

**CONCLUSIONS DE L'AVOCAT GÉNÉRAL**  
**M. MICHAEL B. ELMER**  
 présentées le 6 mars 1997 \*

**Introduction**

d'assurer le développement accéléré de l'économie de la Turquie et le relèvement du niveau de l'emploi et des conditions de vie du peuple turc ».

1. L'Oberverwaltungsgericht Berlin a demandé en l'espèce à la Cour d'interpréter la notion d'« emploi régulier » figurant dans la décision n° 1/80 du conseil d'association CEE-Turquie, du 19 septembre 1980, en liaison avec une autorisation de séjour obtenue frauduleusement.

Selon l'article 12 de l'accord, les parties contractantes conviennent « de s'inspirer des articles 48, 49 et 50 du traité instituant la Communauté économique européenne pour réaliser graduellement la libre circulation des travailleurs entre elles ».

**Les règles de droit communautaire applicables**

2. L'accord d'association entre la Communauté économique européenne et la Turquie <sup>1</sup> a pour objet, aux termes de l'article 2, paragraphe 1, « de promouvoir le renforcement continu et équilibré des relations commerciales et économiques entre les Parties, en tenant pleinement compte de la nécessité

3. Aux termes de l'article 36 d'un protocole additionnel à l'accord d'association, du 23 novembre 1970 <sup>2</sup>, le conseil d'association décide des modalités nécessaires à la réalisation graduelle de la libre circulation des travailleurs entre les États membres de la Communauté et la Turquie, conformément aux principes énoncés à l'article 12 de l'accord d'association.

4. Par application de cet article, le conseil d'association a adopté, le 19 septembre 1980, la décision n° 1/80 qui est entrée en vigueur

\* Langue originale: le danois.

1 — Accord créant une association entre la Communauté économique européenne et la Turquie, signé à Ankara le 12 septembre 1963 et conclu au nom de la Communauté par la décision 64/732/CEE du Conseil, du 23 décembre 1963 (JO 1964, 217, p. 3685).

2 — JO 1973, C 113, p. 1.

le 1<sup>er</sup> juillet 1980<sup>3</sup>. L'article 6, paragraphe 1, de la décision est libellé comme suit:

« 1. ... le travailleur turc, appartenant au marché régulier de l'emploi d'un État membre;

5. L'article 14, paragraphe 1, de la décision n° 1/80 dispose en outre comme suit:

« 1. Les dispositions de la présente section sont appliquées sous réserve des limitations justifiées par des raisons d'ordre public, de sécurité et de santé publiques. »

### Les faits du litige au principal

— a droit, dans cet État membre, après un an d'emploi régulier, au renouvellement de son permis de travail auprès du même employeur, s'il dispose d'un emploi;

— a droit dans cet État membre, après trois ans d'emploi régulier ... de répondre dans la même profession auprès d'un employeur de son choix à une autre offre, faite à des conditions normales, enregistrée auprès des services de l'emploi de cet État membre;

— bénéficie, dans cet État membre, après quatre ans d'emploi régulier, du libre accès à toute activité salariée de son choix. »

6. M. Suat Kol, ressortissant turc, né en 1966, est entré sur le territoire de la République fédérale d'Allemagne le 15 février 1988. Dans sa demande visant à l'octroi d'une autorisation de séjour, il a indiqué y être entré durablement, pour cause de mariage avec une ressortissante allemande. Le mariage a eu lieu le 9 mai 1988. En raison d'éléments donnant à suspecter que le mariage avait été conclu pro forma, l'intéressé a fait l'objet d'une inscription provisoire de la part des autorités allemandes chargées de la police des étrangers en vue de plus amples investigations. Il a par la suite reçu une autorisation de séjour à durée limitée, valable jusqu'au 20 mars 1989. Cette autorisation a été renouvelée à plusieurs reprises.

