionen har villet tillægge den pågældende bestemmelse: i modsat fald ville udtrykket »henholdsvis«

i slutningen af det første punktum i artikel 62 ikke have nogen betydning.

Det første spørgsmål, som er blevet forelagt for Domstolen, bør derfor besvares benægtende.

b) Vedrørende det andet spørgsmål:

Det andet punktum i Lomé-konventionens artikel 62 nævner udtrykkeligt, at en medlemsstat ikke kan være i stand til at sikre en sådan ligebehandling for en bestemt form for virksomhed; den bestemmer ligeledes, at i så fald er den anden part ikke på sin side forpligtet til at give statsborgerne i den pågældende stat en sådan behandling.

Af denne bestemmelse følger, at i relation til bestemte erhverv behøver en stat i påkommende tilfælde ikke at behandle alle den anden parts statsborgere lige, og den kan således gøre adgangen til bestemte erhverv afhængig af forskellige særlige betingelser. Den vedrører kun statsborgerskabskravet for så vidt som statsborgere fra forskellige AVS-stater behandles forskelligt i så henseende, hvilket bestemmelsen i øvrigt også åbner mulighed for.

Desuden bør følgende omstændigheder tages i betragtning:

Udviklingslandene, i særdeleshed AVS-staterne, er i almindelighed imod, at den kvalificerede del af deres befolkning udvandrer og slår sig ned i udviklede lande. Også de internationale organisationer ønsker at undgå en udvandring af kvalificerede befolkningsgrupper fra udviklingslande. Flere afrikanske lande (Senegal og Gabon for eksempel), som er parter i Lomé-konventionen, og som havde indgået aftaler om etablering med Frankrig, der fastlagde gensidig ligestilling af egne og udenlandske statsborgere, har genforhandlet disse aftaler eller anmodet herom, således at princippet om ligestilling erstattes med princippet om behandling som ikke medfører forskelsbehandling; andre lande (Congo, Mali) ønsker at indgå nye konventioner om etablering, der på den ene side fortsat foreskriver national behandling, men på den anden side præciserer, at der af økonomiske grunde kan gøres undtagelse. Hvad særlig angår Madagascar har denne stat i juni 1973 opsagt de konventioner, som i forholdet mellem de to lande tidligere foreskrev national behandling; etableringsretten mellem Madagascar og Frankrig er ikke i øjeblikket genstand for nogen særlige aftaler.

Det er overvejelser af denne art, som de forskellige parter har gjort sig ved udarbejdelse, affattelse og vedtagelse af artikel 62 i Lomé-konventionen; det er i denne forstand, at den skal fortolkes.

Hvis den fortolkning af artikel 62, som Razanatsimba fremfører, lægges til grund, kan der opstå alvorlige vanskeligheder for AVS-staterne: formentlig ville disse stater rejse det her opståede problem for Ministerrådet, enten i henhold til konventionens artikel 64, som et problem ved anvendelsen af artikel 62 eller som en uoverensstemmelse angående fortolkning af konventionen efter de ved artikel 81 foreskrevne fremgangsmåder.

Kommissionen for De europæiske Fællesskaber har i det væsentlige anført følgende:

a) Vedrørende Domstolens kompetence

Domstolen har ved flere lejligheder bekræftet sin kompetence til at fortolke internationale aftaler, der »binder« Fællesskabet, hvad enten det drejer sig om aftaler, som Fællesskabet selv har indgået inden for og i medfør af sin egen kompetence eller om aftaler, så som GATT, som ganske vist er blevet tiltrådt af de enkelte medlemsstater, men på områder, hvor kompetencen i medfør af traktaten er blevet overført fra disse stater til Fællesskabet.

Retsgrundlaget for denne Domstolens kompetence til at fortolke beror på det forhold, at en aftale, som er indgået af

Rådet på Fællesskabets vegne i medfør af traktatens artikel 228 i fællesskabsretlig henseende er en retsakt fra en af Fællesskabets institutioner i den i artikel 177 forudsatte betydning.

Domstolens fortolkningskompetence kan ikke overskride rammerne for Fællesskabets retsorden; den begrænses derfor til vurderingen af de retsvirkninger, som internationale overenskomster, der binder Fællesskabet, kan have inden for denne retsorden. I det foreliggende tilfælde vedrører de spørgsmål, som er blevet forelagt Domstolen, direkte fortolkning af en bestemmelse i en international aftale, som binder Fællesskabet: Lomé-konventionen AVS—EØF er indgået af Rådet i medfør af traktatens artikler 228 og 238, således som det fremgår af Rådets forordning nr. 199/76; den blev offentliggjort samtidig med denne forordning i Tidende; ifølge artikel 87, stk. 1, trådte den i kraft den 1. april 1976; den er ikke blevet opsagt i henhold til artikel 92.

