

Ministère de l'intérieur et de l'aménagement du territoire

Circulaire du 7 juin 1994

Le ministre d'État, ministre de l'intérieur et de l'aménagement du territoire

à

Mesdames et Messieurs les préfets

Monsieur le préfet de police

OBJET : conditions de séjour en France des ressortissants des États membres de l'Union européenne.

Le décret n° 94-211 du 11 mars 1994 (JO du 13 mars 1994) réglementant les conditions d'entrée et de séjour en France des ressortissants des États membres de l'Union européenne, bénéficiaires de la libre circulation des personnes, abroge et remplace le décret n° 81-405 du 28 avril 1981 ayant le même objet.

La mise en place d'un nouveau dispositif applicable aux ressortissants de l'Union européenne et à leur famille répond à deux objectifs :

- la transposition de trois directives du Conseil adoptées les 28 juin 1990 et 29 octobre 1993 qui accordent un droit de séjour à des catégories de ressortissants communautaires jusqu'alors non couverts par le Traité de Rome et les actes pris pour son application ;
- l'aménagement des dispositions contenues dans le décret du 28 avril 1981, rendu nécessaire pour tenir compte des modifications législatives intervenues depuis 1981 dans l'ordonnance du 2 novembre 1945 d'une part, et de l'évolution du droit communautaire d'autre part.

Les présentes instructions ont pour objet, tout en vous précisant la portée des nouvelles dispositions introduites par le décret du 11 mars 1994, de vous rappeler certaines règles qui doivent prévaloir à l'instruction des demandes de cartes de séjour émanant des ressortissants communautaires et de leur famille.

Les difficultés qui ont pu m'être signalées ces derniers temps, notamment de la part de la Commission des Communautés européennes, saisie de plaintes émanant de par-

ticuliers, montrent en effet que les préfectures ont trop tendance à considérer les ressortissants communautaires de la même façon que les étrangers relevant du régime général et partant d'exiger d'eux les mêmes justificatifs que ceux requis pour les non-communautaires dans le cadre des règles de droit commun d'admission au séjour.

Je vous rappelle à cet égard que les cartes de séjour délivrées aux ressortissants communautaires ne font que matérialiser des droits que les intéressés tirent directement du Traité et des textes pris pour son application en matière de libre circulation et de libre établissement. Il vous appartient, en conséquence de vérifier que les ressortissants communautaires entrent dans le champ d'application du droit communautaire.

Je vous rappelle aussi que le Traité sur l'Union européenne du 7 février 1992 a notamment comme objectif « de renforcer la protection des droits et des intérêts des ressortissants de ses États membres par l'instauration d'une citoyenneté de l'Union » (article B) et que l'article 8 A nouveau du Traité de Rome dispose que :

« 1 – Tout citoyen de l'Union a le droit de circuler et de séjourner librement sur le territoire des États membres, sous réserve des limitations et conditions prévues par le présent traité et par les dispositions prises pour son application ».

De même, l'article 6 nouveau du Traité prévoit dans son paragraphe 1 que « *dans le domaine d'application du présent traité, et son préjudice des dispositions particulières qu'il prévoit, est interdite toute discrimination en raison de la nationalité.* »

La circonstance que désormais la quasi totalité des ressortissants communautaires bénéficie d'un droit à séjourner sur le territoire d'un autre État membre que le leur — quel que soit le motif de leur établissement — vous conduira à exercer un contrôle minimum des justificatifs présentés : en effet et sauf motif d'ordre public, les refus de séjour seront limités, de manière générale,

à des motifs précis tels que, pour les non actifs, l'insuffisance du niveau de ressources requis — même si le niveau qui a été fixé est d'un montant faible — ou encore, à l'absence de couverture sociale, qui sont des conditions exigées des catégories visées par les trois directives portant sur les non actifs.

Une circulaire commune (Intérieur – Affaires sociales) complétera ces instructions en reprenant en détails les dispositions applicables aux ressortissants communautaires exerçant une activité économique ainsi que les évolutions pertinentes du droit communautaire intervenues, à leur égard, notamment depuis 1981.

I – LES RESSORTISSANTS

COMMUNAUTAIRES VISÉS PAR LES DIRECTIVES SUR LES NON-ACTIFS

I.1 – Généralités : dispositions communes aux trois directives.

Le Conseil des Communautés européennes a adopté trois directives consacrant un droit de séjour aux ressortissants communautaires qui jusqu'alors n'étaient pas couverts par le droit communautaire dans la mesure où ces personnes ne venaient pas sur le territoire d'un autre État membre que le leur exercer une activité économique. Les catégories visées par ces directives — communément dénommées «non actifs» par opposition aux «actifs» essentiellement concernés par les règles issues du Traité de Rome portant sur la libre circulation et le libre établissement des travailleurs — sont regroupées en trois catégories : les rentiers ou retraités ; les étudiants ; les personnes non actives qui n'entrent pas dans les deux premières catégories.

Ces différentes catégories de ressortissants communautaires — dont le séjour est subordonné à la justification de certaines conditions exposées ci-après — se voient reconnaître un droit de séjour matérialisé par la délivrance d'une carte de séjour Communauté européenne.

Ainsi, désormais, et *sauf rares cas exceptionnels*, tous les ressortissants de l'Union européenne venant s'établir, pour

quel que motif que ce soit, sur le territoire français se voient délivrer une carte de séjour de *modèle uniforme* pour l'ensemble des bénéficiaires du droit communautaire. Deux points distinguent toutefois la carte délivrée aux non actifs de la carte délivrée aux travailleurs communautaires :

- d'une part, sa durée de validité, puisque la carte du non actif non étudiant est de cinq ans, renouvelable par période de cinq ans, et la carte de l'étudiant est limitée à un an, renouvelable annuellement.

- d'autre part, les mentions apposées au verso de la carte de séjour, puisque les références réglementaires varient selon l'acte communautaire en vertu duquel le communautaire a bénéficié d'un droit de séjour.

Le droit de séjour dont peut se prévaloir le ressortissant communautaire visé par l'une des trois directives des 30 juin 1990 et 29 octobre 1993, *est également accordé aux membres de sa famille* — et ce quelle que soit leur nationalité. Ce droit leur confère également le droit d'exercer toute activité professionnelle, sauf cas particuliers évoqués au 1.2 ci-dessous.

