



MINISTÈRE DE L'INTÉRIEUR
ET DE L'AMÉNAGEMENT DU TERRITOIRE

DIRECTION DES LIBERTÉS PUBLIQUES
ET DES AFFAIRES JURIDIQUES

Paris, le 22 DEC. 2006

LE MINISTRE D'ÉTAT, MINISTRE DE L'INTÉRIEUR
ET DE L'AMÉNAGEMENT DU TERRITOIRE

A

MESSIEURS LES PRÉFETS DE RÉGION
MESDAMES ET MESSIEURS LES PRÉFETS DE DÉPARTEMENT
~~MONSIEUR LE PRÉFET DE POLICE~~

NOR | M | T | D | 0 | 6 | 0 | 0 | 1 | 1 | 5 | C

OBJET : Modalités d'admission au séjour et d'éloignement des ressortissants roumains et bulgares à partir du 1^{er} janvier 2007.

Résumé : La présente circulaire a pour objet de préciser les conditions dans lesquelles les ressortissants roumains et bulgares pourront séjourner et travailler en France à compter du 1^{er} janvier 2007, compte tenu de l'entrée de leur pays dans l'Union européenne à cette date. Elle récapitule également les règles relatives à l'éloignement des ressortissants des États membres de l'Union européenne, prises en application de la directive 2004/38/CE du 29 avril 2004 et transposées par la loi du 24 juillet 2006 relative à l'immigration et à l'intégration.

La loi du 13 octobre 2006, publiée au Journal officiel du 14 octobre 2006, a autorisé la ratification du traité d'adhésion de la République de Bulgarie et de la Roumanie à l'Union européenne. Cette adhésion étant effective le 1^{er} janvier 2007, leurs ressortissants seront soumis à cette date aux dispositions en matière de droit au séjour du titre II du livre I^{er} du Code de l'entrée et du séjour des étrangers et du droit d'asile (CESEDA), qui transposent les règles posées par la directive 2004/38/CE du 29 avril 2004 relative à la liberté de circulation et de séjour des citoyens de l'Union et des membres de leur famille. Ils seront également soumis aux règles particulières d'accès au travail pendant la période transitoire prévue par les traités d'adhésion de ces deux États.

Un décret précisera les modalités d'application de ces dispositions. Dans l'attente de la parution de ce texte, il apparaît utile de vous communiquer les informations suivantes concernant la conduite à tenir sur le plan du droit de séjour et de l'éloignement des intéressés.

1 – Le droit de séjour

J'appelle en premier lieu votre attention sur le fait que **l'intégration de ces pays à l'Union ne signifie pas la reconnaissance *ipso facto* au profit de leurs ressortissants d'un droit inconditionnel au séjour**, l'exercice de ce droit reposant sur la satisfaction d'un certain nombre de critères. A cet égard, il convient d'opérer une distinction selon que la durée du séjour des ressortissants concernés excède ou non trois mois.

1. 1 - Les séjours de moins de 3 mois :

S'agissant des séjours en France inférieurs à trois mois, ces ressortissants bénéficieront de la libre circulation au même titre que les autres citoyens de l'Union européenne. Les conditions d'exercice de ce droit demeurant inchangées, la possession d'un passeport ou d'une carte d'identité valides sont les seuls documents requis. Ils permettent en effet d'établir la nationalité du ressortissant communautaire et partant, le bénéfice du droit à la libre circulation prévu par les traités européens.

Par conséquent, les conditions d'entrée exigibles des ressortissants de pays tiers (attestations d'accueil, justificatif d'assurance, ressources minimales notamment) ne devront plus être opposées aux ressortissants roumains et bulgares.

Les autorités françaises peuvent néanmoins apporter des limitations au droit de circulation et de séjour lorsque les intéressés représentent une menace pour l'ordre public ou constituent une charge déraisonnable pour le système d'assistance sociale français.

La notion de charge déraisonnable suppose que soit constaté un abus caractérisé du droit de séjour, constitué par le fait que le séjour aurait en réalité pour seul objet le bénéfice des aides sociales accessibles sans contrepartie, c'est-à-dire sans qu'il soit nécessaire de verser une cotisation. Cela concerne en pratique toutes les prestations sociales non contributives.

Il vous faudra réunir un faisceau d'indices pour établir le caractère déraisonnable de cette charge.

