RAPPORT D'AUDIENCE
présenté dans l'affaire C-171/91 *

I — Faits et procédure

1. *Cadre juridique*

Aux termes de l'article 48, paragraphe 3, du traité CEE

« 3. Elle [la libre circulation des travailleurs] comporte le droit, sous réserve des limitations justifiées par des raisons d'ordre public, de sécurité publique et de santé publique:

a) de répondre à des emplois effectivement offerts,

b) de se déplacer à cet effet librement sur le territoire des États membres,

c) de séjourner dans un des États membres afin d'y exercer un emploi conformément aux dispositions législatives, réglementaires et administratives régissant l'emploi des travailleurs nationaux,

d) de demeurer, dans des conditions qui feront l'objet de règlements d'application établis par la Commission, sur le territoire d'un État membre, après y avoir occupé en emploi. »

L'article premier 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 (JO L 257, p. 2) dispose

« 1. Tout ressortissant d'un État membre, quel que soit le lieu de sa résidence, a le droit d'accéder à une activité salariée et de l'exercer sur le territoire d'un autre État membre, conformément aux dispositions législatives, réglementaires et administratives régissant l'emploi des travailleurs nationaux de cet État.

2. Il bénéficie notamment sur le territoire d'un autre État membre de la même priorité que les ressortissants de cet État dans l'accès aux emplois disponibles. »

Selon l'article 7, paragraphes 1 et 2, du même règlement,

« 1. Le travailleur ressortissant d'un État membre ne peut, sur le territoire des autres États membres, être, en raison de sa nationalité, traité différemment des travailleurs nationaux, pour toutes conditions d'emploi et de travail, notamment en matière de rémunération, de licenciement, et de réin-

* Langue de procédure: l'allemand.

tégration professionnelle ou de réemploi s'il est tombé en chômage.

2. Il y bénéficie des mêmes avantages sociaux et fiscaux que les travailleurs nationaux. »

L'article 1er de la directive 68/360/CEE 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 L 257, p. 13) dispose que

« Les États membres suppriment, dans les conditions prévues à la présente directive, les restrictions au déplacement et au séjour des ressortissants desdits États et des membres de leur famille auxquels s'applique le règlement (CEE) n° 1612/68. »

Selon l'article 4, paragraphes 1 et 3, premier tiret, de la directive 68/360

« 1. Les États membres reconnaissent le droit de séjour sur leur territoire aux personnes visées à l'article 1er qui sont en mesure de présenter les documents énumérés au paragraphe 3.

2. ...

3. Pour la délivrance de la carte de séjour de ressortissant d'un État membre de la CEE, les États membres ne peuvent demander que la présentation des documents ci-après énumérés:

— au availleur:

a) le document sous le couvert duquel il a pénétré sur leur territoire;

b) une déclaration d'engagement de l'employeur ou une attestation de travail; »

L'article 6, paragraphe 1, sous b), de cette directive dispose que

« 1. La carte de séjour:

a) ...

b) doit avoir une durée de validité de cinq ans au moins à dater de la délivrance et être automatiquement renouvelable. »

Selon l'article 7 de la même directive

« 1. La carte de séjour en cours de validité ne peut être retirée au travailleur du seul fait qu'il n'occupe plus d'emploi, soit que l'intéressé ait été frappé d'une incapacité temporaire de travail résultant d'une maladie ou d'un accident, soit qu'il se trouve en situation de chômage involontaire dûment constatée par le bureau de main-d'œuvre compétent.

2. Lors du premier renouvellement, la durée de validité de la carte de séjour peut être limitée, sans pouvoir être inférieure à une période de douze mois, lorsque le travailleur se trouve dans une situation de chômage involontaire dans l'État d'accueil depuis plus de douze mois consécutifs. »

Aux termes de l'article 2, paragraphe 1, du règlement (CEE) n° 1251/70 de la Commission, du 29 juin 1970, relatif au droit des travailleurs de demeurer à titre permanent sur le territoire d'un État membre (JO L 142, p. 24),

« 1. A le droit de demeurer à titre permanent sur le territoire d'un État membre:

a) ...

b) le travailleur qui, résidant d'une façon continue sur le territoire de cet État depuis plus de 2 ans, cesse d'y occuper un emploi salarié à la suite d'une incapacité permanente de travail.

Si cette incapacité résulte d'un accident du travail ou d'une maladie professionnelle ouvrant droit à une rente entièrement ou partiellement à charge d'une institution de cet État, aucune condition de durée de résidence n'est requise. »

L'article 44 de l'acte relatif aux conditions d'adhésion de la République hellénique et aux adaptations des traités (JO du 19.11.1979, p. 17, ci-après « acte d'adhésion »), énonce que

« Les dispositions de l'article 48 du traité CEE ne sont applicables, en ce qui concerne la libre circulation des travailleurs entre les États membres actuels et la Grèce, que sous réserve des dispositions transitoires prévues aux articles 45, 46 et 47 du présent acte. »

Selon l'article 45, paragraphe 1, de l'acte d'adhésion,

« 1. Les articles 1er à 6 et 13 à 23 du règlement (CEE) n° 1612/68 relatif à la libre circulation des travailleurs à l'intérieur de la Communauté ne sont applicables dans les États membres actuels à l'égard des ressortissants helléniques et en Grèce à l'égard des ressortissants des États membres actuels qu'à partir du 1er janvier 1988.

Les États membres actuels et la République hellénique ont la faculté de maintenir en vigueur jusqu'au 1er janvier 1988, respectivement à l'égard des ressortissants helléniques, d'une part, et des ressortissants des États membres actuels, d'autre part, les dispositions nationales soumettant à autorisation préalable l'immigration en vue d'exercer un travail salarié et/ou l'accès à un emploi salarié. »

L'article 46 de l'acte d'adhésion dispose que

« Dans la mesure où certaines dispositions de la directive 68/360/CEE 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 sont indissociables de celles du règlement (CEE) n° 1612/68 dont l'application est différée en vertu de l'article 45, les États membres actuels, d'une part, et la République hellénique, d'autre part, ont la faculté de déroger à ces dispositions dans la mesure nécessaire à l'application des dispositions dérogatoires qui sont prévues à l'article 45 au sujet dudit règlement. »

2. *Litige au principal*

M. Dimitrios Tsiotras, demandeur en révision, est un ressortissant hellénique qui réside depuis 1960 en Allemagne où il a occupé jusqu'au mois d'octobre 1978 différents emplois en tant que travailleur salarié. Depuis lors, il se trouve en situation de chômage. Après avoir bénéficié, dans un premier temps, d'indemnités de chômage, il a reçu, à partir de 1979, des allocations d'aide aux chômeurs. Du 7 juin 1979 au 16 août 1981, il s'est trouvé dans l'incapacité de travailler pour cause de maladie. Depuis septembre 1981, il vit uniquement des moyens qui lui sont alloués par l'assistance sociale.