Le droit de séjour ainsi donné à la famille dépend toutefois de celui conféré au communautaire lui-même. Ainsi, dans l'hypothèse où le séjour de l'ayant-droit serait remis en cause (notamment en cas d'insuffisance de ressources), celui de sa famille pourrait l'être aussi, à moins que celle-ci ne bénéficie d'un droit propre en vue de son établissement, en particulier au titre de travailleur.

Ce serait notamment le cas où le conjoint du non actif (retraité ou rentier) exercerait une activité professionnelle : dans cette hypothèse, le conjoint pourrait se prévaloir des règles communautaires concernant les travailleurs communautaires pour être autorisé à se maintenir en France au titre d'« actif ».

Aussi, dans la pratique, les hypothèses de remise en cause du droit de séjour de la famille du non actif seront limitées et n'interviendront de manière générale que si aucun membre de la famille n'est en mesure d'exercer une activité économique.

Les membres de famille des catégories de ressortissants communautaires visés par

les trois directives du Conseil diffèrent en partie de ceux des travailleurs communautaires. En effet, s'agissant des deux catégories de non actifs communautaires (retraités ou rentiers d'une part, autre catégorie d'autre part), les descendants s'entendent des descendants à charge, sans référence à l'âge de 21 ans qui est prévu pour les descendants de travailleurs. Pour les descendants de l'étudiant communautaire, il s'agit des enfants à charge.

J'attire votre attention sur le fait que, les conditions de séjour du ressortissant communautaire qui vient s'établir à un autre titre que celui d'agent économique étant désormais prévues dans le décret du 11 mars 1994, *il n'y a plus lieu de lui appliquer les règles fixées dans l'ordonnance du 2 novembre 1945 modifiée qui étaient auparavant applicables aux catégories de communautaires non visés par le Traité.*

Ces conditions sont essentiellement des conditions de ressources, dont le montant minimum requis varie selon le motif du séjour sollicité. Vous trouverez ci-après des précisions sur les justificatifs à présenter par chacune de catégories de ressortissants communautaires visées par les directives du Conseil des 28 juin 1990 et 29 octobre 1993.

I.2 – Dispositions particulières

I.2.1 – Travailleurs salariés et non salariés ayant cessé leur activité professionnelle

a – Personnes couvertes

La directive 90/365 du 28 juin 1990 confère un droit de séjour en faveur de catégories de personnes qui ont cessé d'exercer une activité professionnelle dans un État membre de la Communauté et souhaitent s'établir sur le territoire d'un autre État membre. Les catégories visées — à savoir les rentiers, les retraités notamment — sont des catégories qui ne peuvent se prévaloir d'autres dispositions communautaires telles que celles découlant du Règlement de la Commission n° 1251/70 du 29 juin 1990 relatif au droit des travailleurs de demeurer sur le territoire d'un État membre après y avoir occupé un emploi. Je rappelle en effet que ce règlement vise la situation du travailleur qui, ayant exercé une activité professionnelle dans un

État membre pendant un certain nombre d'années, bénéficie dans cet État d'un droit d'y rester (ou d'y revenir) de manière permanente après cessation de son activité.

La directive précitée vise donc l'admission au séjour des travailleurs ayant cessé leur activité dans leur propre État membre ou dans un État tiers et qui souhaitent s'établir sur un autre État membre sans y exercer d'activité professionnelle.

La directive vise également les membres de famille du ressortissant communautaire : il s'agit de son conjoint, de ses ascendants et descendants à charge.

b – Les conditions

Le droit de séjourner du non actif visé par la directive n° 90/365 du 28 juin 1990 est subordonné à des conditions de ressources et à une couverture sociale. Les ressources dont doit justifier le communautaire sont tirées soit d'une pension — qu'il s'agisse d'une pension d'invalidité, de préretraite, de vieillesse — soit d'une rente — qu'il s'agisse d'une rente d'accident du travail ou de maladie professionnelle — ; un montant minimum de ces ressources est exigé pour éviter que le communautaire ne devienne pendant son séjour dans l'État membre d'accueil une charge pour l'assistance sociale de cet État.

Le montant requis, qui a été calculé par référence aux ressources versées au titre de l'allocation du fonds de solidarité, varie selon que le ressortissant communautaire qui sollicite son admission vient seul ou est accompagné des membres de sa famille. Il conviendra de vous reporter sur ce point aux instructions du ministre des affaires sociales, de la santé et de la ville qui précisent le montant des ressources exigées. J'appelle votre attention sur le fait que les ressources ne peuvent être tirées du RMI : en effet, cette allocation d'insertion n'est versée qu'aux titulaires d'une carte de séjour — Communauté européenne — de cinq ans, portant la mention « Règlement 1612/68 ».

Indépendamment de ces ressources, il est également exigé que le non actif communautaire rentier ou retraité justifie d'une assurance couvrant l'ensemble des risques maladie et maternité pour lui-même et les membres de sa famille qui l'accompagnent.

c – Effets attachés au séjour

La carte de séjour délivrée au retraité ou rentier visé par la directive 90/365 est une carte de séjour « Communauté européenne », d'une durée de validité de cinq ans, renouvelable de cinq ans en cinq ans.

Conformément à l'article 14 du décret du 11 mars 1994, *cette carte peut être remise en cause pendant sa durée de validité et notamment à l'issue des deux premières années à compter de sa délivrance, si les conditions prévues pour son attribution ne sont plus remplies.*

A l'occasion de ce contrôle qui est expressément prévu dans la directive précitée, il vous appartiendra de vous assurer que le non actif dispose toujours des ressources requises ainsi que de la couverture sociale.

Le contrôle des conditions de ressources notamment pourra s'effectuer de deux manières :

- soit directement par vos services à l'issue des deux premières années suivant l'admission au séjour du ressortissant communautaire ; sans que ce contrôle soit systématique, il vous appartient de l'effectuer dans tous les cas où les bénéficiaires du droit de séjour avaient présenté, pour justifier des ressources nécessaires, une rente ou retraite d'un montant équivalent au Fonds national de solidarité.
- soit, de manière indirecte, après saisine des services sociaux auprès desquels le ressortissant communautaire se serait présenté. En effet, la circonstance que le non actif ait demandé à bénéficier du versement d'aides particulières attribuées en règle générale aux personnes démunies de ressources laisse présumer que l'intéressé ne justifie plus des ressources suffisantes pour être maintenu en France au titre de la directive du 28 juin 1990 précitée. Il convient donc en pareille hypothèse de vérifier le maintien des ressources dont il avait été initialement justifié.