Ainsi, l'existence d'une telle charge sera avérée lorsque vous aurez constaté que le recours à l'assistance sociale revêt un caractère récurrent pendant des périodes de séjour de moins de trois mois ou lorsque vous aurez clairement établi que l'objet unique du séjour est le bénéfice des aides ou prestations sociales françaises.

Pour opérer cette appréciation il vous faudra distinguer selon que les intéressés seront ou non en mesure de bénéficier durant leur séjour en France de la couverture sociale de leur pays d'origine. Je vous rappelle qu'en application des dispositions du règlement 1408/71, les assurés d'un Etat membre peuvent bénéficier de la prise en charge de leurs soins de santé par l'assurance maladie française qui se fera ensuite rembourser les frais engagés par l'assurance maladie de cet Etat membre. Dans une telle hypothèse, le recours au système de soins français ne pourra pas constituer un indice propre à caractériser un abus de droit.

Le défaut d'une telle assurance sociale fera naître en revanche une forte présomption quant au caractère excessif de la demande d'assistance. En effet, dans l'hypothèse où le communautaire ne dispose pas de couverture sociale dans son pays d'origine et qu'il fait rapidement appel au système de soins français, il sera permis de s'interroger sur les motivations de son séjour.

Il vous faudra néanmoins tenir compte de la nature et de la durée de la prise en charge sollicitée ainsi que de son coût, afin de déterminer si le recours à l'assistance est effectivement excessif. Vous devrez également tenir compte du moment où se déclare la pathologie prise en charge. Ainsi, vous serez fondé à retenir comme indice d'une charge excessive le cas du ressortissant communautaire dépourvu de ressources et de sécurité sociale dans son pays et qui, souffrant d'une pathologie déclarée dans ce pays, se présente en France afin d'y recevoir des soins sans contrepartie financière. Vous devrez veiller à ne pas recueillir à cet égard d'informations qui porteraient atteinte au secret médical.

Peut également être cité, à titre d'exemple d'existence d'une charge déraisonnable, le recours systématique à des hébergements d'urgence.

En pratique, vous devrez établir la date d'entrée sur le territoire français en vous fondant au besoin sur les documents fournis par les organismes pourvoyeurs d'aides qui établiront la présence en France du bénéficiaire. Ces services (caisse d'assurance maladie, conseils généraux, etc.) étant les mieux à même d'identifier les comportements abusifs, ils vous fourniront ces documents à l'occasion du signalement des ressortissants communautaires concernés.

Compte tenu des difficultés à caractériser la charge déraisonnable dans un délai de trois mois, vous devrez considérer que les éléments recueillis participent de l'évaluation du droit au séjour au-delà de cette échéance lorsque le communautaire se maintient en France. De plus, lorsque cette expertise conduit à la caractérisation d'un comportement abusif, **vous serez en droit de considérer que l'intéressé ne bénéficie plus d'un droit au séjour en France, y compris pour une période inférieure à trois mois**, alors même qu'il a quitté le pays. Ainsi, en cas de retour sur le territoire français et de nouvelle demande d'accès à l'assistance sociale française, les services prestataires sollicités pourront vous saisir et refuser l'octroi d'une aide lorsque son bénéfice est subordonné à un droit de séjour.

J'appelle enfin votre attention sur **la nécessité d'inscrire sur l'AGDREF les informations dont vous disposeriez sur la situation des intéressés** afin de permettre la continuité du suivi en cas de changement de département de résidence du ressortissant communautaire.

1. 2 - Les séjours de plus de 3 mois :

Le droit au séjour de plus de trois mois est reconnu aux ressortissants roumains et bulgares dans les mêmes conditions que pour les ressortissants des Etats entrés dans l'Union européenne le 1^{er} mai 2004. Ils devront, comme l'ensemble des citoyens communautaires, effectuer au préalable **une formalité d'enregistrement auprès de la mairie de leur lieu de résidence**, formalité dont l'omission sera sanctionnée par une peine de contravention de 5^{ème} classe.

La mise en œuvre de cette disposition nécessite la parution d'un décret et d'un arrêté fixant le modèle de l'attestation d'enregistrement qui sera remise par le maire et ne vaudra pas reconnaissance d'un droit au séjour.

Le droit au séjour des intéressés est subordonné à la condition soit de disposer d'un emploi (salarié ou non salarié) soit de posséder des moyens suffisants d'existence.

