

*Direction de la sécurité sociale*

Division des affaires communautaires  
et internationales (DACI)

**Circulaire DSS/DACI n° 2007-13 du 8 janvier 2007 relative aux conséquences en matière de sécurité sociale de l'élargissement de l'Union européenne à deux nouveaux Etats membres (Bulgarie et Roumanie)**

NOR : SANS0730006C

*Date d'application : 1<sup>er</sup> janvier 2007*

*Références :*

Traité de Luxembourg du 25 avril 2005 relatif à l'adhésion de la Bulgarie et de la Roumanie à l'Union européenne.

Règlement (CEE) n° 1408/71 relatif à l'application des régimes de sécurité sociale aux travailleurs salariés, aux travailleurs non salariés et aux membres de leur famille qui se déplacent à l'intérieur de la Communauté.

Règlement (CEE) n° 574/72 fixant les modalités d'application du règlement (CEE) n° 1408/71.

*Textes abrogés ou modifiés : néant.*

*Le ministre de la santé et des solidarités à Monsieur le directeur général de la Caisse nationale de l'assurance maladie des travailleurs salariés ; Monsieur le directeur de la Caisse nationale d'assurance vieillesse des travailleurs salariés ; Monsieur le directeur de la Caisse nationale des allocations familiales ; Monsieur le directeur de l'agence centrale des organismes de sécurité sociale ; Monsieur le directeur de la caisse centrale de la mutualité sociale agricole, s/c de Monsieur le ministre de l'agriculture et de la pêche ; Mesdames et Messieurs les directeurs ou responsables des caisses, organismes ou services assurant la gestion d'un régime spécial ou autonome de sécurité sociale ; Monsieur le directeur général de l'Union nationale pour l'emploi dans l'industrie et le commerce (UNEDIC), s/c de Monsieur le ministre de l'emploi, de la cohésion sociale et du logement ; Monsieur le directeur général du GIE de l'association pour le régime de retraite complémentaire des salariés (ARRCO) et de l'association générale des institutions de retraite des cadres (AGIRC) ; Monsieur le directeur de l'institution de retraite complémentaire des agents non titulaires de l'Etat et des collectivités publiques (IRCANTEC) ; Monsieur le directeur de la caisse de retraite du personnel navigant professionnel de l'aéronautique civile (CRPNPAC) ; Monsieur le directeur du centre des liaisons européennes et internationales de sécurité sociale (CLEISS) ; Messieurs les préfets de région (directions régionales des affaires sanitaires et sociales).*

Le traité d'adhésion de la Bulgarie et de la Roumanie à l'Union européenne, signé à Luxembourg le 25 avril 2005, est entré en vigueur le 1<sup>er</sup> janvier 2007, conformément à son article 4, paragraphe 2, dans la mesure où toutes les ratifications ont été effectuées dans les délais prévus et où les dispositions dérogatoires prévues au même article et qui auraient pu conduire à un report d'un an de cette date n'ont pas eu lieu de s'appliquer

Le texte du traité, du protocole relatif aux conditions et modalités d'admission et de l'acte relatif aux conditions d'adhésion de ces deux Etats et de leurs annexes ont fait l'objet d'une publication dans le n° L. 157 du 21 juin 2005 du *Journal officiel* de l'Union européenne.

La présente circulaire a pour but d'indiquer les conséquences de l'élargissement en matière

de sécurité sociale et d'apporter des précisions sur les modalités de mise en oeuvre des règlements de coordination (CEE) n° 1408/71 et n° 574/72 dans les relations avec ces nouveaux Etats membres.

## I. - CONSÉQUENCES DE L'ÉLARGISSEMENT

Comme l'indique l'article 2 de l'acte relatif aux conditions d'adhésion, « dès l'adhésion, les dispositions des traités originaires et les actes pris, avant l'adhésion, par les institutions et la Banque centrale européenne lient la Bulgarie et la Roumanie et sont applicables dans ces Etats dans les conditions prévues par ces traités et par le présent acte ».

Autrement dit l'ensemble de l'acquis communautaire est repris et est applicable par et à ces nouveaux Etats membres, ainsi qu'à leurs ressortissants, sous réserve des adaptations et des mesures transitoires.

### 1. Adaptations des traités

Les nécessaires adaptations des dispositions institutionnelles et les rares autres adaptations des traités ne concernent pas le domaine de la sécurité sociale.