Lors d'une audition qui s'est tenue le 2 mai 1991 en vue de l'octroi d'une autorisation de séjour illimitée, M. Kol et son épouse

<sup>3</sup> — La décision n'est pas publiée.

allemande ont déclaré vivre ensemble au domicile conjugal et tenir un ménage commun. A la suite de cette déclaration, M. Kol a bénéficié d'un titre de séjour à durée illimitée.

1994, dans la firme Enver Kol, qui est un stand de restauration rapide.

La déclaration sur l'existence d'une communauté de vie conjugale s'est toutefois révélée fautive, étant donné que l'épouse avait engagé une procédure de divorce dès avril 1990 et que les époux avaient définitivement mis fin à leur vie commune bien avant leur déclaration du 2 mai 1991. Le mariage a été dissous par jugement du 14 février 1992.

9. Par décision du 7 juillet 1994, le Landeseinwohneramt Berlin a ordonné l'expulsion de M. Kol du territoire allemand, au motif qu'il n'avait obtenu l'autorisation de séjour illimité qu'au moyen de fausses déclarations aux autorités. Selon le Landeseinwohneramt, le comportement illicite du demandeur justifiait, pour des motifs d'ordre et de sécurité publics, l'expulsion, laquelle a pour but de dissuader d'autres étrangers d'adopter un tel comportement illicite.

7. Par jugement du 29 novembre 1993 de l'Amstgericht Tiergarten à Berlin, M. Kol a été condamné à une amende pour avoir, le 2 mai 1991, fait une fautive déclaration en vue d'obtenir une autorisation de séjour. Son épouse a été condamnée pour complicité.

Le Verwaltungsgericht Berlin a, par ordonnance du 12 mai 1995, rejeté une demande de M. Kol tendant au sursis à l'exécution de la décision d'expulsion, au motif que l'article 6, paragraphe 1, de la décision n° 1/80 ne saurait fonder un degré plus élevé de protection contre une expulsion que la protection résultant des règles générales de la législation en vigueur sur la police des étrangers.

8. M. Kol a, vis-à-vis des autorités allemandes, établi la preuve qu'il avait, au cours de son séjour, exercé une activité salariée durant les périodes suivantes: 1) du 3 avril 1989 au 31 décembre 1989, ainsi que le 7 février 1990, auprès de la société Bosch-Siemens-Hausgeräte, 2) du 15 juin 1990 au 6 juillet 1993, du 6 septembre 1993<sup>4</sup> au 8 février 1994 ainsi qu'à partir du 24 mars

M. Kol a fait appel de cette décision devant l'Oberverwaltungsgericht Berlin. Il a à cet égard fait valoir que les périodes d'emploi qu'il avait attestées en Allemagne lui ouvraient dans cet État un droit au séjour au titre de l'article 6, paragraphe 1, de la décision n° 1/80 et qu'une expulsion motivée uniquement par des considérations de prévention générale est incompatible avec l'article 14, paragraphe 1, de la décision n° 1/80.

<sup>4</sup> — Dans l'ordonnance de renvoi figure la date du 6 septembre 1990. Il ressort cependant du dossier que la date correcte est le 6 septembre 1993.

## Les questions préjudicielles

## Prise de position

10. La juridiction de renvoi a, par la suite, sursis à statuer et déferé à la Cour, par ordonnance du 11 août 1995, les questions préjudicielles suivantes:

- « 1) Convient-il de reconnaître le caractère d'emploi régulier au sens de l'article 6, paragraphe 1, de la décision n° 1/80 du conseil d'association CEE-Turquie à des périodes d'activité accomplies dans un État membre par un travailleur turc sur la base d'une autorisation de séjour obtenue grâce à une fraude délibérée et punissable?
- 2) En cas de réponse positive à la première question:

Le fait de mettre fin au séjour du travailleur visé ci-dessus par une expulsion motivée uniquement par l'objectif de prévention générale de dissuader d'autres étrangers est-il compatible avec l'article 14, paragraphe 1, de la décision précitée? »