La carte de séjour délivrée aux membres de famille du non actif communautaire visé par la directive 90/365 est également une carte de séjour « Communauté euro-

péenne », d'une durée de validité de cinq ans, renouvelable cinq ans. Cette carte autorise son titulaire, lorsqu'il s'agit du conjoint ou de ses enfants à charge, à exercer toute activité professionnelle — salariée ou non — sur l'ensemble du territoire.

Cette carte peut être remise en cause si le communautaire dont dépend le membre de famille perd son droit au séjour, sous les réserves décrites ci-dessus en 1.1, pages 3 et 4.

1.2.2 – Étudiants communautaires

a – Personnes couvertes :

La directive 93-96 du Conseil du 29 octobre 1993 — qui a été adoptée par le Conseil après l'annulation par la Cour de justice des Communautés européennes de la directive 90/366 du 28 juin 1990 — prévoit d'accorder un droit de séjour à l'étudiant communautaire qui suit, à titre principal, une formation professionnelle d'une part et dispose de ressources suffisantes et d'une couverture sociale d'autre part.

Tout en annulant la base juridique de cette directive, la Cour de justice en avait maintenu les effets en ne remettant donc pas en cause le droit de séjour conféré aux ressortissants communautaires venant suivre des études sur le territoire d'un autre État membre que le leur.

Par formation professionnelle, il convient ici d'entendre une formation dans un établissement d'enseignement.

Les membres de famille qui bénéficient également d'un droit de séjour sont limités au conjoint de l'étudiant ainsi qu'à ses enfants à charge.

b – Conditions de séjour :

La directive 93-96 du 29 octobre 1993 prévoit de subordonner le séjour à un certain nombre de conditions, reprises à l'article 1^{er} du décret du 11 mars 1994. Ces conditions — qu'il s'agisse des ressources ou de la couverture sociale — sont d'ailleurs les mêmes que celles qui sont exigées du ressortissant relevant du régime du droit commun qui sollicite son admission au séjour en qualité d'étudiant.

– Ressources

Le montant des ressources requis est calculé par référence à l'allocation mensuelle de base versée par le gouvernement français aux boursiers étrangers. Je vous rappelle que le montant exigé des étudiants étrangers est actuellement de l'ordre de 2300 F par mois.

Toutefois, le montant des ressources exigé est doublé lorsque l'étudiant communautaire est accompagné de son conjoint et de leurs enfants à charge.

De même, la couverture sociale peut être différente selon que l'étudiant vient seul ou est accompagné de son conjoint et/ou de ses enfants.

– Établissement

En ce qui concerne l'inscription dans un établissement, le décret prévoit la prise en compte de tout établissement — qu'il soit public ou privé, qu'il s'agisse d'un enseignement secondaire ou supérieur — dans lequel le communautaire suit à titre principal des études.

La référence à ce critère peut ainsi vous conduire à écarter l'application du bénéfice de la directive du 29 octobre 1993 au ressortissant communautaire qui présenterait une inscription dans un établissement dispensant un nombre limité d'heures de cours.

c – Effets attachés au séjour

La carte de séjour délivrée à l'étudiant communautaire est une carte de séjour «Communauté européenne» d'une durée limitée à la formation suivie si cette durée est inférieure à un an. Dans le cas où la formation est d'une durée supérieure à un an, la carte de séjour est valable un an et renouvelable, le cas échéant, tous les ans.

La carte de séjour délivrée aux membres de la famille de l'étudiant communautaire a une durée de validité équivalente à celle inscrite sur sa carte de séjour. A l'instar du conjoint du « non actif » communautaire visé dans la directive du 28 juin 1990 précitée, le conjoint de l'étudiant communautaire peut, sous couvert de sa carte de séjour, exercer toute activité professionnelle, quelle soit salariée ou non salariée.

La possibilité ainsi offerte au conjoint d'un étudiant communautaire de travailler concerne davantage celui qui n'est pas d'une

nationalité d'un État membre de la Communauté. En effet, je vous rappelle que le ressortissant communautaire a, de par les articles 48 et suivants du Traité, vocation à exercer toute activité professionnelle, sans être soumis à autorisation spéciale de travail : le ressortissant communautaire pourrait donc à titre personnel, c'est-à-dire sans référence à son lien de parenté avec un communautaire déjà établi en France, accéder au marché du travail dans l'État membre d'accueil.

A ce titre, ce ressortissant pourra obtenir, au titre de travailleur, une carte de séjour Communauté européenne de cinq ans (renouvelable en 10 ans) et son conjoint — à savoir en l'espèce l'étudiant — une carte de séjour Communauté européenne de même validité au titre de membre de famille d'un travailleur communautaire.

Cet exemple illustre les difficultés pratiques que pourra soulever l'application de la directive 93-96 relative au séjour des étudiants communautaires. Il vous appartient en conséquence de faire preuve d'une certaine souplesse dans la mise en œuvre des nouvelles règles sur le séjour de cette catégorie de «non actifs» communautaires dans la mesure où ceux-ci peuvent facilement voir leur statut se modifier, soit directement, c'est-à-dire s'ils accèdent eux-mêmes au marché du travail, soit indirectement si leur conjoint devient lui-même travailleur.

I.2.3 – Autres catégories de ressortissants communautaires

a – Personnes couvertes :

La directive 90/364 du 28 juin 1990 prévoit d'accorder un droit de séjour aux « *ressortissants des États membres qui ne bénéficient pas de ce droit en vertu d'autres dispositions du droit communautaire* ». Cette directive recouvre ici un domaine très large dans lequel peuvent être concernés différents cas très disparates : en effet, il s'agit, sous réserve de satisfaire à un minimum de condition de ressources, de faire bénéficier de cette directive des catégories résiduelles de ressortissants communautaires qui ne peuvent, à un autre titre, obtenir une carte de séjour Communauté européenne ni une carte de séjour de droit commun.