Le permis de séjour délivré à M. Tsiotras, dont la validité était limitée chaque fois à un an, a été renouvelé pour la dernière fois le 4 décembre 1980.

La Landeshauptstadt Stuttgart, défendeur en révision, a d'abord reporté sa décision sur la demande de M. Tsiotras visant à la prorogation de sa carte de séjour, dans l'attente, d'une part, de l'issue d'une procédure entamée précédemment par M. Tsiotras en vue d'obtenir une pension d'invalidité et, d'autre part, de l'évolution ultérieure de ses besoins en aide sociale.

La demande de l'intéressé relative à l'obtention d'une pension d'invalidité a été rejetée définitivement en 1983, au motif que l'intéressé n'était pas dans l'incapacité de travailler.

Par décision du 1er août 1986, le défendeur en révision a, compte tenu de la situation financière de M. Tsiotras, finalement rejeté sa demande de prorogation du permis de séjour.

La réclamation introduite par M. Tsiotras à l'encontre de cette décision ayant été rejetée, celui-ci a engagé une procédure judiciaire en vue notamment de l'obtention d'une carte de séjour de ressortissant d'un État membre.

Dans ce contexte, il a produit une attestation de l'Office de l'emploi de Stuttgart, datée du 19 mars 1987, certifiant qu'il était inscrit au chômage depuis le 5 novembre 1982 et que « pour l'avenir également, ses problèmes de santé ainsi que les mauvaises conditions du marché du travail excluaient des perspectives de recrutement ».

Dans le cadre de la procédure d'appel, M. Tsiotras a, en outre, produit un certificat médical, daté du 22 décembre 1987, selon lequel le médecin traitant l'avait jugé « incapable de travailler en raison de son état général et nutritionnel », ainsi qu'une attestation de l'Office de l'emploi, du 4 octobre 1988, selon laquelle il s'était inscrit le jour même comme demandeur d'emploi auprès de cet organisme.

Par arrêt du 15 février 1989, le Verwaltungsgericht a rejeté la demande de

M. Tsiotras au motif que, d'une part, l'intéressé n'ayant pas la qualité de travailleur, il ne bénéficiait pas d'un droit de séjour en vertu du droit communautaire et, d'autre part, n'étant pas atteint d'une invalidité permanente, il ne bénéficiait pas non plus du droit de demeurer au titre du droit communautaire.

En ce qui concerne le premier point, le Verwaltungsgericht précise que la qualité de travailleur suppose l'exercice d'une activité professionnelle. Or, M. Tsiotras est en situation de chômage depuis 1978 et ses perspectives de trouver un nouvel emploi sont inexistantes. Le travailleur qui se trouve en situation de chômage involontaire continue certes à bénéficier des avantages relatifs à la libre circulation, mais seulement pendant une période d'une année.

En ce qui concerne le deuxième point, le Verwaltungsgericht remarque qu'il résulte des attestations de l'Office de l'emploi, certifiant que M. Tsiotras avait cherché un emploi, que ce dernier n'a pas l'intention de renoncer définitivement à travailler. En supposant même que l'intéressé soit atteint d'une incapacité de travail durable, il manque un lien de causalité direct entre la survenance d'une telle incapacité et la perte de l'emploi, dans la mesure ou celle-ci a été antérieure à celle-là.

Devant la juridiction de renvoi, M. Tsiotras fait valoir qu'il a droit à l'octroi d'une carte de séjour de ressortissant communautaire à durée illimitée. En effet, une limitation dans le temps n'est possible que lors du premier octroi de la carte de séjour (article 6, paragraphe 1, sous b), de la directive 68/360) ou lors de la première prolongation au cas où l'intéressé se trouve en situation de chômage involontaire (article 7, paragraphe 2, de la même directive).

Il estime que son droit de demeurer au titre du droit communautaire existe d'ailleurs indépendamment de la reconnaissance d'un droit à pension. Son incapacité de travail durable résulte du certificat médical du 22 décembre 1987 (précité) et ses efforts pour trouver un emploi ne sont dus qu'au fait qu'il voit son droit de séjour compromis en raison de la circonstance qu'il est bénéficiaire de mesures d'aide sociale. A cela s'ajoute que le droit, pour un ressortissant communautaire, de demeurer dans l'État d'accueil peut exister même si l'incapacité de travail s'est produite en dehors d'une relation d'emploi.

Le défendeur en révision, ainsi que l'Oberbundesanwalt beim Bundesverwaltungsgericht (partie intervenante), soutiennent le point de vue de la juridiction d'appel. En ce qui concerne le droit de demeurer, l'Oberbundesanwalt précise que les propositions de la Commission, du 21 avril 1989, visant à une modification de l'article 6 de la directive 68/360, ainsi que les déclarations faites à cet égard par la Commission (JO C 100, p. 8), font apparaître qu'un droit de séjour en cas de chômage de longue durée sera accordé à l'avenir pour la période pendant laquelle le travailler perçoit des indemnités de chômage, mais qu'un tel droit n'existe plus lorsque le travailleur perçoit des allocations d'aide au chômage.

La juridiction de renvoi souligne que la liberté de circulation est reconnue aux ressortissants des États membres possédant la qualité de « travailleur » au sens de l'article 48 du traité. Le règlement n° 1612/68 pose à cet égard comme critère

essentiel l'exercice par l'intéressé d'une « activité salariée » (article 1er, paragraphe 1er). Ces deux notions qui ne sont définies expressément dans aucune des dispositions pertinentes doivent faire l'objet d'une interprétation extensive, étant donné qu'elles définissent le champ d'application d'une des libertés fondamentales reconnues par le traité (arrêts du 23 mars 1982, Levin, 53/81, Rec. p. 1035, points 9 et 13, et du 27 septembre 1989, Lopes da Veiga, 9/88, Rec. p. 2989).