11. Il ressort de l'ordonnance de renvoi que M. Kol a été employé pendant environ neuf mois auprès de la société Bosch-Siemens-Hausgeräte. Il ne saurait donc, sur la base de cette période d'emploi, se prévaloir de l'article 6, paragraphe 1, premier tiret, puisque cette disposition exige un an d'emploi auprès du même employeur. M. Kol a cependant été employé durant plus d'un an (du 15 juin 1990 au 6 juillet 1993, du 6 septembre 1993 au 8 février 1994 ainsi qu'à partir du 23 mars 1994) auprès de la firme Enver Kol. Toutefois, son titre de séjour et son permis de travail ont été, pour la période postérieure au 2 mai 1991, obtenus de manière frauduleuse. A cette date, M. Kol n'avait été employé que depuis environ dix mois et demi auprès de la firme Enver Kol. Dans ces circonstances, la juridiction nationale souhaite, par sa première question, savoir si l'article 6, paragraphe 1, de la décision n° 1/80 doit être interprété en ce sens que des périodes d'emploi accomplies par un travailleur turc sur la base d'un permis de séjour obtenu frauduleusement peuvent être considérées comme ayant le caractère d'un « emploi régulier ».

12. M. Kol fait valoir qu'il y a lieu de répondre par l'affirmative à la première question, étant donné que, durant toutes les périodes passées en Allemagne, il était en possession tant d'un titre de séjour que d'un permis de travail valables.

13. Le Royaume-Uni, les gouvernements français, espagnol et allemand, ainsi que la Commission, sont tous d'avis qu'un travailleur turc ne peut pas se prévaloir des dispositions de l'article 6, paragraphe 1, de la décision n° 1/80, lorsque le droit formel au séjour dans un État membre a été, pour les périodes d'emploi pertinentes, obtenu par des manœuvres frauduleuses.

La reconnaissance de ces droits n'est pas subordonnée par l'article 6 de la décision n° 1/80 à la condition que le caractère régulier de l'emploi soit établi par la possession par le ressortissant turc d'un document administratif spécifique, tel un permis de travail ou un permis de séjour, délivré par les autorités du pays d'accueil.

14. L'article 6, paragraphe 1, de la décision n° 1/80 a un effet direct<sup>5</sup>. Cette disposition vise, eu égard à son libellé, uniquement le droit à l'emploi, mais il résulte d'une jurisprudence constante de la Cour que dans le cadre de ce droit à l'emploi émerge, à titre dérivé, un droit au séjour<sup>6</sup>.

Il en découle que les droits conférés par ces dispositions aux ressortissants turcs déjà régulièrement intégrés au marché du travail d'un État membre sont reconnus à leurs bénéficiaires indépendamment de la délivrance par les autorités compétentes de documents administratifs qui, dans ce contexte, ne peuvent que constater l'existence de ces droits sans cependant pouvoir en constituer une condition. »

15. C'est ainsi que, dans un arrêt du 6 juin 1995<sup>7</sup>, la Cour a constaté ce qui suit:

« ... le caractère régulier d'un emploi, exercé pendant une certaine période, doit s'apprécier au regard de la législation de l'État d'accueil, qui régit les conditions dans lesquelles le ressortissant turc est entré sur le territoire national et y exerce un emploi.

16. Le droit au travail au cours de la période précédant le moment auquel le travailleur peut se prévaloir des dispositions de la décision n° 1/80 est ainsi subordonné à un droit de séjour déjà acquis conformément au droit national. Le point de savoir si et dans quelles conditions un travailleur turc bénéficie du droit de séjour doit être déterminé sur la base du droit national. L'élément décisif à cet égard est de savoir si, en fonction des règles de fond applicables dans l'État membre d'accueil, l'intéressé se trouve en situation régulière dans ce pays. Le permis de séjour et le permis de travail formels sont sans importance à cet égard.

5 — Arrêt du 20 septembre 1990, Sevince (C-192/89, Rec. p. I-3461).