### 2. Adaptations des actes dérivés

Conformément à l'article 56 de l'acte d'adhésion, les adaptations des règlements n° 1408/71 et 574/72, ainsi que de certaines décisions de la commission administrative pour la sécurité sociale des travailleurs migrants, dans la mesure où elles n'ont pas été directement prévues dans l'acte d'adhésion ou dans ses annexes, figurent dans la partie 2. Libre circulation des personnes de l'annexe du règlement (CE) n° 1791/2006 du Conseil du 20 novembre 2006, publié dans le n° L. 363 du 20 décembre 2006 du *Journal officiel* de l'Union européenne.

S'agissant du règlement n° 1408/71, seul l'article 82, paragraphe 1, est modifié pour adapter le nombre de membres titulaires du comité consultatif pour la sécurité sociale des travailleurs migrants, qui passe de 150 à 162 pour tenir compte de l'élargissement. Par contre l'ensemble des annexes du règlement sont adaptées pour créer les rubriques propres à la Bulgarie et à la Roumanie lorsqu'il y a lieu.

Aucune adaptation ne concerne le texte du règlement n° 574/72, seules les annexes du règlement d'application sont complétées par des rubriques concernant ces deux nouveaux Etats membres.

Sont aussi mentionnées les décisions n° 117 du 7 juillet 1982, n° 136 du 1<sup>er</sup> juillet 1987, n° 150 du 26 juin 1992 et n° 192 du 29 octobre 2003 de la commission administrative, dans la mesure où il convenait formellement de les compléter par des mentions concernant les nouveaux Etats membres.

Ces adaptations, à caractère technique, n'appellent pas à ce stade de commentaires particuliers.

L'acquis communautaire applicable en matière de sécurité sociale ne reçoit pas d'adaptations. Seules les annexes des règlements n° 1408/71 et n° 574/72, ainsi que certaines décisions de la commission administrative, sont nécessairement complétées par des rubriques propres aux nouveaux Etats membres.

### 3. Mesures transitoires

Les actes d'adhésion établissent une période transitoire de sept ans au maximum (1<sup>er</sup> janvier 2007 au 31 décembre 2013) avant que les ressortissants bulgares et roumains

puissent totalement bénéficier de la libre circulation des personnes.

Il n'y a pas lieu dans la présente circulaire de décrire ce système, très proche dans son principe de celui qui a été fixé pour les précédentes adhésions, sauf à préciser que les travailleurs bulgares ou roumains désirant travailler en France sont traités dès le 1<sup>er</sup> janvier 2007 de la même façon que sont actuellement traités les travailleurs des dix Etats ayant adhéré le 1<sup>er</sup> mai 2004 (et se trouvant depuis le 1<sup>er</sup> mai 2006 dans la deuxième phase de la période transitoire qui leur est applicable en propre). Ce traitement consiste en une levée progressive des restrictions à l'accès à un emploi, se traduisant dans un premier temps par un allègement des critères d'octroi de l'autorisation de travail pour l'accès à 62 métiers dits « en tension », c'est-à-dire connaissant des difficultés relatives de recrutement, l'accès aux métiers non concernés demeurant subordonné à l'obtention dans les conditions habituelles d'une autorisation de travail.

On retiendra seulement les éléments suivants :

- pendant les périodes transitoires les restrictions visent l'accès au marché national de l'emploi qui reste réglementé par la législation interne de l'Etat considéré et les accords bilatéraux existants passés avec l'Etat dont provient l'intéressé, mais ces restrictions ne concernent que les seuls travailleurs salariés qui se rendent dans un ancien Etat membre pour y occuper un emploi dans l'une de ses entreprises. Les étudiants, les chercheurs et les travailleurs indépendants ne se voient pas opposer de périodes transitoires. La prestation de services est libre, pour les opérateurs bulgares et roumains, dès le 1<sup>er</sup> janvier. Les pensionnés et les personnes inactives circulent librement dès cette même date sous les conditions fixées par les directives 90/364/CEE et 90/365/CEE du 28 juin 1990 organisant leur droit de séjour (la nouvelle directive 2004/38/CE est en cours de transposition) ;

- pendant les périodes transitoires, la réglementation interne sur l'accès des étrangers à l'emploi ne peut faire l'objet d'aucune disposition restrictive supplémentaire et les dispositions en vigueur ne peuvent pas être rendues plus restrictives, du fait de la clause traditionnelle de « standstill » mentionnée dans le traité d'adhésion ;