Toutefois, M. Tsiotras n'a plus exercé en Allemagne d'activité en tant que travailleur depuis l'adhésion de la République hellénique. Il résulte des constatations effectuées par la juridiction d'appel que M. Tsiotras a été au chômage depuis 1978 et qu'à la date de l'adhésion de la République hellénique il ne recevait pas d'indemnités de chômage. Il n'est plus possible d'établir si, à cette époque, il a cherché un emploi malgré le fait qu'il était touché par la maladie. En tout cas, il bénéficiait à ce moment d'une autorisation de séjour en Allemagne en tant que travailleur qui lui permettait d'accepter une activité salariée.

Selon la juridiction de renvoi se pose dès lors la question de savoir si cette circonstance, et le fait que l'intéressé a exercé, avant la date de l'adhésion, un emploi en Allemagne, suffisent à lui reconnaître la qualité de travailleur bénéficiaire de la liberté de circulation.

La juridiction de renvoi considère que si tel est le cas, la qualité de travailleur de l'intéressé pourrait néanmoins avoir disparu à une date ultérieure. Si le certificat de l'Office de l'emploi de Stuttgart établit que M. Tsiotras a cherché un emploi auprès de cet organisme entre novembre 1982 et octobre 1988, son handicap de santé et les mauvaises conditions du marché du travail font qu'il n'a pas de chance de trouver un emploi. Même si l'on part de l'hypothèse que lorsque M. Tsiotras se trouvait en situation de chômage involontaire, il pouvait encore demander, conformément à l'article 6, paragraphe 1, sous b) ou à l'article 7, paragraphe 2, de la directive 68/360, une prorogation de son permis de séjour venu à expiration fin 1981, ces mêmes dispositions ne sauraient fonder un droit à l'octroi d'une carte de séjour à durée illimitée indépendamment du maintien de la qualité de travailleur de l'intéressé.

Selon la juridiction de renvoi, se pose dès lors la question de savoir si la qualité de travailleur de M. Tsiotras a disparu, malgré sa volonté persistante de travailler, en raison de l'impossibilité objective de trouver un emploi salarié et si, de ce fait, la directive 68/360 est inapplicable *ab initio* dans un tel cas.

La juridiction de renvoi ajoute que si, dans l'arrêt du 23 mars 1982, Levin, précité, la Cour a déclaré que les avantages conférés par le droit communautaire au titre de la liberté de circulation ne peuvent être invoqués que par des personnes « exerçant véritablement ou souhaitant sérieusement » exercer une activité salariée, elle n'a pas encore eu à trancher la question de savoir si la reconnaissance de la qualité de travailleur dépend de la possibilité effective de procurer à l'intéressé une activité salariée.

En cas de réponse affirmative à cette question, M. Tsiotras ne saurait exiger pour l'avenir la délivrance d'une carte de séjour, ni sa prorogation, dans la mesure où il

n'aurait alors aucun droit de séjour fondé sur le droit communautaire.

La juridiction de renvoi estime en outre que la reconnaissance au profit de M. Tsiotras d'un droit de demeurer dans l'État d'accueil, qui justifierait la prolongation de sa carte de séjour, soulève également des problèmes. Elle observe à cet égard que l'article 1er du règlement n° 1251/70 ne vise que les ressortissants d'un État membre qui ont été employés en tant que travailleurs sur le territoire d'un autre État membre et, selon l'article 2, paragraphe 1, sous b) première phrase, du même règlement, le droit de demeurer suppose que le travailleur « cesse d'occuper un emploi salarié à la suite d'une incapacité permanente de travail » et a résidé « d'une façon continue sur le territoire de cet État depuis plus de deux ans ».

Or, dans la mesure où M. Tsiotras n'a été employé en Allemagne qu'avant l'adhésion de la Grèce, on pourrait exclure, de ce seul fait, l'applicabilité de ce règlement dans son cas.

A cela s'ajoute que l'incapacité de travail permanente de M. Tsiotras n'est établie qu'à partir de décembre 1987, de sorte que lorsqu'il a cessé de travailler, et jusqu'à décembre 1987, il n'était pas dans l'incapacité de travailler. Si M. Tsiotras a perdu sa qualité de travailleur du fait qu'il était dans l'impossibilité objective de trouver un emploi, le règlement n° 1251/70 et la directive 68/360 pourraient avoir été inapplicables *ab initio*. Si M. Tsiotras a pu continuer à résider en Allemagne, c'était pour lui permettre de poursuivre la procédure judiciaire engagée en vue d'obtenir une prolongation de son permis de séjour.

Selon la juridiction de renvoi, la question de savoir si une incapacité de travail permanente survenue lors d'un séjour ayant un tel objectif peut fonder un droit de demeurer au sens du règlement n° 1251/70 n'a pas encore été tranchée par la Cour.

Enfin, même si, en principe, le règlement n° 1251/70 devait trouver application en l'espèce, le droit de demeurer suppose, selon son article 2, paragraphe 1, sous b), un lien de causalité entre l'incapacité de travail permanente et le fait d'avoir renoncé à un emploi. Or, en l'espèce, la perte de travail n'est pas consécutive à une telle incapacité de travail, mais elle est liée à sa situation de chômeur. Toutefois, il n'est pas exclu que l'incapacité de travail permanente survenue pendant la période où l'intéressé était en situation de chômage involontaire puisse fonder un droit de demeurer dans l'État d'accueil.

La juridiction de renvoi souligne que la Cour ne s'est pas encore prononcée à ce sujet.