Cette disposition permet de prendre en compte des situations très diverses telles que celle de concubins de ressortissants communautaires, qui n'entrent pas dans la définition des membres de famille visés tant par les textes communautaires que par les directives sur les non actifs du 28 juin 1990.

La directive 90-364 peut également concerner la situation de ressortissants communautaires qui tout en occupant un emploi dans un État tiers à la Communauté demandent à s'établir sur le territoire français.

Des instructions télégraphiques du 8 mars 1994 adressées aux préfets des départements limitrophes de la Suisse ont indiqué en effet la conduite à tenir à l'égard de cette catégorie de ressortissants communautaires qui ne sont pas considérés comme agents économiques au sens du Traité puisqu'ils n'exercent pas leur activité professionnelle sur le territoire communautaire.

Les hypothèses ainsi énumérées ne sont pas limitatives ; il reste que le bénéfice de la directive précitée ne devrait pouvoir être invoqué que de manière exceptionnelle et essentiellement pour les cas précédemment visés.

Enfin, les membres de famille de ce ressortissant communautaire peuvent bénéficier d'un droit de séjourner sur le territoire de l'État membre d'accueil auprès de l'ayant-droit. Les membres de famille s'entendent du conjoint, des ascendants et descendants à charge.

b – Conditions

De la même manière que l'a prévu la directive 90/365 du 28 juin 1990 en faveur des retraités et rentiers, la directive 90/364 prévoit la délivrance d'une carte de séjour « Communauté européenne » de cinq ans, renouvelable de cinq ans en cinq ans au ressortissant communautaire invoquant le bénéfice de ses dispositions. Les membres de famille peuvent aussi se voir délivrer une carte de séjour de même validité.

La délivrance de cette carte est subordonnée également à la justification d'une couverture sociale et de ressources suffisantes dont le montant est identique à celui retenu pour le retraité ou rentier.

Le montant des ressources varie également selon que le ressortissant communautaire vit seul ou est accompagné des membres de famille.

Vous vous reporterez aux précisions qui vous ont été fournies sur le 1.2.1 ci-dessus ainsi qu'aux instructions du ministère des affaires sociales, de la santé et la ville pour déterminer si les conditions de ressources sont satisfaites et si le requérant dispose d'une couverture sociale suffisante.

Les conditions de ressources seront normalement réunies s'agissant du ressortissant communautaire qui occupe une activité professionnelle dans un pays tiers (en l'occurrence le plus fréquemment, la Suisse). Pour le concubin d'un ressortissant communautaire ou d'un Français, il conviendra de bien s'assurer que l'ayant-droit dispose de ressources suffisantes pour la prise en charge et d'une couverture sociale.

c – Effets attachés au séjour

La carte de séjour délivrée au ressortissant communautaire bénéficiant de la directive 90/364 peut être remise en cause de la même manière que celle détenue par le non actif communautaire visé par la directive 90/365.

Pour le travailleur communautaire exerçant une activité professionnelle en Suisse, il conviendra de s'assurer à l'issue des deux premières années suivant la délivrance de la carte de séjour qu'il continue d'exercer cette activité.

Bien évidemment, dans le cas où le ressortissant communautaire trouverait du travail en France, sa situation serait réexaminée au regard des règles communautaires portant sur les travailleurs communautaires occupés sur le territoire communautaire.

Les membres de famille peuvent, sous couvert de leur carte de séjour, exercer toute activité professionnelle qu'elle soit salariée ou non.

II – DISPOSITIONS NOUVELLES

COMMUNES À TOUS LES BÉNÉFICIAIRES DU DROIT COMMUNAUTAIRE

La refonte dans le décret du 11 mars 1994 des dispositions du décret du 28 avril 1981 permet d'apporter au régime de séjour des ressortissants communautaires des modifications qui répondent à un souci d'harmonisation avec la législation applicable aux étran-

gers relevant du droit commun d'une part et qui tiennent compte des réformes communautaires intervenues ou en cours d'autre part.

II.1 – Dispositions qui découlent du régime applicable aux étrangers relevant du droit commun

Les modifications qui ont été introduites dans le dispositif applicable aux ressortissants communautaires portent essentiellement sur le séjour, les mesures d'éloignement dont peuvent faire l'objet les ressortissants communautaires et leur famille étant — sauf exception — celles prévues dans l'ordonnance du 2 novembre 1945 modifiée.

Ces dispositions sont les suivantes :

– *le report de 16 à 18 ans de l'âge à partir duquel le ressortissant communautaire doit être en possession d'un titre de séjour (article 5).*

Bien que cette condition d'âge ne figurât pas dans les textes communautaires, elle était prévue jusqu'à présent dans les décrets de transposition des règles communautaires, et en dernier lieu dans le décret du 28 avril 1981. Il était donc logique de l'aligner sur le droit commun, modifié depuis le décret de 1981.

J'attire votre attention sur le fait que le nouveau dispositif ne prévoit pas la possibilité de remettre avant l'âge de 18 ans un titre de séjour au jeune communautaire qui souhaite travailler : en effet, et contrairement aux dispositions applicables aux étrangers relevant du régime général, le ressortissant communautaire n'est pas soumis à une autorisation de travail et peut donc travailler sans autorisation aucune.

– *la consultation de la commission de séjour avant tout refus de délivrance ou de renouvellement d'une carte de séjour (articles 13 et 15).* La saisine de cette commission s'effectue dans les conditions fixées à l'article 18 bis de l'ordonnance dans sa rédaction issue de la loi du 24 août 1993.

Le principe de la saisine d'une Commission était déjà inscrit dans le décret du 28 avril 1981. La consultation de la commis-

sion était toutefois limitée à la seule hypothèse de refus de délivrance d'un premier titre de séjour, alors que les textes communautaires et notamment la directive du Conseil 64/221 du 25 février 1964 pour la coordination des mesures spéciales aux étrangers en matière de déplacement et de séjour justifiées pour des raisons d'ordre public, de sécurité publique et de santé publique prévoyait la consultation de la commission en cas de refus de renouvellement du titre de séjour. Le Conseil d'État, dans un arrêt du 8 juillet 1991 PALAZZI, avait d'ailleurs considéré le décret du 28 avril 1981 entaché d'illegalité sur ce point.