- les périodes transitoires n'ont pas d'effets sur les ressortissants des nouveaux états membres, quel que soit leur statut (travailleurs salariés ou autres), en ce qui concerne les droits sociaux (égalité de traitement en matière de travail et de conditions d'emploi, en matière d'avantages sociaux, en matière de sécurité sociale) pour eux-mêmes et pour les membres de leur famille. Le règlement n° 1408/71 ne fait l'objet d'aucune mesure de suspension pendant les périodes transitoires. Quant au règlement (CEE) n° 1612/68, on notera que ce sont les dispositions de ses articles 1<sup>er</sup> à 6 dont l'application est suspendue, pendant ces mêmes périodes transitoires, au profit de l'application des mesures nationales et des mesures résultant d'accords bilatéraux qui réglementent l'accès au marché du travail, et non celles de l'article 7 concernant l'égalité de traitement.

Par conséquent les périodes transitoires n'ont pas d'effet dans le domaine considéré et de ce point de vue l'article 7, paragraphe 2, du règlement n° 1612/68 (égalité de traitement avec les travailleurs nationaux en matière d'avantages sociaux et fiscaux) et les règlements n° 1408/71 et n° 574/72 s'appliquent pleinement dès le 1<sup>er</sup> janvier 2007 aux ressortissants bulgares et roumains.

Les périodes transitoires en matière de libre circulation des personnes, qui ne visent que les travailleurs salariés, n'ont pas d'incidence sur les droits et obligations en matière de sécurité sociale des ressortissants bulgares et roumains.

## II. - MISE EN OEUVRE DES RÈGLEMENTS

N° 1408/71 ET N° 574/72

### 1. Reprise de l'acquis communautaire

Comme indiqué précédemment, l'adhésion se traduit dans ce domaine par la reprise immédiate de l'acquis et les deux règlements sont donc intégralement et immédiatement applicables dans les relations avec ces deux nouveaux Etats membres et avec leurs ressortissants (qui passent sans délai du statut de ressortissants d'Etats tiers à celui de citoyens de l'Union européenne).

Cet acquis s'entend des règlements, tels qu'ils ont été modifiés et complétés par des règlements modificatifs postérieurs, de la jurisprudence de la Cour de justice qui s'y attache et des décisions prises par la commission administrative pour leur mise en oeuvre. En particulier, le règlement n° 859/2003, visant à étendre les dispositions des règlements n° 1408/71 et n° 574/72 aux ressortissants de pays tiers qui ne sont pas déjà couverts par ces dispositions uniquement en raison de leur nationalité, fait partie de cet acquis et s'applique donc sans délai aux ressortissants d'Etats tiers résidant sur le territoire d'un des deux nouveaux Etats membres ou résidant sur le territoire d'un ancien Etat membre et travaillant ou séjournant sur le territoire bulgare ou sur le territoire roumain.

Bien entendu les règlements n° 1408/71 et n° 574/72 s'appliqueront en tenant compte, lorsqu'il y a lieu, des mentions portées dans les rubriques de leurs annexes concernant les deux nouveaux Etats membres.

Les règlements n° 1408/71 et n° 574/72, ainsi que les règlements qui les modifient, les complètent ou en étendent le champ d'application, s'appliquent sans délai et sans restriction aux nouveaux Etats membres et à leurs ressortissants.

## **2. Anciennes conventions bilatérales**

Avant ces nouvelles adhésions, la France n'était liée par une convention bilatérale de sécurité sociale qu'avec la Roumanie (convention du 16 décembre 1976).

Conformément aux dispositions de l'article 6 du règlement n° 1408/71, et dans la mesure où aucune des dispositions de cette convention n'est mentionnée en annexe III dudit règlement, celui-ci se substitue totalement dans ses champs personnel et matériel à cet accord bilatéral antérieur.

Cette convention bilatérale ne sera plus applicable dans les relations avec la Roumanie et avec ses ressortissants. Pour autant elle n'est pas abrogée et, même si cela n'apparaît pas probable, il convient de rappeler qu'en application de la jurisprudence Rönfeld - Thévenon de la Cour de justice ses dispositions pourraient encore trouver à s'appliquer dans l'hypothèse où elles conduiraient à accorder à un travailleur ayant fait usage de son droit de libre circulation avant le 1<sup>er</sup> janvier 2007 un avantage supérieur à celui qu'il pourrait obtenir en application des dispositions du règlement n° 1408/71.

Les règlements se substituent à l'ancienne convention bilatérale franco-roumaine dont aucune disposition ne reste applicable.