6 — Voir note 5.

7 — Bozkurt (C-434/93, Rec. p. I-1475).

17. Dans deux arrêts, la Cour a eu l'occasion d'interpréter l'expression « emploi régulier » visée à l'article 6, paragraphe 1, de la décision n° 1/80.

Dans un arrêt du 20 septembre 1990<sup>8</sup>, qui concernait la situation d'un travailleur turc qui n'avait pu continuer d'exercer son emploi que grâce à l'effet suspensif attaché à son recours — en définitive, rejeté —, la Cour a estimé que l'on n'était pas en présence d'un travailleur « employé régulièrement » au sens de l'article 6, paragraphe 1, de la décision n° 1/80, étant donné qu'une telle situation présuppose « une situation stable et non précaire sur le marché de l'emploi »<sup>9</sup>.

De même, dans l'arrêt du 16 décembre 1992<sup>10</sup>, la Cour a considéré qu'il ne s'agissait pas d'un « emploi régulier », étant donné que « ... la régularité de l'emploi ... suppose une situation stable et non précaire sur le marché de l'emploi et implique, à ce titre, l'existence d'un droit de séjour non contesté ... ». Cette affaire concernait la situation d'un travailleur turc qui, pendant la période au cours de laquelle il a bénéficié de l'effet suspensif attaché au recours qu'il avait introduit contre une décision lui refusant le droit de séjour, avait été autorisé, à titre précaire, en attendant l'issue du litige, à séjourner dans l'État membre en question et à y exercer un emploi.

18. La Cour a ainsi constaté que des périodes d'emploi uniquement accomplies sur la base d'un droit de séjour provisoire accordé dans l'attente d'une décision de justice ne peuvent pas être considérées comme des périodes d'emploi régulier. En l'espèce, la situation se présente différemment, puisque M. Kol — même s'il l'a obtenu de manière frauduleuse — était, durant la période litigieuse, en possession d'un permis de séjour permanent, qui n'a été rendu caduc que par l'effet d'une décision d'expulsion ultérieure. Formellement, la situation de M. Kol sur le marché du travail allemand n'était pas provisoire. Toutefois, du fait qu'il avait été obtenu de manière frauduleuse, le permis de séjour était susceptible en droit allemand d'être remis en cause.

Après la découverte de la fraude, par les autorités allemandes chargées de la police des étrangers, le permis de séjour a été retiré et M. Kol expulsé. Le moment auquel les autorités allemandes ont procédé au retrait du permis de séjour de M. Kol était tout à fait aléatoire et était uniquement fonction du moment de la découverte, par les autorités, de la fraude ayant donné lieu à la délivrance du permis de séjour. Celui-ci aurait pu être retiré à tout instant, après la remise de la fausse déclaration.

19. Il ne saurait être conforme au but poursuivi par l'article 6, paragraphe 1, de la décision n° 1/80 d'admettre que de telles contingences puissent être décisives au regard de la satisfaction de l'exigence afférente à un an d'emploi régulier. Le fait est qu'en réalité les autorités chargées de la police des étrangers n'auraient pas, le 2 mai 1991, délivré un

<sup>8</sup> — Voir note 5.

<sup>9</sup> — Point 30.

<sup>10</sup> — Kus (C-237/91, Rec. p. I-6781).

permis de séjour à M. Kol si ce dernier avait dit la vérité sur son mariage.