J'appelle votre attention sur deux dispositions particulières du décret :

– d'une part, les dispositions transitoires prévues, dans les départements d'outre-mer et à Saint Pierre et Miquelon concernent également les ressortissants communautaires et les membres de leur famille ; dans ces départements et cette collectivité territoriale, le refus de délivrance ou de renouvellement d'une carte de séjour est prononcé directement à l'encontre du bénéficiaire du droit communautaire, sans consultation d'une Commission ;

– d'autre part, la saisine de la commission du séjour a été élargie, conformément à l'article 14 du décret du 11 mars 1994, à l'hypothèse du retrait du titre de séjour susceptible d'intervenir pour le bénéficiaire d'une des deux directives du 28 juin 1990 sur les non actifs communautaires.

L'élargissement du champ d'application de l'article 18 bis de l'ordonnance ne joue bien évidemment qu'en faveur du bénéficiaire du droit communautaire (et non pas de l'étranger relevant du régime général) et ne s'applique qu'en métropole.

– *le respect des mêmes obligations que celles imposées aux étrangers relevant du régime général (article 15)* s'agissant du départ de la personne qui ne sollicite pas le renouvellement de sa carte de séjour ou encore du délai qui lui est imparti pour solliciter le renouvellement de ladite carte.

II.2 – Dispositions nouvelles spécifiques aux ressortissants communautaires et à leur famille

Le décret du 11 mars 1994 a introduit dans le dispositif applicable aux ressortissants communautaires et à leur famille des dispositions nouvelles qui concernent l'ensemble des bénéficiaires du droit communautaire. Ces modifications, qui ne découlent pas toutes directement de changements intervenus dans les actes communautaires pris en application du Traité de Rome, sont justifiées par le souci de clarifier et de simplifier les conditions de séjour en France de ces ressortissants.

Il s'agit des dispositions suivantes :

– *les conditions d'entrée* sur le territoire des membres de famille des ressortissants communautaires (articles 4 et 16).

En l'absence de règles précises en la matière, vos services se heurtaient à des difficultés pour connaître précisément les justificatifs à demander aux membres de famille du ressortissant communautaire lorsque ceux-ci n'ont pas la nationalité d'un État membre de la Communauté. Il a donc paru utile de compléter le décret sur ce point et ce d'autant plus que désormais, les possibilités d'accès sur le territoire des membres de famille de communautaire concernent également d'autres catégories de communautaires visées par les trois directives du Conseil portant sur les «non actifs» communautaires.

Ainsi, le décret du 11 mars 1994 précise que l'accès sur le territoire des non communautaires, bénéficiaires du droit communautaire, est autorisé sur présentation d'un passeport en cours de validité, revêtu le cas échéant d'un visa, s'il s'agit de nationalités soumises à visa. J'appelle votre attention sur le fait que le membre de famille qui serait ressortissant d'un pays non soumis au visa de court séjour peut valablement entrer sur la seule présentation de son passeport et séjourner sous couvert de ce document pendant les trois premiers mois de son entrée sur le territoire.

– *la mise en circulation d'une carte de séjour unique et d'un modèle uniforme*, délivrée à tous les ressortissants communautaires bénéficiaires d'un droit de séjour ainsi qu'à leurs familles, qu'elles soient de nationalité d'un État membre de la Communauté ou d'une nationalité d'un

pays tiers.

Cette nouvelle carte de séjour — qui est désormais appelée carte de séjour « Communauté européenne » — répond aux propositions de réforme présentées par la Commission des Communautés européennes tendant à doter d'un titre unique de séjour les bénéficiaires d'un droit de séjour en vertu du Traité de Rome ou des textes pris en application.

Désormais, la carte de séjour « Communauté européenne » est délivrée à tous les ressortissants auxquels s'applique le décret du 11 mars 1994, quel que soit leur nationalité, le motif de leur séjour ou encore la durée de ce séjour (et même si le séjour est d'une durée inférieure à un an).

– *la suppression du contrôle médical préalable à la délivrance d'une carte de séjour* au ressortissant communautaire et à sa famille.

L'article 6 du décret du 11 mars 1994 a supprimé le contrôle médical qui figurait dans l'ancien article 6 du décret du 28 avril 1981 dont l'application avait d'ailleurs été suspendue par la circulaire du 7 août 1981. Des instructions télégraphiques du 26 novembre 1992 vous avaient déjà informé de la décision prise de dispenser les ressortissants communautaires de la visite médicale préalable à la remise de la carte de séjour Communauté européenne.

Cette dispense n'interdit toutefois pas l'administration de faire procéder à un contrôle particulier dans le cas où il s'avère que le communautaire présente, lors du dépôt de sa demande de carte de séjour ou au cours de son instruction, un état physique symptomatique des maladies inscrites en annexe du décret.

En effet, et nonobstant la suppression du contrôle médical, il vous est possible de refuser le séjour à un communautaire pour un motif d'ordre public dans le cas où l'intéressé serait atteint d'une maladie pouvant mettre en danger l'ordre public ou la sécurité publique.

– *la possibilité de porter à dix ans la durée de validité de la carte de séjour dès la première délivrance*.

L'article 7, 2^{ème} alinéa du décret du 11 mars 1994 prévoit cette possibilité en faveur de membres de famille du ressortissant communautaire déjà établi sur le territoire français et titulaire d'une carte de cette validité.

Cette précision a paru utile à apporter, même si jusqu'à la création du nouveau titre

de séjour pour l'ensemble des ressortissants communautaires, la pratique tendait à délivrer systématiquement une carte de 10 ans, même lorsque l'ayant-droit était en possession d'une carte de cinq ans. Cette manière de faire se justifiait à l'époque par le fait qu'en l'absence d'une carte de séjour spécifique aux communautaires, les ressortissants de pays tiers, membres de famille de communautaires recevaient la carte de séjour de droit commun de dix ans.

Désormais, le dispositif énoncé à l'article 7 permet d'être plus en conformité avec le droit communautaire et en particulier avec l'article 4 de la directive 68/360 du 15 octobre 1968 qui prévoit d'accorder en faveur de la famille du bénéficiaire de la libre circulation une carte de séjour de même durée que celle détenue par le ressortissant communautaire.