1.2.1. - L'accès au travail :

S'agissant de l'accès au travail salarié, les intéressés devront, pendant la période du régime transitoire auquel ils sont soumis (pouvant aller de 2 à 7 ans), solliciter au préalable une autorisation de travail. Les dispositions de la circulaire du ministère de l'emploi du 29 avril 2006 prévoyant l'ouverture aux ressortissants des nouveaux Etats membres de certains secteurs d'activité leur seront applicables. **Ces dispositions ne les dispensent toutefois pas de solliciter l'autorisation de travail.**

Je précise par ailleurs que ces ressortissants sont soumis aux règles de droit commun concernant les travailleurs étrangers pendant cette période transitoire et qu'ils ne peuvent par conséquent s'inscrire comme demandeurs d'emploi auprès du service national de l'emploi qu'à condition d'être munis au préalable d'un titre les autorisant à travailler en France.

En ce qui concerne les professions libérales, commerciales, industrielles et artisanales, leur accès leur sera ouvert dès le 1^{er} janvier 2007, dans les mêmes conditions que pour les ressortissants des anciens pays membres.

Je rappelle enfin que conformément aux dispositions de l'article L.121-2 du CESEDA et sous réserve des exceptions prévues à cet article, **la possession d'un titre de séjour demeure nécessaire pendant la période transitoire pour pouvoir exercer une activité professionnelle en France**, quelle qu'en soit la nature.

1.2.2. - L'appréciation du droit au séjour en qualité de non actif :

S'ils ne sont pas autorisés à travailler, les ressortissants roumains et bulgares devront, pour prétendre à un droit au séjour au titre de non-actifs, disposer d'une assurance maladie et de ressources propres suffisantes.

Il est prévu de fixer le niveau de ressources par référence au montant du revenu minimum d'insertion défini par l'article L. 262-2 du code de l'action sociale et des familles. L'appréciation de la situation des intéressés devra être modulée en fonction de la composition de la famille. Lorsque les intéressés en rempliront les conditions, notamment d'âge, il conviendra de vous référer au niveau de ressources requis pour l'attribution de l'allocation de solidarité aux personnes âgées (ex-« minimum vieillesse ») prévue aux articles L.815-1 et suivants du code de la sécurité sociale.

Ainsi, vous devrez analyser les différents éléments liés à la situation personnelle de l'étranger, selon les mêmes critères que ceux précédemment décrits pour les séjours inférieurs à trois mois. Cependant, vous prendrez de surcroît en considération le caractère temporaire des difficultés rencontrées, la durée du séjour en France, l'importance des prestations non

contributives sollicitées et tous éléments liés à la situation personnelle afin de déterminer l'opportunité de leur maintien sur le territoire.

Je vous précise que le décret en cours de préparation comportera des dispositions qui préciseront les situations dans lesquelles le droit de séjour sera maintenu de droit. Tel sera le cas notamment pour les travailleurs ayant été contraints de cesser leur activité (chômage, incapacité de travail) ou pour les membres de famille ayant rompu la vie commune (divorce, décès).

Les ressortissants roumains et bulgares, à l'instar des autres ressortissants communautaires, seront dispensés de titre de séjour pour résider en France sous le statut de non actifs, réservé à ceux qui disposent des ressources évoquées précédemment.

Je vous rappelle par ailleurs que **la reconnaissance du droit au séjour des communautaires demeure subordonnée au respect de la condition d'absence de menace à l'ordre public**. Par ailleurs, si l'accès au séjour permanent au terme de cinq ans de séjour régulier ne permet plus que des restrictions fondées sur des motifs graves d'ordre public, cette réserve est toujours opposable aux intéressés, dans le respect du principe de proportionnalité.

2 – Le droit de l'éloignement

La modification fondamentale du droit au séjour des ressortissants roumains et bulgares affecte nécessairement le droit de l'éloignement qui leur sera applicable.

2.1 – L'opposabilité des conditions d'entrée n'est plus possible :

Nombre des arrêtés de reconduite à la frontière (APRF) pris à l'encontre des ressortissants roumains et bulgares étaient fondés sur le défaut des conditions d'entrée prévues par l'article 5-c de la convention d'application des accords de Schengen.

