

**LA RESTRICTION DU DROIT À LA LIBRE
CIRCULATION DES CITOYENS ROUMAINS DANS
LES ÉTATS DE L'UNION EUROPÉENNE**

Chargé de cours Dragu CREȚU
Juge à la Haute Cour de Cassation et de Justice

Rezumat: *După cum s-a menționat în titlu, documentul acesta are drept scop să analizeze o serie de legi și regulamente care privesc restrângerea dreptului cetățenilor români la libera circulație în statele Uniunii Europene. Fără a avea pretenția de a fi o analiză în amănunt, documentul în sine este o investigație descriptivă a întregului cadru legal, cu evidențierea celor mai semnificative detalii ale problemei.*

Cuvinte-cheie: *libera circulație a persoanelor, cetățean european, restrângerea dreptului la liberă circulație, dispoziții comunitare*

Abstract: *As mentioned in its title, the paper aims at considering a whole set of rules and regulations on the issue of restraining Romanian citizens' right of free movement towards EU states. Without being a deep-in thorough analysis, the paper is yet a descriptive investigation of an entire legal framework, with emphasising the most significant details of the problem.*

Keywords: *free circulation of people, European citizen, restraining rights to free circulation of people, Communitarian depositions*

Le droit à la libre circulation a connu une première réglementation dans le Traité de Rome (1957), qui a établi "*l'élimination, entre les Etats membres, des obstacles qui s'opposent à la libre circulation des personnes, des services et des capitaux*" et établit le fait que "*dans le but d'appliquer le présent Traité, et sans porter atteinte aux prévisions spéciales y incluses, toute discrimination est interdite en raison de la nationalité.*"

La libre circulation des personnes dans le cadre de la Communauté Européenne, a été définie, dans l'Acte Unique Européen (1987), comme l'une des quatre libertés fondamentales du Marché Intérieur (la circulation des biens, des services, des capitaux et de la force de travail).

La libre circulation des personnes dérive des prévisions liées au concept de "citoyenneté européenne", introduit par le Traité de Maastricht (1993), par lequel on a accordé le droit à la libre circulation et libre résidence à l'intérieur de l'Union à tous les citoyens des États membres de l'Union Européenne, en respectant les conditions imposées par le Traité de la Communauté Européenne et les mesures prises en vue de leur application.

Le droit à la libre circulation et résidence sur le territoire des États membres pour les citoyens de l'Union et pour leurs familles, est légiféré, après la modification du Règlement de la Communauté économique européenne numéro 1612/68 et l'abrogation de plusieurs directives antérieures, par la Directive 2004/38/CE du 29 avril 2004 du Parlement Européen et du Conseil de l'Union Européenne, texte significatif pour l'espace économique européen.

Ce dernier acte normatif, dérivé du droit communautaire, légifère, à part le droit à la libre circulation et résidence, la restriction de ces droits pour des motifs d'ordre public, sûreté publique ou santé publique.

En concordance avec l'article 2 du Protocole numéro 4 à la Convention Européenne, concernant la Défense des Droits et des Libertés Fondamentales de l'Homme, le droit des personnes à la libre circulation entre les États, peut connaître certaines limites dans les cas et conditions prévus par les paragraphes 3 et 4, mais ceux-ci doivent être prévus par la loi, suivre un but légitime et s'avérer nécessaires dans une société démocratique, tenant compte de ce qu'il existe un rapport de proportionnalité entre le but suivi par la restriction du droit et les moyens utilisés pour l'appliquer.

En concordance avec les dispositions de l'article 38 lettre a) de la Loi numéro 248/2005 concernant le régime de la libre circulation des citoyens roumains à l'étranger, modifiée et complétée par l'Ordonance de Gouvernement numéro 5/2006, *"La restriction du droit à la libre circulation des citoyens roumains peut être disposée pour une période de tout au plus 3 ans, seulement sous certaines conditions, concernant la personne qui a été retournée d'un État sur un accord de réadmission conclu entre la Roumanie et l'État respectif."*

En conformité avec l'article 25 de la Constitution de Roumanie, les conditions de l'exercice du droit à la libre circulation, sont établies par la loi, de manière que l'initiation de certaines demandes spécifiques, qui donnent aux citoyens roumains le droit à la libre circulation à l'étranger, dépend de l'option de la personne qui propose la loi.