## **3. Dispositions transitoires**

Sont applicables, avec le 1<sup>er</sup> janvier 2007 comme date d'application des règlements aux territoires de ces deux nouveaux Etats membres et selon les modalités qui avaient été retenues à l'occasion des précédentes adhésions, les dispositions des articles 94 (dispositions transitoires pour les travailleurs salariés) et 95 (dispositions transitoires pour les travailleurs non salariés) du règlement n° 1408/71 et des articles 118 (dispositions transitoires en matière de pensions et de rentes pour les travailleurs salariés) et 119 (dispositions transitoires en matière de pensions et de rentes pour les travailleurs non salariés) du règlement n° 574/72.

Par contre les dispositions des articles 95 *bis* à 95 *octies* du règlement n° 1408/71 et de l'article 119 *bis* du règlement n° 574/72, liées à des modifications des règlements intervenues

antérieurement à l'adhésion des nouveaux Etats membres, ne peuvent de ce fait trouver à s'appliquer.

Les dispositions transitoires traditionnelles des règlements s'appliquent à l'occasion de ce nouvel élargissement.

#### **4. Détachements en cours au 1<sup>er</sup> janvier 2007**

Les dispositions des articles 14, paragraphe 1, 14 *bis*, paragraphe 1, et 17 du règlement n° 1408/71 s'appliquent donc normalement et exclusivement à partir du 1<sup>er</sup> janvier 2007 pour toutes les demandes correspondant à des détachements, des prolongations de détachement ou des détachements exceptionnels et pour des travaux temporaires accomplis par des non salariés.

Par référence aux dispositions prises lors de précédentes adhésions ou lors de l'entrée en vigueur de l'accord créant l'EEE ou de l'accord entre l'UE et la Suisse sur la libre circulation des personnes, les règles suivantes seront appliquées pour les détachements de travailleurs salariés en cours à cette date au titre des dispositions de la convention franco-roumaine ou de la législation interne (CSS, art. L. 761-2) :

- les intéressés sont considérés à partir du 1<sup>er</sup> janvier 2007 comme étant détachés au titre de l'article 14, paragraphe 1, point a), pour une période initiale commençant à cette date, c'est à dire sans tenir compte du détachement déjà accompli auparavant et les institutions doivent régulariser la situation de ces travailleurs (attestation E 101) ;
- à la fin de la période initiale de douze mois, soit le 1<sup>er</sup> janvier 2008, « si la durée du travail à effectuer se prolonge en raison de circonstances imprévisibles au-delà de la durée primitivement prévue et vient à excéder douze mois », le détachement est considéré comme se prolongeant au titre de l'article 14, paragraphe 1, point b) ;
- si la prolongation au-delà de douze mois est d'emblée prévisible ou si la prolongation de douze mois n'est pas suffisante, une demande de prolongation au titre de l'article 17 est envisageable et, par exception, devra être systématiquement accordée dans le cas où il s'agirait de respecter un accord donné antérieurement au titre de la convention franco-roumaine ou de la législation interne et couvrant de telles périodes longues de détachement. Mais en tout état de cause, la durée maximale des dérogations accordées au titre de l'article 17 ne dépassera pas six années, sauf cas très exceptionnels (proximité de la retraite, traitement médical lourd et onéreux en cours...).

Les détachements (travailleurs salariés) en cours au 1<sup>er</sup> janvier 2007 sont considérés à partir de cette date comme effectués au titre des dispositions du règlement n° 1408/71, dispositions commençant à s'appliquer à cette même date, sans rétroaction.

#### **5. Changement de législation applicable au 1<sup>er</sup> janvier 2007**

Les articles 13 et suivants du règlement n° 1408/71 s'appliquent à compter du 1<sup>er</sup> janvier 2007, pour la Bulgarie et la Roumanie, aux situations nouvelles comme aux situations en cours, avec pour conséquence possible pour ces dernières un changement total ou partiel de législation applicable.

Afin d'éviter les difficultés inhérentes à de telles modifications, il convient de procéder à l'information la plus complète des intéressés et de leur donner un délai suffisant pour régulariser leur situation et accomplir les démarches nécessaires. Une certaine souplesse dans l'application des délais (effet rétroactif des régularisations tardives) devra être de mise et il conviendra d'éviter les pénalités systématiques en cas de telles régularisations.

Ces changements doivent être opérés avec une certaine souplesse dans l'appréciation des délais et sans pénalisation systématique en cas de régularisation rétroactive.