A compter du 1^{er} janvier 2007, il sera exclu d'envisager la reconduite à la frontière des ressortissants roumains et bulgares pour des motifs tenant au non-respect de ces conditions. L'adhésion faisant nécessairement sortir les intéressés du champ d'application des dispositions couvrant la « reconduite Schengen ».

Le bénéfice de la libre circulation dans les conditions évoquées supra entraîne, conformément aux articles 10 et 11 du règlement n° 562/2006 du Parlement européen et du Conseil du 15 mars 2006 établissant un code communautaire relatif au régime de franchissement des frontières par les personnes, dit « code frontières Schengen », la suppression du compostage des documents de voyage des ressortissants bulgares et roumains aux frontières extérieures de l'espace Schengen.

Je vous précise par ailleurs que la méconnaissance de l'obligation de visa pour les membres de leur famille qui en raison de leur nationalité n'en sont pas dispensés ne saurait être sanctionnée par une mesure de reconduite à la frontière sur le fondement du 1° du II de l'article L. 511-1. En ce cas, la sanction réside exclusivement dans une contravention de 5^{ème} classe.

J'ajoute que l'adhésion de la Roumanie et de la Bulgarie rendra sans objet toute procédure de réadmission de ressortissants de ces Etats vers les autres pays de l'Union européenne.

2. 2. – L'éloignement pour motifs graves d'ordre public reste possible :

La possibilité pour l'Etat membre d'accueil de procéder à l'éloignement d'un ressortissant d'un autre Etat membre pour des motifs graves liés à l'ordre et à la sécurité publics est réaffirmée.

Il n'y a pas de dispositions législatives particulières régissant les motifs d'expulsion des ressortissants de l'Union européenne. Les dispositions du titre II du livre V du CESEDA leur sont applicables. J'appelle seulement votre attention sur le 6° de l'article L. 521-2 qui, dans sa rédaction issue de la loi du 24 juillet 2006, institue une protection spécifique en matière d'expulsion, liée à un séjour régulier depuis plus de dix ans sur le territoire français.

2. 3 – La procédure de reconduite à la frontière et de l'obligation de quitter le territoire français pourra être mise en œuvre sous certaines conditions :

- Sur les restrictions d'ordre public

Pendant les trois mois qui suivent leur entrée sur le territoire français, les ressortissants des Etats membres de l'Union européenne, et donc les Roumains et les Bulgares, bénéficient d'un droit au séjour. Cependant, si pendant cette période leur comportement constitue une menace pour l'ordre public ou s'ils enfreignent la législation du travail, ils peuvent faire l'objet d'un arrêté de reconduite à la frontière sur le fondement du 8° du II de l'article L. 511-1 du CESEDA.

Les effets dans le temps propres à ce motif d'arrêté de reconduite à la frontière (cf. art. L.213-1 du CESEDA dans sa rédaction issue de l'article 49 de la loi du 24 juillet 2006) sont applicables aux ressortissants roumains et bulgares.

- Sur l'appréciation de la charge déraisonnable que pourrait constituer un ressortissant roumain ou bulgare pendant les trois premiers mois de son séjour

Comme indiqué supra (§1.1), il vous appartient de tirer les conséquences, au plan du séjour, du comportement des ressortissants de ces deux Etats, ou de tout autre Etat membre qui multiplieraient en France les séjours de moins de trois mois pour y subir des soins en bénéficiant de l'assistance publique.

La mesure d'éloignement appropriée à cette situation consiste en une obligation de quitter le territoire français sur le fondement du deuxième alinéa du I de l'article L. 511-1 du CESEDA, dès lors que cette décision implique le constat, au terme d'un examen de situation individuel et sur la base d'un faisceau d'indices sérieux et concordants, que l'intéressé ne peut plus justifier du maintien de son droit au séjour.

2. 4 – L'éloignement sur la période de séjour supérieure à trois mois et inférieure à cinq ans :

- Si le lien de rattachement avec une situation ouvrant droit au séjour ne peut être établi, l'obligation de quitter le territoire français est applicable.

Conformément aux dispositions de l'article 18 du Traité CE, il n'y a pas de droit au séjour sur le territoire des Etats membres sans rattachement à l'une des quatre situations énumérées à l'article L. 121-1 du CESEDA : travailleur (salarie ou non), étudiant, inactif disposant de ressources suffisantes et d'une assurance maladie, membre de famille.