La délivrance d'une carte de séjour CE de 10 ans pourra également s'effectuer dans une hypothèse très particulière qui n'a pas été prévue dans le décret précité : il s'agit du cas du conjoint, ressortissant d'un État membre de la communauté qui invoquerait sa qualité de conjoint de Français.

La combinaison des dispositions de la directive 90-365 visé au I.1.3 avec celles de l'article 15 de l'ordonnance du 2 novembre 1945 modifiée conduit en effet à réserver un traitement similaire entre le conjoint communautaire et le conjoint ressortissant de pays tiers d'un Français.

La même position peut être adoptée s'agissant du ressortissant communautaire qui serait parent d'un enfant français.

Dans ces deux cas de figure, non expressément prévus dans les textes communautaires ni dans le décret du 11 mars 1994, le ressortissant communautaire se voit délivrer une carte de séjour « Communauté européenne » (et non une carte de droit commun, à savoir la carte de résident) d'une durée portée à dix ans (et non pas de cinq ans) par analogie à celle prévue dans le régime général. D'ores et déjà l'application AGDREF a retenu cette manière de faire qui permet de faire bénéficier le ressortissant communautaire du régime le plus favorable, tout en mentionnant sa spécificité de communautaire sur le titre.

– la non application aux ressortissants communautaires des sanctions prévues à l'article 19 de l'ordonnance du 2 novembre 1945 pour entrée ou séjour irréguliers.

Les articles 18 et 19 du décret du 11 mars 1994 prévoient une contravention de 5^{ème} classe à l'encontre du ressortissant communautaire qui n'aurait pas sollicité, dans les délais impartis, la délivrance ou le renouvellement de son titre de séjour ou encore se serait maintenu sur le territoire après un refus ou un retrait de sa carte de séjour. Le séjour irrégulier du ressortissant communautaire ne peut en effet donner lieu aux sanctions prévues à l'article 19 de l'ordonnance du 2 novembre 1945 modifiée (à savoir la peine d'emprisonnement, voire l'interdiction judiciaire du territoire).

Cette impossibilité résulte d'une jurisprudence constante de la Cour de Justice des Communautés européennes (affaires 118-75 WATSON et BELMANN, 48-75 ROYER et 157-79 PIECK) qui, pour justifier le traitement particulier dont bénéficie le travailleur communautaire (et sa famille), considère que le droit de celui-ci d'entrer et de séjourner sur le territoire d'un autre État membre constitue un droit directement conféré par le Traité et notamment son article 7 A. Ce droit est acquis indépendamment de la délivrance d'un titre de séjour. Cette jurisprudence a concerné jusqu'à présent les ressortissants communautaires considérés comme agents économiques.

Toutefois, s'agissant des sanctions de l'absence de titre, le décret du 11 mars 1994 a aligné l'ensemble des ressortissants communautaires, qu'ils soient « actifs » ou « non actifs », en prévoyant seulement une contravention de 5^{ème} classe dans tous les cas.

Cette dispense de sanction pénale n'interdit toutefois pas d'appliquer au communautaire en situation irrégulière les dispositions de l'article 22 de l'ordonnance et notamment de prononcer un arrêté de reconduite à la frontière en cas de maintien après un refus d'une carte de séjour ou encore après un retrait de cette carte.

III – RAPPEL DES CONDITIONS DE SÉJOUR DES RESSORTISSANTS COMMUNAUTAIRES ET DES MEMBRES DE LEUR FAMILLE

L'application des règles communautaires portant sur la libre circulation et le libre établissement des travailleurs communautaires et des membres de leur famille a pu ces derniers temps soulever des difficultés dans vos servi-

ces, compte tenu notamment des modifications qui sont intervenues dans le droit applicable aux étrangers relevant du régime général.

Nonobstant la diffusion prochaine de la circulaire interministérielle complémentaire évoquée en introduction, il m'a paru utile de vous rappeler certains principes — déjà contenus dans la circulaire du 7 juillet 1981 — qui concernent le séjour des ressortissants communautaires en France. Certains de ces principes valent également pour les catégories de ressortissants communautaires visés par les trois directives des 28 juin 1990 et 29 octobre 1993 précitées.

3.1 – Conditions générales du séjour des ressortissants communautaires

Ainsi qu'il vous l'a été indiqué au 2.2, les ressortissants communautaires et leur famille bénéficient d'un droit de séjour tiré directement des traités et des textes communautaires pris en leur application.

S'agissant du travailleur communautaire et de sa famille, ce droit de séjour sur le territoire de l'État membre dans lequel il s'établit en vue d'y exercer une activité professionnelle résulte du règlement du Conseil n° 1612/68 du 28 octobre 1968, pris en application de l'article 48 du Traité.

La directive 68/360 du 19 octobre 1968 relative à la suppression de restrictions au déplacement et au séjour des travailleurs communautaires vise, pour sa part, à coordonner les règles nationales relatives à l'admission au séjour des bénéficiaires du règlement 1612/68 précité. Cette directive fixe en particulier, dans son article 4, les conditions de délivrance de la carte de séjour attribuée au ressortissant communautaire qui bénéficie d'un droit de séjour et énumère limitativement les justificatifs à présenter à l'appui d'une demande d'admission au séjour.

J'appelle votre attention sur la jurisprudence constante de la Cour de justice intervenue précisément sur cet article 4 de la directive 68/30 (notamment dans ses arrêts 8/77- SAGULO, BRENCIA et BAKHOUCHE et 197/79 PIECK) selon laquelle le droit de séjour reconnu par les États membres sur leur territoire aux personnes visées par la directive est « constaté » par la délivrance d'un titre de séjour particulier : « La délivrance du document spécial de séjour n'a

qu'un effet déclaratif et elle ne peut pas, pour des étrangers qui tirent des droits de l'article 48 du Traité ou des dispositions parallèles de celui-ci, être assimilée à une autorisation de séjour impliquant un pouvoir d'appréciation des autorités nationales, telle qu'elle est prévue pour la généralité des étrangers ».

Dans ces conditions, la carte de séjour délivrée aux ressortissants communautaires et à leur famille — dont la possession reste obligatoire — n'a qu'une valeur déclarative : elle ne fait donc que matérialiser le droit que les intéressés tirent du Traité et actes communautaires.