Selon nous, le présent cas d'espèce doit donc être apprécié de la même façon que dans les affaires Sevince et Kus, de sorte que la période comprise entre la délivrance du permis de séjour sur la base de la fausse déclaration de vie commune du 2 mai 1991 et l'ordre d'expulsion du 7 juillet 1994 ne peut pas être considérée comme une période au cours de laquelle la situation de M. Kol sur le marché du travail revêtait un caractère permanent et non précaire, étant entendu que son droit de séjour formel pouvait être remis en cause. Dans le cas contraire, une décision de justice par laquelle M. Kol se verrait en définitive refuser le droit de séjour en application de la loi allemande serait privée d'objet et lui permettrait d'acquérir les droits prévus à l'article 6, paragraphe 1, pour une période durant laquelle il ne satisfaisait pas aux conditions requises dans cette disposition. Avaliser la fraude commise par M. Kol vis-à-vis des autorités allemandes chargées de la police des étrangers, en vue de légaliser son emploi après le 2 mai 1991, reviendrait à donner une prime à un acte blâmable, ce qui constituerait pour d'autres un encouragement — au lieu d'une dissuasion — à remettre de fausses déclarations aux autorités des États membres chargées de la police des étrangers.

20. Conformément à ce qui précède, la Cour a déclaré <sup>11</sup> que:

« ... la raison pour laquelle la Cour a refusé ... de considérer comme périodes d'emploi

régulier celles accomplies lorsque l'intéressé a bénéficié de l'effet suspensif attaché au recours introduit contre une décision lui refusant le droit de séjour était d'éviter qu'un travailleur puisse se ménager la possibilité de remplir cette condition et, par conséquent, de se voir reconnaître le droit de séjour inhérent au droit au libre accès à toute activité salariée, prévu à l'article 6, paragraphe 1, troisième tiret, de la décision n° 1/80, pendant une période où il n'a bénéficié du droit de séjour qu'à titre précaire, en attendant l'issue du litige.

Or, cette raison reste valable aussi longtemps qu'il n'est pas définitivement acquis que, pendant la période concernée, l'intéressé a légalement bénéficié du droit de séjour, sous peine de priver de toute portée une décision judiciaire lui déniait définitivement ce droit et de lui avoir ainsi permis de se constituer les droits prévus à l'article 6, paragraphe 1, troisième tiret, pendant une période où il n'en remplissait pas les conditions. »

21. Enfin, l'objectif recherché à travers l'article 6, paragraphe 1, de la décision n° 1/80 doit, de même, nécessairement conduire au résultat précité. Les avantages prévus par cette disposition en matière de droit du travail ont pour objet d'assurer aux travailleurs turcs faisant déjà partie du marché régulier de l'emploi dans un État membre de s'intégrer encore davantage dans l'État membre en question. Cette finalité d'intégration serait déjouée si un travailleur turc pouvait de façon frauduleuse se ménager une position juridique qui ne pourrait être limitée que dans les conditions visées à l'article 14.

11 — Voir note 10.

22. Pour les raisons qui précèdent, nous sommes d'avis qu'il y a lieu de répondre à la première question en ce sens que l'article 6, paragraphe 1, de la décision n° 1/80 doit être interprété en ce sens que des périodes d'activité accomplies par un travailleur turc sur la base d'une autorisation de séjour obtenue d'une manière frauduleuse ne peuvent pas être considérées comme ayant le caractère d'un « emploi régulier ». Il appartient à la juridiction nationale d'apprécier si

l'on est concrètement en présence d'un comportement frauduleux.

23. Étant donné qu'il y a lieu de répondre à la première question comme indiqué ci-dessus, il n'y a pas lieu de statuer sur la seconde question.

## Conclusion

24. Eu égard aux considérations qui précèdent, nous proposons à la Cour de répondre aux questions préjudicielles posées, comme suit:

« L'article 6, paragraphe 1, de la décision n° 1/80, du 19 septembre 1980, du conseil d'association institué dans le cadre de l'accord créant une association entre la Communauté économique européenne et la Turquie, signé à Ankara le 12 septembre 1963 et conclu au nom de la Communauté par la décision 64/732/CEE du Conseil, du 23 décembre 1963, doit être interprété en ce sens que des périodes d'activité accomplies par un travailleur turc sur la base d'une autorisation de séjour obtenue d'une manière frauduleuse ne peuvent pas être considérées comme ayant le caractère d'un emploi 'régulier' ».