Ved de spørgsmål, som er blevet forelagt Domstolen, ønskes der i det væsentlige en afgørelse af, om den pågældende konventionsbestemmelse, nærmere bestemt artikel 62 i Lomé-konventionen, har pålagt Fællesskabet og medlemsstaterne en forpligtelse, hvoraf de retsundergivne kan udlede rettigheder, som de kan gøre gældende ved domstolene. Domstolen har således i medfør af artikel 177 kompetence til at foretage den fortolkning, som den er anmodet om.

b) Vedrørende fortolkningen af Lomé-konventionens artikel 62

Lomé-konventionen blev indgået med henblik på at forstærke AVS-staternes økonomiske udvikling og sociale fremskridt inden for rammerne af et »nyt forbillede for forbindelserne mellem udviklede lande og udviklingslande, der harmoniserer med det internationale samfunds stræben hen imod en retfærdigere og mere afbalanceret økonomisk orden«. I denne ånd pålægger konventionen de to kontraherende parter, Fællesskabet og medlemsstaterne på den ene side, AVS-staterne på den anden side, ulige forpligtelser: de fordele, som Fællesskabet indrømmer AVS-staterne overstiger langt de forpligtelser, som disse stater påtager sig over for Fællesskabet, og på visse områder er Fællesskabets indrømmelser blevet givet uden nogen modydelse. Denne materielle uligevægt i de to parters forpligtelser er uden betydning for spørgsmålet om, hvorvidt konventionens bestemmelser har direkte virkning.

Det forhold, at Lomé-konventionen blev indgået af Fællesskabet i medfør af en forordning, er heller ikke afgørende: den direkte virkning, som en bestemmelse i en international konvention, der binder Fællesskabet, kan have i Fællesskabets retsorden, afhænger alene af selve beskaffenheden af den forpligelse, som ved denne bestemmelse er blevet pålagt Fællesskabet.

Konventionen indeholder en mangfoldighed af forskelligartede bestemmelser: afgørelsen af, om disse eventuelt har direkte virkning må ske for hver enkelt af disse bestemmelser, idet hele konventionens ånd og opbygning kun kan være af sekundær betydning herved.

Artikel 62 er en af de få bestemmelser i konventionen, ved hvis anvendelse der er fuldstændig gensidighed mellem de to parter.

I etableringsretlig henseende forpligter artiklen medlemsstaterne til at behandle statsborgerne og selskaber fra alle AVS-staterne ens, idet AVS-staterne på deres side har en tilsvarende forpligtelse over for statsborgere og selskaber fra alle medlemsstaterne. Denne forpligtelse er imidlertid udstyret med et udtrykkeligt forbehold, hvorefter hver medlemsstat og hver AVS-stat selv må afgøre, om den for en bestemt form for virksomhed er i stand til at sikre, at der ikke udøves den i bestemmelsen ellers forbudte forskelsbehandling. Den medlemsstat eller AVS-stat, som for den pågældende form for virksomhed ikke mener at være i stand

til at yde ligebehandling, gør sig ikke skyldig i en krænkelse af konventionen; den løber alene risikoen for, at dens partner anvender en gengældelsesforanstaltning. Det drejer sig om et system med »negativ gensidighed«. Artikel 62 indeholder således ikke en ubetinget forpligtelse for Fællesskabet og medlemsstaterne, hvis tilsidesættelse kan medføre retlige sanktioner; spørgsmålet om, hvorvidt den har direkte virkning kan således ikke opstå.