Le deuxième alinéa du I de l'article L. 511-1 du CESEDA vous ouvre la possibilité de notifier une obligation de quitter le territoire français, dès lors qu'au terme d'un examen de situation individuel et approfondi vous constatez que le ressortissant roumain ou bulgare ne justifie plus du maintien de son droit au séjour.

La loi n'a pas repris l'expression, d'interprétation complexe, de « charge déraisonnable pour le système d'assistance sociale de l'Etat membre d'accueil » qui est mentionnée dans la directive 2004/38/CE. Toutefois, le constat que le ressortissant européen ne justifie pas d'un lien réel et effectif avec l'une des situations ouvrant droit au séjour justifie le prononcé d'une obligation de quitter le territoire français dès lors qu'il est établi que l'intéressé est en situation de complète dépendance par rapport au système d'assurance sociale français.

- Si un ressortissant roumain ou bulgare exerce une activité professionnelle sans être en possession d'un titre de séjour, il vous est demandé de prendre un arrêté de reconduite à la frontière (APRF) sur le fondement du 2° du II de l'article L. 511-1 du CESEDA.

En cas d'interpellation d'un de ces ressortissants séjournant en France depuis plus de trois mois et exerçant une activité professionnelle sans être muni du titre de séjour prévu à l'article L. 121-2 du CESEDA, un APRF pourra être pris à son encontre sur le fondement du 2° du II de l'article L. 511-1 du même code, qui vise notamment l'étranger non soumis à l'obligation de visa qui s'est maintenu sur le territoire français à l'expiration d'un délai de trois mois à compter de son entrée sur le territoire sans être titulaire d'un premier titre de séjour régulièrement délivré.

L'APRF sera immédiatement exécutoire sans délai de départ volontaire. Il s'applique aux ressortissants roumains et bulgares parce que le travail irrégulier dûment constaté révèle par lui-même que le droit au séjour de l'intéressé ne pouvait se rattacher qu'à la qualité de travailleur, qualité dont l'intéressé ne saurait se prévaloir du fait de son irrégularité.

2. 5 – Les arrêtés de reconduite à la frontière pris avant le 1^{er} janvier 2007 :

Ils ne pourront plus, en principe, être mis à exécution.

Le Conseil d'Etat a, en effet, jugé, s'agissant des ressortissants polonais et slovaques qu'en vertu de l'article 9-1 de l'ordonnance du 2 novembre 1945 alors en vigueur, ceux-ci n'ont plus à solliciter la délivrance d'un titre de séjour sauf s'ils souhaitent exercer une activité professionnelle. Dès lors qu'il ne ressort pas des pièces des dossiers que les intéressés exercent une telle activité, les APRF ne peuvent plus être exécutés (cf. CE, 12 décembre 2005, req. n° 253240).

Toutefois, il convient de déduire de cette jurisprudence que **dans l'hypothèse où un ressortissant roumain ou bulgare aurait exercé une activité professionnelle sans détenir un titre de séjour, l'APRF a conservé un caractère exécutoire.**

*
* *

Mes services sont à votre disposition pour répondre aux questions que soulèveraient la mise en œuvre de ces instructions.

Je vous remercie de m'informer dans les plus brefs délais des décisions contentieuses d'annulation ou de confirmation qui pourraient intervenir en matière des mesures d'éloignement (OQTF ou APRF) appliquées aux ressortissants roumains et bulgares.

Pour le ministre d'Etat,
ministre de l'intérieur
et de l'aménagement du territoire

Le Préfet, directeur du cabinet



Claude GUEANT

ANNEXE**Tableau récapitulatif des mesures d'éloignement
applicables aux ressortissants roumains et bulgares à compter du 1^{er} janvier 2007***(les membres de famille s'entendent comme ressortissants
de pays tiers membres de famille d'un communautaire)*

Durée du séjour	OQTF	APRF «ordre public et infraction code du travail»	autre APRF	APE	AME
< 3 mois	oui	oui	non	oui	oui
< 3 mois membre famille	oui	oui	non	oui	oui
3 mois à 5 ans	oui	non	non Sauf si activité professionnelle sans titre de séjour	oui	oui
3 mois à 5 ans membre famille	oui	non	non Sauf si activité professionnelle sans titre de séjour	oui	oui