Eu égard aux considérations qui précèdent, le Bundesverwaltungsgericht a décidé de surseoir à statuer pour poser à la Cour les questions préjudicielles suivantes:

« 1) La qualité de travailleur disparaît-elle, entraînant la perte du droit à la libre circulation prévu à l'article 48, paragraphe 1 et paragraphe 3, sous b) et c), du traité CEE, ainsi que l'inapplicabilité de la directive 68/360/CEE du 15 octobre 1968 (JO L 257, p. 13) dans les circonstances suivantes: lors de l'adhésion de son pays d'origine aux Communautés européennes ou après

cette date, un ressortissant d'un État membre de la CEE, après avoir perdu son emploi dans un autre État membre, se trouvait ou se trouve dans l'impossibilité objective — malgré sa volonté de travailler — d'obtenir un emploi, de telle sorte que l'objectif lié à la liberté de circulation, consistant dans l'exercice d'un emploi, ne peut plus être atteint?

2) Le droit de demeurer, conformément à l'article 48, paragraphe 3, sous d), du traité, en liaison avec l'article 2, paragraphe 1, sous b), du règlement (CEE) n° 1251/70 du 29 juin 1970 (JO L 142, p. 24) disparaît-il lorsque le ressortissant d'un État membre de la CEE est atteint d'une incapacité de travail permanente seulement après la survenance des circonstances citées dans la question 1, spécialement lorsque cette incapacité ne se manifeste que pendant un séjour supplémentaire qui n'a été autorisé à l'intéressé dans l'État où il était antérieurement employé qu'aux fins d'une procédure juridictionnelle relative à l'octroi d'un permis de séjour. »

3. *Procédure devant la Cour*

L'ordonnance de renvoi a été enregistrée au greffe de la Cour le 1er juillet 1991.

Conformément à l'article 20 du protocole sur le statut de la Cour de justice, des observations écrites ont été déposées le 16 octobre 1991, par le demandeur en révision, M. Dimitrios Tsiotras, représenté par Me Rolf Gutmann, avocat à Stuttgart, le 25 octobre 1991, par la Commission des Communautés européennes, représentée par MM. Dimitrios Gouloussis, conseiller juridique, et Jürgen Grunwald, membre du service juridique, en qualité d'agents, le 4 novembre 1991, par le gouvernement allemand, représenté par M. Ernst Röder, Ministerialrat au ministère fédéral de l'Economie, et Joachim Karl, Regierungsdirektor au ministère fédéral de l'Economie, en qualité d'agents et, le 12 novembre 1991, par le gouvernement hellénique, représenté par M. Vassileios Kontolaimos, conseiller juridique de l'État, en qualité d'agent.

Sur rapport du juge rapporteur, l'avocat général entendu, la Cour a décidé d'ouvrir la procédure orale sans mesure d'instruction préalable.

II — Résumé des observations écrites déposées devant la Cour

Le *demandeur en révision* précise à titre liminaire que ses observations ne se limitent pas aux questions formulées par la juridiction de renvoi. Il résulte d'une jurisprudence constante de la Cour (voir, entre autres, arrêt du 15 octobre 1980, Providence agricole de la Champagne, 4/79, Rec. p. 2823), que celle-ci peut dégager de l'ensemble des éléments fournis par la juridiction nationale ceux des éléments du droit communautaire qui appellent, compte tenu de l'objet du litige, une interprétation ou une appréciation de validité.

Selon lui, toute limitation de la compétence de la Cour, qui aurait pour effet de l'empêcher de répondre aux questions mentionnées par l'une des parties à la procédure, dont la solution est importante dans le cadre de l'affaire au principal, dépasserait les pouvoirs du juge de renvoi et serait contraire au principe fondamental du droit

communautaire que constitue le respect des droits de la défense également consacré par l'article 6 de la Convention européenne des droits de l'homme. Une telle limitation obligerait l'intéressé d'intenter, le cas échéant, un recours en violation d'un droit fondamental devant la Cour constitutionnelle avec la conséquence de retarder l'issue de l'affaire.

M. Tsiotras observe ensuite que, selon la jurisprudence de la Cour (arrêts du 27 septembre 1989, Lopes da Veiga, précité et du 23 mars 1983, Peskeloglou, 77/82, Rec. p. 1085), les périodes transitoires n'ont d'autre objectif que celui d'éviter des perturbations sur le marché de l'emploi, dues à l'arrivée massive de demandeurs d'emploi et que, par conséquent, le permis de séjour des travailleurs et demandeurs d'emploi d'un État membre déjà établis dans un autre État membre a été immédiatement transformé, lors de l'adhésion, en un permis de séjour communautaire, même en l'absence de constatation expresse par les autorités compétentes, laquelle n'a qu'une valeur purement déclaratoire (arrêt du 8 avril 1976, Royer, 48/75, Rec. p. 497).

Le demandeur en révision souligne que la première question préjudicielle se rattache à la circonstance qu'il était sans travail lors de l'adhésion de la République hellénique. Or, cette circonstance n'est plus pertinente, compte tenu des considérations qui précèdent. En effet, en tant que travailleur à la recherche d'un emploi établi dans l'État d'accueil, il était déjà à l'époque bénéficiaire des dispositions communautaires relatives à la liberté de circulation.

Selon lui, cette liberté n'a pas disparu du fait qu'il a cherché en vain un emploi en Allemagne. Autrement, des travailleurs devenus chômeurs de longue durée après plusieurs années d'activité professionnelle dans le pays d'accueil pourraient être contraints de retourner dans leur pays d'origine.

Ainsi qu'il ressort de l'article 7 de la directive 68/360, le chômage d'un ressortissant communautaire n'entraîne la perte de sa liberté de circulation qu'exceptionnellement. Or, l'exception y prévue ne couvre pas le cas de M. Tsiotras, qui réside dans un État membre depuis 1960 et qui y a exercé un emploi pendant la majeure partie de cette période.

Le demandeur en révision ajoute qu'il résulte de la jurisprudence de la Cour (arrêt du 26 février 1991, Antonissen, C-292/89, Rec. p. I-745) que le demandeur d'emploi doit également être considéré comme un travailleur et que la liberté de circulation comporte le droit de chercher un emploi.

M. Tsiotras considère dès lors, en réponse à la première question, que la qualité de travailleur ne peut pas disparaître du fait que l'objectif lié à la liberté de circulation, à savoir l'exercice d'un emploi, s'avère impossible.

Selon le demandeur en révision, la réponse à la deuxième question dépend du point de savoir dans quelles conditions le ressortissant communautaire a obtenu son autorisation de séjour provisoire.