Endog selv om det i artikel 62 indeholdte princip om ikke at udøve forskelsbehandling ikke var udstyret med et udtrykkeligt forbehold, kan den forpligtelse, som denne bestemmelse pålægger medlemsstaterne, under nogen omstændigheder give statsborgere fra AVS-staterne nogen af domstolene beskyttet ret til at etablere sig i en medlemsstat for der at udøve et selvstændigt erhverv, såfremt denne udøvelse er betinget af statsborgerskab i denne eller hin medlemsstat. Artikel 62 foreskriver faktisk alene, at medlemsstaterne principielt skal behandle statsborgere og selskaber i forskellige AVS-stater på samme måde; i etableringsretlig henseende forbyder den dem ikke at behandle statsborgere og selskaber i AVS-stater på én måde og deres egne eller medlemsstaternes statsborgere og selskaber på en anden måde. Artikel 62 pålægger ikke medlemsstaterne nogen pligt til at indrømme statsborgerne eller selskaber fra AVS-stater enten national (eller fællesskabs-) behandling eller en behandling som det mest gunstige tredjeland. Hver medlemsstat har fortsat fuldstændig frihed til at afgøre, hvilken af disse behandlinger, der skal ydes statsborgere og selskaber i AVS-stater, eller om disse skal undergives en mindre liberal ordning, enten i medfør af national lovgivning eller i henhold til bilateriale aftaler, som er indgivet med AVS-staterne.

Denne fortolkning følger ikke alene af selve formuleringen af konventionens artikel 62; den stemmer også overens med dens ånd: det ville være utænkeligt, at AVS-staterne skulle indrømme statsborgere og selskaber i medlemsstater enten national behandling eller den behandling, som de yder statsborgere og selskaber i andre udviklingslande, hvad enten disse tilhører AVS-staterne eller ej.

Lomé-konventionens artikel 62 er i øvrigt på linje med bestemmelserne om etableringsretten i Yaoundé-konventionerne af 1963 og 1969; også disse er begrænset til med et forbehold om »negativ gensidighed« forsynet princip om, at de associerede stater behandler statsborgere og selskaber i medlemsstaterne ens, uden at der herved siges noget om indholdet af en sådan behandling.

c) Spørgsmålene fra Cour d'appel de Douai bør derfor besvares således:

Lomé-konventionens artikel 62 giver ikke i sig selv statsborgere fra AVS-stater nogen domstolsbeskyttet ret til at etablere sig på en medlemsstats område for at udøve en bestemt selvstændig virksomhed, bl.a. advokatvirksomhed, hvis de ikke opfylder det krav om statsborgerskab i denne eller en anden medlemsstat, som kan hævdes i den pågældende medlemsstats lovgivning, uden at den nævnte artikel 62 herved tilsidesættes.

III — Mundtlige forhandlinger

Regeringen for Den franske Republik, repræsenteret af Noël Museux, juridisk konsulent ved udenrigsministeriets afdeling for juridiske anliggender, og Kommissionen, repræsenteret af sin juridiske konsulent, Jean Groux, har afgivet mundtlige indlæg og svar på spørgsmål stillet af Domstolen i retsmødet den 18. oktober 1977.

Regeringen for Den franske Republik har præciseret vedrørende de konventioner, der er indgået mellem Frankrig og flere afrikanske stater, som er parter efter Lomé-konventionen, at der i øjeblikket eksisterer konventioner om etablering med Congo (konvention om etablering af 11. august 1960), Den centralafrikanske Republik (konvention om etablering af

15. august 1960), Gabon (konvention om etablering af 17. august 1960) og Togo (konvention om etablering af 10. juli 1963); disse konventioner om etablering foreskriver principielt national behandling for adgangen til liberale erhverv og deres udøvelse. Frankrig har indgået domskonventioner med Togo (domskonvention af 10. juli 1963) og med Mauretanien (domskonvention af 19. juni 1961); den sidstnævnte konvention vedrører kun tjenesteydelser. Hvad særlig angår Madagaskar er den franskmadagaskiske konvention om etablering blevet opsagt og erstattet af en domskonvention af 4. juni 1973, som alene vedrører tjenesteydelser.

Generaladvokaten har fremsat sit forslag til afgørelse i retsmødet den 9. november 1977.

Præmisser

1 Ved dom af 18. maj 1977, indgået til Domstolen den 27. maj s.å., har Cour d'appel de Douai i medfør af EØF-traktatens artikel 177 forelagt Domstolen to præjudicielle spørgsmål vedrørende fortolkningen af artikel 62 i konventionen mellem på den ene side staterne i Afrika, Vestindien og Stillehavsøerne og på den anden side Det europæiske økonomiske Fællesskab, undertegnet i Lomé den 28. februar 1975, offentliggjort som bilag til Rådets forordning nr. 199/76 af 30. 1. 1976 (EFT L 25, s. 1) og herefter benævnt »Lomé-konventionen«, i forhold til etableringsretten for advokater i Den franske Republik.