Cette approche est importante et doit vous conduire à limiter les contrôles à effectuer, à l'occasion de toute demande de carte de séjour, en procédant aux vérifications normales d'ordre public d'une part et en vous assurant que le requérant bénéficie bien d'un droit de séjour d'autre part.

Vous trouverez ci-après des précisions sur ce qu'il y a lieu de demander au ressortissant communautaire qui sollicite un titre de séjour.

Un certain nombre de conditions sont exigées de tous les ressortissants communautaires et de leur famille qui demandent une carte de séjour « Communauté européenne ».

Celles-ci tiennent à :

- la réserve d'ordre public, qui est opposable à toutes les catégories de ressortissants communautaires et leurs familles visés par les textes communautaires, — qu'il s'agisse des travailleurs ou des non actifs.

La directive du Conseil 64/221 du 25 février 1964 pour la coordination des mesures spéciales, en matière de déplacement et de séjour justifiées par des raisons d'ordre public, de sécurité publique et de santé publique, qui prévoit la possibilité de refuser le séjour pour un motif d'ordre public s'applique également aux catégories de communautaires concernés par les directives du 28 juin 1990 et 29 octobre 1993.

Les motifs d'ordre public susceptibles de fonder un refus de séjour sont les mêmes que ceux pris en compte pour un refus opposé à un étranger relevant du régime général.

Il convient donc de vous référer aux indications fournies en dernier lieu dans la circulaire du 8 février 1994 en la matière (notamment au II-B-I).

Je vous rappelle par ailleurs que la réserve d'ordre public peut couvrir aussi les cas où le communautaire est atteint d'une maladie visée à l'annexe du décret du 11 mars 1994.

– *l'entrée régulière sur le territoire*

La régularité de l'entrée sera réputée acquise pour le ressortissant communautaire qui bénéficie de la libre circulation sur la simple présentation d'une carte nationale d'identité ou d'un passeport, conformément à l'article 4 du décret de 11 mars 1994.

S'agissant du membre de famille du communautaire qui n'a pas la nationalité d'un État membre de l'Espace économique européenne, la régularité de son entrée en France sera attestée par la présentation d'un passeport en cours de validité, revêtu le cas échéant d'un visa. La justification de l'entrée régulière sera en effet appréciée — comme le bénéficiaire de plein droit de la carte de résident — au regard des dispositions de l'article 5 de l'ordonnance du 2 novembre 1945 modifiée et de l'arrêté interministériel du 10 avril 1984 relatif aux conditions d'entrée des étrangers sur le territoire métropolitain. La référence à cet arrêté — qui détermine la nature des documents sous le couvert desquels les étrangers sont admis à franchir la frontière — conduit à ne pas exiger pour une demande de carte de séjour « Communauté européenne » la présentation d'un visa de long séjour. Cette manière de faire se justifie par ailleurs par le principe inscrit dans la directive 68/360 du 15 octobre 1968 précitée selon lequel les États membres accordent aux membres de famille de pays tiers « toutes facilités pour obtenir les visas qui leur seraient nécessaires ».

Le passeport, revêtu d'un visa de court séjour pour les nationalités soumises à l'obligation de ce visa, (ou, pour les nationalités dispensées de l'obligation du passeport, — essentiellement, la Suisse — la carte nationale d'identité) est nécessaire et suffisant en vue de l'admission du membre de famille, ressortissant de pays tiers.

– *au séjour régulier*

La condition de la régularité de séjour du requérant n'est pas expressément prévue ni dans les textes communautaires, ni dans le décret du 11 mars 1994.

L'irrégularité du séjour ne devrait donc normalement pas être opposée au ressortissant communautaire qui sollicite un titre de séjour, d'autant plus qu'il sera difficile de constater

cette irrégularité au vu de la production de sa carte d'identité, document qui ne mentionne pas la date d'entrée sur le territoire.

L'irrégularité du séjour du membre de famille non communautaire pourra, en revanche, être plus facilement attestée sauf dans le cas où il s'agit d'une nationalité non soumise à visa dont le passeport ne porterait pas le cachet de la date d'entrée en France.

J'appelle votre attention que sur le fait que ces refus de séjour « Communauté européenne » fondés sur l'irrégularité du séjour du requérant devront être exceptionnels, et concerne surtout ceux qui manifestement auront volontairement cherché à se soustraire à la loi. Il s'agira de manière générale de ressortissants communautaires qui n'entrent pas dans le champ d'application des textes communautaires et ne peuvent bénéficier d'un droit de séjourner.

– *au respect de certains justificatifs* que doit présenter toute personne de nationalité étrangère qui sollicite un titre de séjour.

A cet égard, les ressortissants communautaires ont à présenter, à l'appui de leur demande, les documents suivants :

– un justificatif de domicile, nécessaire en effet pour établir la préfecture territorialement compétente. Cette justification pourra être attestée par tout moyen (essentiellement quittances).

– le paiement d'une taxe de séjour d'un montant équivalent à celui exigé pour la délivrance de la carte d'identité française, taxe requise pour la délivrance et le renouvellement de la carte de séjour « Communauté européenne ».

3.2 – Conditions particulières

Des justificatifs particuliers sont requis, par ailleurs, selon le motif du séjour invoqué. Ceux-ci figurent dans le chapitre 1 de la présente circulaire pour le séjour des catégories de ressortissants communautaires concernées par les trois directives applicables aux « non actifs ».

Je tiens par ailleurs à vous rappeler les justificatifs à présenter en vue de leur admission par les travailleurs communautaires et leur famille. J'ai en effet le souci de vous présenter ici un aperçu complet, *sans préjudice des précisions et compléments que la circulaire commune Affaires sociales – Intérieur apportera à ces indications d'ordre général*. Les justificatifs requis dérivent de la directive du Conseil n° 368/360 du 15 octobre 1968 précitée.

Il s'agit des documents suivants :

– *pour le travailleur* : une déclaration d'engagement de l'employeur ou une attestation de travail.

J'appelle votre attention sur l'interprétation large donnée par la Cour de justice des Communautés européennes à la notion de travailleur (affaire 197/86 BROWN du 21/06/1988).

– *pour les membres de famille* : un document délivré par l'autorité compétente de l'État d'origine ou de provenance prouvant le lien de parenté.