M. Tsiotras rappelle à cet égard que la Cour a certes déjà eu à juger qu'un ressortissant turc ne pouvait se prévaloir d'un emploi autorisé à titre provisoire pendant une procédure visant à l'obtention d'un

permis de séjour pour prétendre à un droit de séjour (arrêt dans l'affaire Sevince, C-192/89, précité, à propos de l'accord d'association CEE-Turquie), et qu'un travailleur d'un État membre à la recherche d'un emploi dans un autre État membre n'acquiert pas un droit de demeurer dans ce dernier État (arrêt dans l'affaire Antonissen, C-192/89, précité). Toutefois, selon lui, la situation dans la présente affaire est tout à fait différente.

En effet, à la différence de M. Antonissen, il bénéficiait déjà d'un droit de séjour avant la survenance du chômage. Dans cette mesure, le séjour « provisoire » dans le cadre d'une procédure juridictionnelle était également une conséquence de son emploi antérieur en Allemagne et son incapacité de travail est étroitement liée à sa vie professionnelle antérieure. C'est ce lien étroit qui, selon lui, justifie la reconnaissance à son profit du droit de demeurer au titre de l'article 2, paragraphe 1, sous b), du règlement n° 1251/70.

Le demandeur en révision ajoute que, comme dans l'affaire Lopes da Veiga, précitée, son séjour actuel en Allemagne a été précédé d'un séjour dans ce même pays, au cours duquel il a travaillé comme salarié, s'est marié, puis a divorcé. Enfin, son fils travaille actuellement en Allemagne.

Or, selon lui, le droit de demeurer au sens de l'article 2 du règlement n° 1251/70 est précisément lié à l'existence de telles circonstances matérielles, et limiter ce droit à ceux qui sont passés directement de la vie professionnelle à la retraite aurait pour conséquence que des personnes tombant au chômage à un moment où elles approchent l'âge de la retraite seraient exclues du bénéfice du règlement n° 1251/70, alors que c'est précisément pour cette catégorie de personnes que les dispositions relatives au droit de demeurer sont importantes.

Le demandeur en révision remarque enfin qu'il serait surprenant que l'Allemagne puisse priver des travailleurs du droit de demeurer en modifiant les droit sociaux de ces derniers. En effet, s'il ne peut prétendre à une pension d'invalidité, c'est parce que les conditions posées pour obtenir ce type de pension ont été rendues plus sévères (voir article 1er de la Haushaltsbegleitgesetz de 1984 (BGBl. I, p. 1532).

M. Tsiotras estime que si les États membres sont libres de déterminer les conditions d'obtention de prestations sociales telles qu'une pension d'invalidité, il n'est pas admissible qu'un travailleur perde par ce biais le bénéfice des droits que lui reconnaît le droit communautaire.

Selon lui, il convient d'examiner une question supplémentaire, à savoir, celle de la portée de son droit de séjour.

M. Tsiotras considère qu'il a droit à l'obtention tant d'un permis de séjour d'une durée de validité de cinq ans qu'à un permis de séjour à durée illimitée. Cela est vrai, que l'on prenne en considération comme point de départ la date à laquelle il a demandé une prolongation du permis ou celle du début de son incapacité.

Toutefois, selon M. Tsiotras, l'octroi, par les autorités allemandes, d'un permis de séjour à durée illimitée dans un cas comme le sien n'est possible que si l'article 7 de la loi allemande relative au séjour des ressortissants communautaires, en vigueur depuis

le 1er janvier 1991, est jugé incompatible avec le droit communautaire. Selon cette disposition, le permis de séjour communautaire est prorogé sans limitation dans le temps, notamment lorsque l'étranger peut se faire comprendre oralement et en langage simple en allemand et dispose d'un logement suffisant ainsi que de ressources économiques assurées lui permettant de vivre sans être à la charge de l'assistance sociale.

De l'avis de M. Tsiotras, cette disposition est contraire au droit communautaire.

En effet, si l'article 6, paragraphe 1, sous b), de la directive 68/360 confère aux ressortissants communautaires le droit d'obtenir, lors de la première délivrance, un permis de séjour d'une durée de validité minimum de cinq ans, lequel est « automatiquement renouvelable », une limitation n'est plus possible ultérieurement qu'au moment de la première demande de prorogation et si le travailleur est au chômage depuis plus d'un an (article 7, paragraphe 2, de la même directive).

Dans les autres cas, les intéressés ont droit à l'octroi d'un permis de séjour « automatiquement renouvelable », ce qui signifie qu'ils bénéficient d'un droit de séjour durable.

Le demandeur en révision observe encore à cet égard que les règles communautaires en matière de droit de séjour distinguent entre le droit de séjour et l'attestation de ce droit (laquelle est visée par les articles 6 et suivants de la directive 68/360).

M. Tsiotras souligne dans ce contexte que l'article 4 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 (JO L 172, p. 14), donne aux travailleurs non salariés « un *droit* de séjour permanent ». Comme preuve de ce droit, une attestation d'une durée de validité d'au moins 5 ans doit être délivrée et renouvelée automatiquement.

De la même manière, le droit de demeurer des travailleurs salariés et non salariés en retraite existe sans limitation dans le temps et il est attesté par des permis de séjour valables au moins 5 ans, automatiquement renouvelables [voir, en ce qui concerne les travailleurs non salariés, les articles 2, paragraphe 1 et 6, paragraphe 1, de la directive 75/34/CEE du Conseil, du 17 décembre 1974, relative au droit des ressortissants d'un État membre de demeurer sur le territoire d'un autre État membre après y avoir exercé une activité non salariée (JO L 14 du 20.1.1975, p. 10)].

Au contraire, le droit de demeurer des migrants non actifs n'est pas illimité (articles 1er, paragraphe 1, de la directive 90/364/CEE du Conseil, du 28 juin 1990, relative au droit de séjour (JO L 180, p. 26), mais dépend notamment de la preuve qu'ils disposent de ressources suffisantes (article 3 de la même directive). Il en est de même des anciens travailleurs salariés et non salariés qui émigrent dans un autre État membre (directive 90/365/CEE du Conseil, du 28 juin 1990, relative au droit de séjour des travailleurs salariés et non salariés ayant cessé leur activité professionnelle (JO L 180, p. 28).