2 Det fremgår af sagsakterne, at sagsøger i hovedsagen, der er madagaskisk statsborger, og som har bestået juridisk embedseksamen og egnethedsprøven som advokat efter reglerne i fransk lovgivning, har indgivet anmodning om at blive autoriseret som advokatfuldmægtig ved retten i Lille;

3 advokatrådet har — efter med forbehold af resultatet af den sædvanlige efterprøvelse og kontrol at have konstateret, at kandidaten besidder de fornødne faglige kvalifikationer for at anmode om autorisation — forbeholdt sig sin stilling, for så vidt angår anvendelsen af statsborgerskabskravet, der i artikel 11 i lov nr. 71-1130 af 31. december 1971 om ændring af adgangen til visse former for virksomhed inden for retsvæsenet og blandt praktiserende jurister (Den franske Republiks statstidende, 1972, s. 131) er formuleret således: »Den pågældende skal være fransk statsborger, medmindre andet følger af internationale aftaler«,

4 da sagsøger i denne henseende har påberåbt sig artikel 62 i Lomé-konventionen, har advokatrådet, under henvisning til EØF-traktatens artikel 177 ved

kendelse af 14. december 1976 forelagt Domstolen en anmodning om præjudiciel afgørelse af to spørgsmål med samme indhold som dem, der er genstand for forelæggelsesdommen fra Cour d'appel de Douai (sag 3/77, EFT 1977, C 40, s. 8);

5 efter at statsadvokaten har indbragt denne kendelse for Cour d'appel, har denne ved nævnte dom annulleret advokatsrådets kendelse med den begrundelse, at advokatrådet, når det træffer afgørelse med hensyn til autorisation som advokatfuldmægtig, handler som administrativ og ikke som dømmende myndighed og således ikke har kompetence til at rette anmodning til Domstolen om en præjudiciel afgørelse i medfør af traktatens artikel 177;

6 Domstolen har derfor ved kendelse af 15. 6. 1977 (EFT C 185, s. 1) besluttet, at sag 3/77 skal slettes af registeret;

7 det følger desuden af den nævnte dom, at sagen vedrørende sagsøgers autorisation som advokatfuldmægtig som følge af annullationen af advokatrådets kendelse i sin helhed er overgået til Cour d'appel.

8 Den nationale ret, der mener, at afgørelsen af den sag, som er forelagt den, kræver fortolkning af artikel 62 i Lomé-konventionen, har forelagt to præjudicielle spørgsmål, der er affattet således:

»1. Giver artikel 62 i Lomé-konventionen af 28. februar 1975 en statsborger fra en AVS-stat, bl.a. en person med madagaskisk statsborgerskab, ret til at etablere sig på en medlemsstats territorium, bl.a. fransk territorium, uden hensyn til statsborgerskabet?

2. Indebærer det i ovennævnte artikel 62 indeholdte forbehold, at en medlemsstat kan gøre udøvelsen af en bestemt virksomhed, i det foreliggende tilfælde advokatvirksomhed, betinget af statsborgerskab i denne stat eller en anden medlemsstat?«

Vedrørende det første spørgsmål

9 Artikel 62 i Lomé-konventionen bestemmer, at »for så vidt angår den ordning, der finder anvendelse vedrørende etablering og tjenesteydelser, udøver henholdsvis AVS-staterne og medlemsstaterne ingen forskelsbehandling mod

henholdsvis medlemsstaterne og AVS-staternes statsborgere og selskaber. Såfremt en AVS-stat eller en af medlemsstaterne ikke er i stand til at sikre en sådan behandling for en bestemt form for virksomhed, er medlemsstaterne henholdsvis AVS-staterne ikke med hensyn til den pågældende form for virksomhed forpligtet til at give statsborgere og selskaber i den pågældende stat en sådan behandling«.

10 Sagsøger i hovedsagen sammenligner i sit skriftlige indlæg virkningen af artikel 62 i Lomé-konventionen med EØF-traktatens etableringsbestemmelser og påberåber sig de betragtninger, der ligger til grund for Domstolens dom af 21. juli 1974, Reyners mod den belgiske stat, sag 2/74, (*Sml.*, s. 631).

11 Indholdet af artikel 62 gør det dog ikke muligt at opretholde en sådan argumentation;

12 denne bestemmelse, som henviser til to grupper af stater, der er forbundet ved Lomé-konventionen, AVS-staterne og EØF's medlemsstater, foreskriver nemlig, at en stat, som tilhører den ene af de to grupper, ikke må udøve forskelsbehandling mod statsborgere fra en stat, som tilhører den anden gruppe;

13 derimod har bestemmelsen ikke til formål at sikre ligebehandling mellem statsborgere fra henholdsvis en AVS-stat og en EØF-medlemsstat;

14 navnlig forpligter denne bestemmelse hverken AVS-staterne eller EØF's medlemsstater til at sikre statsborgere fra en stat, der tilhører den anden gruppe, en tilsvarende behandling som den, der er forbeholdt deres egne statsborgere.