En même temps, en conformité avec l'article 17 de la Constitution, les citoyens roumains qui se trouvent à l'étranger, jouissent de la protection de l'État Roumain, mais, de la même manière, ils doivent remplir les obligations qui leurs reviennent, à l'exception des obligations qui ne sont pas compatibles avec leur absence du pays.

La migration illégale suppose le déplacement des personnes qui sont entrées légalement ou illégalement sur le territoire d'un État, ou, bien qu'entrées légalement, elles ne remplissent plus les conditions pour entrer et établir leur

résidence sur le territoire de l'État respectif.

La mesure disposée dans l'article 38, lettre a) peut être encadrée dans la catégorie des situations exposées de manière directe et limitative par l'article 53 de la Constitution, la défense de la sécurité nationale et de l'ordre public respectivement, vu que le problème du contrôle de l'immigration illégale de la Roumanie vers les États de l'Union Européenne, présente un intérêt à l'intérieur, tout comme à l'extérieur. En ce sens, la Cour Constitutionnelle a retenu que *"l'adoption d'un acte normatif qui puisse réglementer les conditions de l'exercice du droit à la libre circulation en accord avec les prévisions de la Constitution et avec d'autres documents internationaux du domaine de la protection des droits de l'homme, auxquels la Roumanie a adhéré, devient une démarche nécessaire dans une société démocratique qui a pour base de son système de valeurs, les principes humanitaires promus dans l'espace européen."*

Pour ces raisons, on a élaboré la Loi numéro 248/2005 concernant le régime de la libre circulation des citoyens roumains à l'étranger, modifiée et complétée par l'Ordonance d'Urgence numéro 5/2006.

La mesure de la restriction du droit à la libre circulation, est levée à la sollicitation de la Direction générale pour les passeports concernant l'État du territoire duquel on a retourné la personne, par le tribunal le plus proche du domicile de la dite personne; quand la personne a le domicile à l'étranger, la mesure est levée par le Tribunal de Bucarest (article 39, alinéat 1 de la Loi 248/2005).

En conformité avec l'article 52 de la même loi, jusqu'à la date de l'adhésion de la Roumanie à l'Union Européenne, dans le cas où un citoyen roumain est retourné dans le pays en concordance avec un accord de réadmission conclu entre la Roumanie et un État membre de l'Union Européenne, la mesure concernant la restriction du droit à la libre circulation instituée sous les conditions de l'article 38, doit faire référence aux territoires de tous ces États, à l'exception des États pour lesquels la personne en cause démontre avoir le droit d'entrer.

Nous apprécions le fait qu'on soulève la question d'interpréter et d'appliquer les dispositions légales qui font référence à l'exercice d'un droit fondamental du citoyen, voire le droit à la libre circulation (l'article 25 de la Constitution de Roumanie), ce qui implique le droit de quitter le territoire de la Roumanie et de circuler à l'intérieur des États de l'Union Européenne (jusqu'à la date d'adhésion de la Roumanie à l'Union Européenne, et ensuite à partir de la date d'adhésion).

Nous considérons que l'instance roumaine doit apprécier la nécessité de la restriction du droit à la libre circulation à l'ordre juridique en vigueur au moment de l'application d'une éventuelle mesure, tout comme le rapport entre la législation nationale et la législation communautaire, et les principes d'interprétation établis dans la jurisprudence communautaire par la Cour de Justice des communautés européennes, à savoir:

- le principe de l'effet direct des traités: les dispositions du Traité de la Communauté Européenne ont un effet direct sur le droit interne¹;

- le principe de l'effet direct des directives: lorsque les dispositions d'une certaine directive semblent, du point de vue de leur contenu, comme non-conditionnées et insuffisamment précises, ces dispositions peuvent être invoquées, quand les mesures de transposition à un terme établi manquent, contre n'importe quelle disposition de droit interne conforme à la directive, ou si elles sont de nature à définir les droits que les personnes particulières peuvent invoquer contre l'État²;

- le principe de la suprématie du droit communautaire: à la différence des traités nationaux communs, le Traité CEE a institué un ordre juridique propre, intégré dans le système juridique des États membres au moment où le traité entre en vigueur, et qui s'impose face aux organes juridictionnels de droit interne³;

- l'obligation de ne pas appliquer le droit national contrairement au droit communautaire: n'importe quelle instance communautaire doit, quand il s'agit d'une cause qui tombe sous sa juridiction, appliquer le droit communautaire dans sa totalité et protéger les droits que cette dernière confère à tous les citoyens; par conséquent, la dite instance s'oblige à ne pas appliquer n'importe quelle prévision du droit national qui puisse entrer en conflit avec le droit communautaire, qu'elle soit antérieure ou ultérieure au moment où la règle communautaire est entrée en vigueur⁴.