Quant à la directive 90/366/CEE du Conseil, du 28 juin 1990, relative au droit de séjour des étudiants (JO L 180, p. 30), l'attestation à délivrer a une durée de validité relativement plus courte, ce qui s'explique par le caractère provisoire du séjour des étudiants dans l'État d'accueil.

Selon le demandeur en révision, il en résulte que l'attestation d'un droit de séjour limité peut dissimuler l'existence d'un droit de séjour permanent. Si les États membres ne sont pas tenus, au regard du droit communautaire, d'attester d'un droit de séjour permanent, au cas où ils y procèdent, la délivrance de l'attestation ne doit pas dépendre d'exigences qui ne sont pas prévues dans le droit communautaire.

M. Tsiotras estime que dès lors les conditions prévues à l'article 7 de la loi allemande précitée (connaissances linguistiques et logement approprié) sont contraires au droit communautaire, sauf en ce qui concerne la condition relative à la preuve d'un logement, qui peut être exigée lors de la première délivrance de la carte de séjour (arrêt du 18 mai 1989, Commission/République fédérale d'Allemagne, 249/86, Rec. p. 1263).

De même, la durée du séjour ne saurait être conditionnée par le fait que le travailleur n'est pas bénéficiaire de mesures d'aide sociale.

Or, selon le demandeur en révision, les problèmes qui se posent pour la solution du litige au principal sont précisément de cet ordre. Il est bénéficiaire de mesures d'aide sociale en Allemagne, ce qui, selon le droit allemand, fait obstacle à l'octroi d'un permis de séjour à durée illimitée. Quant à ses connaissances linguistiques, la juridiction de renvoi ne peut en connaître, en vertu du droit procédural allemand, et devrait par conséquent renvoyer la question devant la juridiction compétente. En ce qui concerne l'affirmation incorrecte, contenue dans le dossier, relative à l'absence de logement personnel, elle n'a pas été retenue par les juridictions saisies.

M. Tsiotras observe encore que si l'on se fonde sur l'invalidité survenue depuis lors, il bénéficie également d'un droit permanent de demeurer, conformément à l'article 2, paragraphe 1, du règlement n° 1251/70.

Le demandeur en révision remarque enfin qu'il est victime d'un traitement discriminatoire par rapport aux étrangers dont les permis de séjour acquis au titre de l'ancien droit de la République démocratique allemande (ci-après « RDA ») ont été transformés, pour certains, en permis de séjour permanents dès l'entrée en vigueur de la nouvelle loi allemande sur les étrangers.

Cette question est réglée par l'article 8 du traité relatif à l'unification de l'Allemagne, dont l'application a permis de transformer des permis de séjour délivrés jusqu'alors par la RDA en permis de séjour à durée illimitée.

Or, selon l'ancien droit de la RDA, le *permis* de séjour valable pour 5 ans et renouvelable comportait un *droit* de séjour permanent tout comme cela est le cas dans l'ordre juridique communautaire. De l'avis de M. Tsiotras, les autorités allemandes ne sauraient attester un droit de séjour illimité dans le cas de l'adhésion de la RDA et le refuser pour les ressortissants des États membres.

En conclusion, un travailleur demandeur d'emploi, ressortissant d'un État membre de la Communauté et auquel est fermé le marché de l'emploi de l'État dans lequel il se trouve et s'est déjà établi, ne perd pas pour autant sa qualité de travailleur au sens de l'article 48 du traité CEE, sauf dans le cas exceptionnel prévu à l'article 7, paragraphe 2, de la directive 68/360.

Un droit de demeurer au sens de l'article 2, paragraphe 1, du règlement 1251/70 ne disparaît pas du fait que le ressortissant de l'État membre, longtemps avant la survenance de son invalidité, a vainement cherché un travail et que les autorités de l'État d'accueil n'ont pas certifié son droit de séjour à cette époque.

Pour délivrer une attestation du droit de séjour illimité, lors de la prorogation du permis de séjour aussi bien d'un travailleur au sens de l'article 6, paragraphe 1, sous b), de la directive 68/360 — à l'exception du cas de chômage lors de la première prolongation, conformément à l'article 7, paragraphe 1, de la directive 68/360 — que pour un titulaire du droit de demeurer conformément à l'article 2, paragraphe 1, du règlement 1251/70, il est interdit d'exiger tant des connaissances de la langue de l'État d'accueil, que le fait que le ressortissant de l'État membre des Communautés européennes puisse subvenir à ses besoins par ses propres moyens. Une disposition de droit national qui pose les exigences exposées ci-dessus pour délivrer une attestation du droit de séjour illimité, n'est pas applicable.

En ce qui concerne la première question, le *gouvernement allemand* observe que, malgré l'adhésion de la République hellénique aux Communautés européennes, le demandeur en révision ne peut se prévaloir des dispositions des articles 48 du traité et 1er, paragraphe 1, du règlement n° 1612/68.

D'abord, l'intéressé ne saurait bénéficier, en vertu du droit communautaire, d'un droit de séjour en tant que *travailleur.*

En effet, une telle qualité ne saurait être reconnue qu'aux ressortissants communautaires ayant été réellement employés comme travailleur. Cela est valable non seulement pour les ressortissants d'un État membre qui se rendent dans un autre État membre pour y exercer un emploi, mais également pour ceux qui se trouvent déjà dans un autre État membre à la date de l'adhésion de l'État d'origine.

Dans le cas d'espèce, l'intéressé ne pouvait devenir un travailleur au sens de l'article 48 du traité que le 1er janvier 1981 au plus tôt. Or, M. Tsiotras se trouvait en situation de chômage sans interruption depuis 1978.

Ensuite, le demandeur en révision ne saurait non plus revendiquer le bénéfice des dispositions communautaires en matière de liberté de circulation en tant que *demandeur d'emploi.*

En effet, si le droit de séjour d'un ressortissant communautaire à la recherche d'un emploi dans un autre État membre est garanti par le droit communautaire, l'État membre d'accueil peut expulser un tel ressortissant lorsqu'au bout de six mois il n'a pas trouvé d'emploi et s'il n'arrive pas à prouver qu'il continue à chercher un emploi avec des chances véritables de succès (arrêt du 26 février 1991, Antonissen, C-292/89, précité). Or, de telles chances de succès font

défaut dans la présente affaire, puisque M. Tsiotras cherche en vain un emploi depuis 1978 et dans la mesure où les tensions sur le marché du travail ainsi que les possibilités de recrutement limitées du requérant ne permettent pas de penser qu'il trouvera un emploi.