15 Den forudgående konklusion lader imidlertid det spørgsmål stå åbent, om statsborgere fra en AVS-stat, i medfør af bestemmelsen om ikke-forskelsbehandling i artikel 62 i Lomé-konventionen måtte have ret til at påberåbe sig de særlige fordele, som en medlemsstat har indrømmet andre AVS-stater på området for etablering;

16 det fremgår nemlig af de oplysninger, som den franske regering har fremsendt på opfordring fra Domstolen, at Den franske Republik med et mindre

antal AVS-stater har indgået etablerings- eller domskonventioner, som er baseret på gensidig national behandling;

17 den franske regering har desuden præciseret, at der tidligere mellem Den franske Republik og republikken Madagaskar eksisterede en på princippet om national behandling baseret domskonvention vedrørende etableringsret for advokater, men at disse bestemmelser senere på sidstnævnte stats forslag blev erstattet med en konvention, der for så vidt angår advokater er begrænset til fri udveksling af tjenesteydelser i bestemte tilfælde;

18 eksistensen af disse særordninger i forholdet mellem Den franske Republik og visse af AVS-staterne rejser det spørgsmål, om klausulen om ikke-forskelsbehandling i artikel 62 i Lomé-konventionen eventuelt skal forstås således, at den i Frankrig sikrer en madagaskisk statsborger den samme behandling som den, der er sikret statsborgere fra de således begunstigede AVS-stater.

19 Ved besvarelsen af dette spørgsmål er det tilstrækkeligt at konstatere, at bestemmelsen om ikke-forskelsbehandling i artikel 62 ikke krænkes ved det forhold, at en medlemsstat giver statsborgerne fra en AVS-stat en gunstigere behandling, for så vidt som denne behandling følger af bestemmelser i en international aftale vedrørende gensidige rettigheder og fordele.

20 Det første spørgsmål vil derfor være at besvare med, at artikel 62 i Lomékonventionen ikke giver en statsborger fra en AVS-stat ret til at etablere sig på en medlemsstats område uden hensyn til statsborgerskab, for så vidt der er tale om udøvelse af erhverv, der efter denne stats lovgivning er forbeholdt dens egne statsborgere.

Vedrørende det andet spørgsmål

21 Det andet spørgsmål, som tilsigter en nærmere bestemmelse af det i artikel 62, andet punktum i Lomé-konventionen indeholdte forbehold, kræver alene en besvarelse, for så vidt fortolkningen af den samme artikels første punktum medfører, at AVS-staternes statsborgere sikres national behandling, for så vidt angår det pågældende erhverv;

22 da dette ikke er tilfældet i den foreliggende sag, kan det andet spørgsmål lades ubesvaret.

Vedrørende sagsomkostningerne

23 De udgifter, der er afholdt af Den franske Republik og af Kommissionen for De europæiske Fællesskaber, som begge har afgivet indlæg for Domstolen, kan ikke godtgøres;

24 da retsforhandlingerne i forhold til hovedsagens parter udgør et led i den sag, der verserer for den nationale ret, tilkommer det denne at træffe afgørelse om sagsomkostningerne.

På grundlag af disse præmisser

kender

DOMSTOLEN

vedrørende de spørgsmål, der er forelagt den af Cour d'appel de Douai ved dom af 18. maj 1977, for ret:

Artikel 62 i AVS-EØF-konventionen mellem på den ene side staterne i Afrika, Vestindien og Stillehavet og på den anden side Det europæiske økonomiske Fællesskab, undertegnet i Lomé den 28. februar 1975, giver ikke en statsborger fra en AVS-stat ret til at etablere sig på en EØF-medlemsstats område uden hensyn til statsborgerskab, for så vidt der er tale om udøvelse af erhverv, der efter denne stats lovgivning er forbeholdt dens egne statsborgere.

Kutscher Sørensen Bosco

Donner Mertens de Wilmars Pescatore O'Keeffe

Afsagt i offentligt retsmøde i Luxembourg den 24. november 1977.

A. Van Houtte
Justitssekretær

H. Kutscher
Præsident