Par rapport aux dispositions légales de la législation communautaire et nationale qui sont applicables, on constate que la notion de liberté de la circulation des personnes qui ont la citoyenneté roumaine, inclut aussi dans sa sphère, parmi d'autres droits, le droit du citoyen roumain de quitter le territoire de la Roumanie pour circuler et établir sa résidence dans un autre État.

Par conséquent, pour analyser s'il est besoin d'appliquer une mesure qui puisse affecter l'exercice d'un droit fondamental, nous considérons que les instances doivent examiner les aspects suivants:

- la compatibilité de la norme interne avec la norme communautaire en ce qui concerne l'exception du principe de la liberté du citoyen roumain de quitter le pays ayant le but de voyager à l'intérieur d'un autre État;

- l'identification de la norme juridique applicable en ce qui concerne la restriction du droit à la libre circulation;

- l'application de la norme juridique à la situation proprement-dite.

En conformité avec l'article 27 de la Directive 2004/38/CE, *"les États membres peuvent restreindre la liberté de circulation et de résidence des citoyens de l'Union et des membres de leurs familles, ne tenant pas compte de la citoyenneté,*

¹ La Décision de la Cour Européenne du 5.02.1963, Van Gend en Loos.

² La Décision de la Cour Européenne du 19.01.1962 Cause Becker c. Finanzamt Münster – Innenstadt.

³ La Décision de l'Union Européenne – Costa c. N.E.L.

⁴ La Décision de la Cour Européenne du 9 mars 1978, Amministrazione delle Finanze dello Stato c. Simmenthal.

pour des motifs d'ordre public, de sûreté publique ou de santé publique. Ce type de motifs ne peut pas être invoqué à des fins économiques."

Par conséquent, la norme communautaire prévoit d'une manière limitative, juste trois situations qui puissent déterminer l'État à restreindre la liberté de circulation des personnes, l'affectation de l'ordre public, de la sûreté publique ou de la santé publique, pendant que la norme interne prévoit la possibilité de restreindre le droit à la libre circulation si le citoyen roumain a été retourné d'un certain État en conformité avec un accord de réadmission, sans faire une distinction claire en ce qui concerne la situation proprement-dite, la personne du citoyen en cause, et respectivement si la dite personne présente ou non un danger pour l'ordre, la sûreté ou la santé publique de l'État duquel il a été expulsé.

Nous considérons que la norme interne va être appliquée seulement quand elle fait référence à la restriction du droit à la libre circulation des personnes dans des conditions qui affectent l'ordre, la sûreté ou la santé publique, ou pour des faits et situations qui ont conduit à des violations graves de l'ordre, de la sûreté ou de la santé publique.

Lorsqu'on examine le contenu du Traité d'adhésion de la Roumanie à l'Union Européenne, l'on constate que la Roumanie avait l'obligation de transposer les dispositions de l'article 27 de la Directive 2004/38/CE dans le droit interne, jusqu'à la date du 1 janvier 2007, obligation qui n'a pas été respectée. La Loi no. 284/2005 n'a pas été modifiée et harmonisée jusqu'à présent avec les dispositions contenues par la Directive.

Les mesures prises pour assurer l'ordre public et la sûreté publique, doivent respecter le principe de la proportionnalité et sont fondées exclusivement sur la conduite de la personne en cause. La conduite de la personne en cause doit constituer une menace réelle, présente et suffisamment grave à l'adresse d'un intérêt fondamental de la société. On ne peut pas accepter des motivations qui n'ont pas une connexion directe avec le cas ou qui présentent des considérations de prévention générale.

Nous apprécions que la simple violation des conditions faisant référence au droit de résidence sur le territoire d'un État de l'Union Européenne d'un citoyen roumain, ne peut pas être encadrée dans le domaine de la notion d'ordre, de sûreté ou de santé publique, pour disposer la restriction du droit à la libre circulation, surtout dans les conditions où la Directive dispose qu'"*on ne peut pas accepter des motivations qui ne présentent pas une connexion directe au cas respectif ou qui sont justifiées par des considérations de prévention générale*".