## **6. Régularisation des situations administratives en cours**

Dans tous les autres cas où des situations en cours relevaient de dispositions de la convention bilatérale franco-roumaine (droits aux prestations en nature des travailleurs et de leurs ayants droit par exemple), les régularisations nécessaires au titre des règlements communautaires (changement dans l'étendue des droits aux prestations, émission de formulaires E...) devront être opérées à compter du 1<sup>er</sup> janvier 2007 et sans attendre si possible la demande des intéressés (notamment pour l'établissement ou la demande d'attestations ou de documents communautaires).

Les changements de situation administrative doivent être effectués sans délai et à l'initiative des institutions.

## **7. Formulaire**

Une nouvelle adaptation des formulaires E... n'est pas envisagée, compte tenu du démarrage des travaux préparatoires à la dématérialisation des documents communautaires échangés entre institutions, et il conviendra d'utiliser les formulaires en vigueur pour les vingt-cinq anciens Etats membres, les trois Etats de l'EEE et la Suisse dans les relations avec la Bulgarie et la Roumanie, en les surchargeant ou en les adaptant unilatéralement si nécessaire.

Ces deux nouveaux états membres utiliseront également des formulaires en vigueur surchargés ou adaptés et/ou traduits dans leur langue officielle. Des assurances ont été par ailleurs données sur le fait que leurs institutions pourront, sans période transitoire, délivrer à leurs assurés et à leurs ayants droit des cartes européennes d'assurance maladie (CEAM) ou des certificats provisoires de remplacement.

En gardant comme objectif que les droits des intéressés doivent pouvoir s'exercer sans réserve dès le 1<sup>er</sup> janvier 2007, il est recommandé d'agir, vis-à-vis de ces deux nouveaux Etats membres, avec tout le pragmatisme requis en matière de formulaires utilisables. En cas de difficultés rencontrées à cet égard dans les relations avec les institutions des nouveaux états membres, il conviendra de les signaler au CLEISS pour qu'une solution puisse être trouvée en coopération avec lesdites institutions.

A titre d'information, le code officiel des nouveaux Etats membres est le suivant : Bulgarie = BG, Roumanie = RO.

Il convient d'utiliser les formulaires actuels, avec les modifications nécessaires s'il y a lieu, dans les rapports avec la Bulgarie et la Roumanie ou avec leurs assurés.

## **8. Application externe de la législation française**

L'attention est par ailleurs appelée sur le fait qu'en ce qui concerne la législation française interne relative au détachement (CSS, art. L. 761-2) et au régime dit des expatriés (CSS, art. L. 742-1, 3<sup>e</sup> alinéa, 1<sup>o</sup>, et L. 762-1 et suivants), il convient désormais d'appliquer pour ces deux nouveaux états membres les dispositions et modalités retenues pour les anciens Etats membres, en particulier sur le non cumul, sauf pour les risques invalidité et vieillesse, entre une affiliation obligatoire au régime de sécurité sociale d'un état (dont la législation est déterminée comme applicable) et une affiliation volontaire au régime d'un autre Etat (*cf.* art. 15 du règlement n<sup>o</sup> 1408/71.)

De même la jurisprudence Decker - Kohll et s'applique à compter du 1<sup>er</sup> janvier 2007 pour les achats de produits et de services médicaux dans ces deux Etats membres et sont donc applicables à leur territoire les dispositions des articles R. 332-3 à R. 332-6 du code de la sécurité sociale concernant la prise en charge des frais de soins médicaux (produits et

services) exposés dans un autre Etat membre.

En cette matière également, les dispositions propres aux relations avec les anciens Etats membres s'appliquent dès le 1<sup>er</sup> janvier 2007 dans les relations avec la Bulgarie et la Roumanie.

En dernier lieu, je souligne l'intérêt de pouvoir disposer d'éléments de suivi quantitatif et financier de ce nouvel élargissement de l'Union européenne en ce qui concerne l'application des règlements n° 1408/71 et n° 574/72.

Il appartient aux caisses nationales, en sus des suivis statistiques et financiers habituels, de mettre en place les moyens complémentaires de suivi qui leur paraîtront les plus appropriés.

Un tel suivi spécifique a un caractère provisoire et ne devrait pas dépasser les deux premières années de mise en oeuvre des règlements avec ces nouveaux Etats et pour ces nouveaux citoyens européens.

\*  
\* \*

Vous voudrez bien me tenir informé des difficultés que vous pourriez rencontrer lors de la mise en oeuvre des règlements n° 1408/71 et n° 574/72 avec ces deux nouveaux Etats membres ou leurs ressortissants et pour l'application des présentes instructions.

Pour le ministre et par délégation :  
*le directeur de la sécurité sociale,*  
D. Libault