Par ailleurs, s'il s'agit d'un ascendant ou d'un descendant à charge du communautaire établi en France, il y a lieu également de demander « *un document délivré par l'autorité compétente de l'État d'origine ou de provenance attestant qu'il est à la charge du travailleur ou qu'il vit sous son toit dans ce pays* ».

Je vous rappelle que les membres de famille qui bénéficient d'un droit de séjour s'entendent, conformément à l'article 10 du règlement 1612/68 du 15 octobre 1968, du conjoint, des ascendants à charge et des descendants de moins de 21 ans ou à charge. Les familles ainsi définies peuvent être de nationalité de pays tiers à la Communauté. Pour les membres de famille des travailleurs, le droit de séjour est matérialisé par la délivrance d'une carte de séjour « Communauté Européenne » d'une durée de cinq ans ou de dix ans selon la durée inscrite sur la carte détenue par l'ayant-droit.

Pour faire bénéficier le membre de famille — et notamment son conjoint — du droit de séjourner auprès du ressortissant communautaire dont il dépend, la justification de son lien de parenté est nécessaire et suffisant. S'il est à sa charge, il convient de vous assurer que le communautaire est en mesure matériellement de prendre en charge la venue de son ascendant (ou celui de son conjoint) ou de son descendant de plus de 21 ans.

Je vous indique à cet égard que la notion de personne à charge, notamment pour le descendant d'un communautaire, est interprétée de manière très souple par la Cour de justice des Communautés européennes, la prise en charge pouvant être justifiée par tout moyen.

Pour l'ascendant d'un communautaire, la notion de personne à charge devra s'apprécier à la lumière d'un faisceau d'indices à l'instar de ce qui est prévu pour l'ascendant d'un Fran-

çais. C'est ainsi qu'il vous appartient de vous interroger sur des éléments de fait tels que : le ressortissant communautaire subvenait-il aux besoins de son parent résidant dans le pays d'origine et est-il financièrement en mesure de subvenir aux besoins de celui-ci lorsqu'il viendra en France ? L'ascendant est-il ou non exclusivement à la charge de son descendant établi en France ? L'ascendant a-t-il d'autres parents dans le pays d'origine, etc ?

REMARQUE : plusieurs d'entre vous, à la suite des modifications introduites à l'article 15-1 de l'ordonnance de 1945 par la loi du 24 août 1993, ont appelé l'attention sur le traitement moins favorable accordé désormais au conjoint étranger de Français par rapport au conjoint étranger d'un communautaire. En effet, au regard de l'article 10 du règlement 1612/68 du 15 octobre 1968 la double condition d'une année de mariage et d'une communauté de vie n'est pas requise en vue de la délivrance d'une carte de séjour « Communauté Européenne ».

Il en est de même s'agissant du conjoint d'un non actif communautaire, des articles 1-2 des deux directives du Conseil n° 90/364 et 90/365 du 28 juin 1990 et de l'article 1 de la directive 93/96 du 29 octobre 1993.

Un alignement des conditions de séjour du conjoint de communautaire sur celles du conjoint de Français nécessiterait une modification tant du règlement du Conseil précité que des trois directives susmentionnées.

Pour éviter toutefois des détournements de la procédure d'admission dans le cadre du droit communautaire, il vous appartient de procéder aux vérifications d'usage afin d'éviter une multiplication de mariages de complaisance contractés par des ressortissants non communautaires avec des ressortissants communautaires. Vous avez toujours la possibilité, lorsque vous disposez d'éléments permettant d'établir qu'un mariage est simulé, de refuser l'attribution de la carte de séjour ou de la retirer. Il vous appartient en effet de faire application de la jurisprudence du Conseil d'État en matière de fraude à la loi et de suivre son avis rendu le 9 octobre 1992 (ABIHILALI).

*
* *

Les justificatifs à présenter à l'appui d'une demande de carte de séjour présentée par un bénéficiaire du droit de séjour étant en nombre limité, il vous appartient de délivrer, dans des délais rapprochés, la carte sollicitée ou du moins le récépissé de demande de titre de séjour.

Je vous rappelle en effet que la directive du 15 octobre 1968 précitée — à laquelle les directives du 28 juin 1990 et 29 octobre 1993 renvoient expressément — prévoit que «*les États membres prennent les mesures nécessaires pour simplifier au maximum les formalités et les procédures d'obtention des documents*» (de séjour). Je vous invite en conséquence, comme vous l'indiquait déjà la circulaire du 7 août 1981, à statuer sur les demandes de séjour *au plus tard dans un délai de six mois*. A plusieurs reprises, la Commission des Communautés européennes a eu l'occasion d'attirer mon attention sur la fréquence du non respect de ce délai par les préfetures.

Dans le même esprit de simplification des formalités et procédures, vos mettez en place, partout où cela n'est parfait, un accueil spécifique déjà pour les ressortissants communautaires.

Par ailleurs, s'agissant de l'éloignement, je vous rappelle que les dispositions de l'ordonnance du 2 novembre 1945 relatives à l'éloignement des ressortissants étrangers relevant du régime général s'appliquent aux ressortissants communautaires, sous les seules réserves d'une part de l'article 19 précisée au

2 d'autre part des dispositions spécifiques figurant dans ma circulaire du 7 août 1981 relatives au délai de départ.

Enfin, depuis l'entrée en vigueur du Traité de Porto du 2 mai 1992 sur l'Espace économique européen, l'ensemble des dispositions de la présente circulaire s'applique aux ressortissants de l'Espace économique européen — autres, provisoirement, que le Liechtenstein — non communautaires et aux membres de leur famille ressortissants de pays tiers à cet espace.

Les dispositions du décret du 11 mars 1994 sont applicables *de plano* aux ressortissants des cinq États parties à l'accord de Porto pour lesquels ledit accord est entré en vigueur ; un décret, en préparation, renvoie expressément à ce décret du 11 mars 1994. D'ores et déjà toutefois et depuis le 1^{er} janvier 1994, vous devez leur appliquer l'ensemble des règlements, directives et jurisprudences de la Cour de justice en matière de séjour des communautaires. Seul le nom de la carte de séjour diffère.

*Pour le ministre d'État, ministre de l'intérieur
et de l'aménagement du territoire
et par délégation
le directeur des libertés publiques
et des affaires juridiques*

Jean-Paul Faugère

*
* *