Selon le gouvernement allemand, le fait que le permis de séjour d'une durée de validité d'une année, qui a été accordé à M. Tsiotras le 4 décembre 1980, l'ait autorisé à accepter un emploi n'est pas relevant dans ce contexte, du fait que l'intéressé n'a pas réussi à trouver un emploi au cours de cette période à la fin de laquelle il n'avait plus aucun droit d'obtenir un permis de séjour.

Le gouvernement allemand ajoute que la directive 68/360 n'est pas applicable au demandeur en révision puisque, comme déjà indiqué ci-dessus, l'intéressé n'est pas un travailleur au sens du règlement n° 1612/68. Même si cette directive devait lui être applicable, il n'aurait tout au plus, conformément à l'article 7, paragraphe 2, de cette directive, qu'un droit de séjour limité à une année, dans la mesure où, au 1er janvier 1981, il se trouvait déjà en situation de chômage depuis plus de douze mois. Dès lors, le droit communautaire aurait permis de mettre fin à son séjour en toute hypothèse au 1er janvier 1982.

En ce qui concerne la deuxième question, le gouvernement allemand observe que, dans la mesure où l'intéressé n'a jamais été un travailleur bénéficiant de la liberté de circulation, il ne saurait être titulaire d'un droit de demeurer conformément à l'article 2, paragraphe 1, sous b), première phrase, du règlement n° 1251/70.

Selon le gouvernement allemand, les conditions de fond prévues par ce règlement ne sont, en tout cas, pas réunies.

D'abord, le droit de demeurer dans l'État d'accueil suppose que l'incapacité permanente soit la cause de l'abandon de l'activité professionnelle. Or, en l'espèce, le chômage involontaire, survenu en 1978, est antérieur à l'incapacité de l'intéressé. En l'absence de ce lien de cause à effet, une incapacité survenue pendant la période de chômage involontaire ne peut plus justifier un droit de demeurer.

Le gouvernement allemand ajoute qu'un tel droit de demeurer dépend en outre de la condition que l'intéressé ait séjourné en tant que travailleur depuis au moins deux années en Allemagne. Cela implique qu'à la date de la survenance de l'incapacité, il jouisse encore du droit de séjourner en Allemagne conformément au droit communautaire, ce qui n'était pas le cas en l'espèce.

En effet, l'intéressé n'a été autorisé à séjourner en Allemagne que pour mener à terme une procédure juridictionnelle au sujet du refus de lui accorder un permis de séjour, ce qui, conformément à la jurisprudence de la Cour (arrêt du 20 septembre 1990, Sevince, C-192/89, Rec. p. I-3461), ne saurait fonder le droit de demeurer dans cet État au titre du droit communautaire.

Le gouvernement allemand remarque enfin que selon la directive 90/365/CEE du Conseil, du 28 juin 1990, relative au droit de séjour des travailleurs salariés et non salariés ayant cessé leur activité professionnelle (JO L 180 p. 28), qui doit être transposée dans le droit interne allemand avant le 30 juin 1992, le droit de séjour n'est garanti

aux travailleurs ayant cessé toute activité professionnelle que s'ils sont suffisamment assurés contre le risque de maladie et qu'à la différence de M. Tsiotras, ils ne deviennent pas une charge pour l'assistance sociale de l'État d'accueil.

Le *gouvernement hellénique* estime que M. Tsiotras n'a jamais perdu la qualité de travailleur au sens de l'article 48 du traité, étant donné que lors de l'adhésion de la République hellénique, il était en possession d'un permis de séjour qui avait été renouvelé jusqu'au 4 décembre 1981.

Le gouvernement hellénique remarque à cet égard que, selon la jurisprudence de la Cour, celui qui se trouve en situation de chômage involontaire ou d'incapacité de travail, qui perçoit une indemnité ou des allocations de chômage et qui est inscrit comme demandeur d'emploi ne perd pas sa qualité de travailleur (arrêts du 23 mars 1982, Levin, 53/81, Rec. p. 1035 et du 3 juin 1986, Kempf, 139/85, Rec. p. 1741).

En outre, conformément à l'article 7 de la directive 68/360 qui, tout comme des dispositions correspondantes du traité relatives à la libre circulation des personnes, est directement applicable (arrêt du 22 mai 1980, Santillo, 131/79, Rec. p. 1985), la carte de séjour ne peut être retirée au travailleur du seul fait qu'il n'occupe plus d'emploi, soit que l'intéressé ait été frappé d'une incapacité temporaire de travail résultant d'une maladie ou d'un accident, soit qu'il se trouve en situation de chômage involontaire dûment constatée par le bureau de l'emploi compétent.

Selon le gouvernement hellénique, l'administration allemande compétente aurait dès lors dû renouveler automatiquement la carte de séjour de M. Tsiotras, conformément à l'article 6, paragraphe 1, sous b), de la directive 68/360, selon lequel la carte de séjour qui doit avoir une durée de validité de cinq ans au moins à dater de la délivrance est automatiquement renouvelable.

Le gouvernement hellénique considère que l'article 7, paragraphe 2, de la même directive qui permet de limiter, lors du premier renouvellement, la durée de validité de la carte à douze mois lorsque le travailleur se trouve en situation de chômage involontaire dans l'État d'accueil depuis plus de douze mois consécutifs, ne peut trouver application en l'espèce, étant donné que l'intéressé avait déjà fait renouveler son permis à plusieurs reprises.

Le gouvernement hellénique considère que le titre de séjour de M. Tsiotras aurait, en tout cas, dû être considéré comme automatiquement renouvelable pour des raisons d'égalité de traitement entre ressortissants communautaires. Il rappelle à cet égard que l'intéressé avait, au moment de l'adhésion de la République hellénique, séjourné depuis 13 ans sur le territoire allemand comme travailleur en vertu d'un titre de séjour valable et continué d'y séjourner actuellement. La remise en cause d'une telle situation de fait serait directement contraire à l'esprit de la réglementation communautaire en matière de libre circulation des personnes.

Le gouvernement hellénique conteste du reste que les dispositions précitées de la directive 68/360 ne soient applicables qu'à partir du 1er janvier 1988, date à laquelle, en vertu de l'article 45 de l'acte d'adhésion, les articles 1er à 6 du règlement n° 1612/68 s'appliquent en ce qui concerne la Grèce. En

effet, les dispositions en cause de la directive 68/360 ne font pas partie des matières réglées par les articles précités du règlement n° 1612/68.

En tout état de cause, la Landeshauptstadt Stuttgart aurait, selon lui, dû considérer le permis comme valable ou automatiquement renouvelable depuis le 1er janvier 1988.

Le gouvernement hellénique considère enfin que l'intéressé n'a pas perdu sa qualité de travailleur, dans la mesure également où il jouit du droit de demeurer à titre permanent en Allemagne conformément à l'article 2, paragraphe 1, sous b), premier alinéa, du règlement n° 1251/70. En effet, M. Tsiotras, qui a résidé en tant que travailleur sur le territoire de la République fédérale d'Allemagne depuis plus de deux ans après la date de l'adhésion de la République hellénique, n'est tombé malade que par la suite.

Selon la *Commission*, il convient de vérifier d'abord si le règlement n° 1612/68 est applicable dans un cas comme celui de l'espèce au principal.

La Commission observe à cet égard que, dans la mesure où il s'agit dans la présente affaire du droit de séjour d'un ressortissant grec ayant occupé un emploi salarié en République fédérale d'Allemagne avant même l'adhésion de la République hellénique et qui était inscrit au chômage au 1er janvier 1981, la question se pose de savoir si l'intéressé relève du champ d'application de l'article 7, paragraphe 1, de ce règlement, disposition dont l'applicabilité immédiate n'est pas exclue par les article 44 et suivants de l'acte d'adhésion (voir, à cet égard, arrêt du 27 septembre 1989, Lopes da Veiga, précité).

Si cet article couvre expressément le cas d'un travailleur « tombé en chômage », en l'espèce le problème se pose de savoir si l'intéressé a possédé à un moment quelconque la qualité de travailleur au sens de cette disposition.

Selon la Commission, M. Tsiotras, n'ayant occupé un emploi en République fédérale d'Allemagne qu'à un moment où la République hellénique n'était pas encore membre des Communautés européennes, ne saurait être considéré comme travailleur ressortissant d'un État membre au sens de l'article 48 du traité et, dès lors, ne peut pas relever du champ d'application du règlement n° 1612/68.

La Commission observe que cette conclusion est confirmée par la directive 68/360 laquelle, dans son article 4, paragraphe 3, soumet la délivrance de la carte de séjour notamment à la condition que l'intéressé produise une déclaration d'engagement d'un employeur ou une attestation de travail, condition qui n'était pas remplie en l'espèce, car à l'époque M. Tsiotras était déjà au chômage.

Certes, l'article 7, paragraphe 1, de cette directive prévoit que « la carte de séjour en cours de validité ne peut être retirée au travailleur du seul fait qu'il n'occupe plus d'emploi », mais l'application de cette disposition suppose que l'intéressé remplisse les conditions nécessaires à la délivrance d'une carte de séjour et qu'il possède ladite carte au moment de la perte de son emploi.

Dès lors, au moment de l'adhésion de la République hellénique, le demandeur en révision ne jouissait pas, en République fédérale d'Allemagne, d'un droit de séjour au titre du droit communautaire.

La Commission estime que l'intéressé n'a pas non plus obtenu ultérieurement un droit de séjour en Allemagne. En effet, conformément à l'article 48, paragraphe 3, sous a) et b), du traité et aux dispositions d'application précitées, un tel droit de séjour suppose que l'intéressé réponde dans l'État d'accueil à des emplois effectivement offerts ou qu'il y exerce un emploi.

Or, il ressort de l'ordonnance de renvoi que si M. Tsiotras s'est mis en quête d'un nouvel emploi auprès de l'office de l'emploi compétent, à la date du 4 octobre 1988, il a fait état en même temps d'une incapacité de travail durable. L'intéressé ne saurait, dès lors, relever de la catégorie des personnes répondant à des emplois effectivement offerts, d'autant plus que, selon ses propres dires, il ne cherchait du travail, au prix de sa propre intégrité physique, que parce qu'il voyait son droit de séjour compromis (ordonnance de renvoi, page 5).

La Commission considère enfin que dans la mesure où l'intéressé n'a jamais bénéficié du droit de séjour au titre du droit communautaire, il ne peut pas non plus invoquer le bénéfice des dispositions de l'article 48, paragraphe 3, sous d), du traité, relatives au droit du travailleur de demeurer sur le territoire d'un État membre après y avoir occupé un emploi.

La Commission propose dès lors de répondre comme suit aux questions préjudicielles:

« 1. L'article 48, paragraphes 1 et 3, sous b) et c), du traité CEE, ainsi que l'article 7 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, et les articles 4 et 7 de la directive 68/360/CEE du Conseil, du 15 octobre 1968, relative à la suppression des restrictions au déplacement et au séjour des travailleurs des États membres et de leurs familles à l'intérieure de la Communauté, doivent être interprétés en ce sens qu'un ressortissant grec se trouvant en République fédérale d'Allemagne, et y ayant occupé un emploi régulièrement, avant la date du 1er janvier 1981, mais étant devenu chômeur à cette date, ne possède pas de droit de séjour au sens du droit communautaire.

2. L'article 48, paragraphe 3, sous a) et b), du traité CEE doit être interprété en ce sens que des travailleurs qui répondent à des emplois offerts, en dépit d'une incapacité de travail durable, attestée médicalement, ne possèdent pas de droit de séjour.

3. Les travailleurs qui n'ont jamais eu de droit de séjour conformément à l'article 48, paragraphe 3, sous a) à c), du traité CEE, ne peuvent pas bénéficier du droit de demeurer visé à l'article 48, paragraphe 3, sous d) ».

J. C. Moitinho de Almeida
Juge rapporteur