

## LA LIBRE CIRCULATION DES PERSONNES DANS LE CONTEXTE COMMUNAUTAIRE

**Maître assistante drte. Gina Livioara GOGA**  
*Université "Danubius" de Galati*

**Rezumat:** *Armonizarea legislației naționale cu cea comunitară, componentă esențială în procesul de integrare a României în Uniunea Europeană, a impus abordarea unor principii noi și a unor reglementări recente chiar și în plan comunitar. Noile reglementări privesc condițiile exercitării dreptului de liberă circulație și ședere pe teritoriul statelor membre de către cetățenii Uniunii și membrii familiilor lor, dreptul de ședere permanentă pe teritoriul statelor membre pentru cetățenii Uniunii și membrii familiilor lor, precum și limitele prevăzute pentru drepturile menționate mai sus din motive de ordine publică, siguranță publică sau sănătate publică.*

**Cuvinte-cheie:** *libera circulație a persoanelor, comunitar, drept de ședere, drept de rezidență*

**Abstract:** *The harmonisation of the national legislation with the communitarian one, being an essential component in the process of Romania's integration in the European Union, imposed an approach of the new principles and rules even in the communitarian area. New regulations concerning the exertion of the right of free circulation and residence within the territory of Member States by EU citizens and members of their families, the right of permanent residence within the territory of Member States by EU citizens and members of their families, and the limits set for the above rights for reasons of public order, public safety or public health.*

**Keywords:** *free circulation of people, communitarian, right of residence*

Le cadre normatif communautaire de la libre circulation des personnes est assuré par la Directive du Parlement européen et du Conseil no. 2004/38/CE du 29 avril 2004 relative au droit des citoyens de l'Union et des membres de leur famille de circuler et de séjourner librement sur le territoire des États membres.

La directive a été adoptée par le Parlement Européen et par le Conseil, et modifie le Règlement no. 1612/68, relatif à la libre circulation des travailleurs à

l'intérieur de la Communauté. En plus, la nouvelle directive a abrogé les Directives 64/221/CEE, 68/360/CEE relatives à la suppression des restrictions au déplacement et au séjour des travailleurs des États membres et de leur famille à l'intérieur de la Communauté, les Directives 72/194/CEE, 73/148/CEE relative à la suppression des restrictions au déplacement et au séjour des ressortissants des États membres à l'intérieur de la Communauté en matière d'établissement et de prestation de services, les Directives 75/34/CEE, 90/364/CEE relative au droit de séjour, 90/365/CEE relative au droit de séjour des travailleurs salariés et non salariés ayant cessé leur activité professionnelle et la Directive du Conseil 93/96/CEE relative au droit de séjour des étudiants.

L'objectif de cette nouvelle directive est de réglementer les conditions de l'exercice du droit des citoyens de l'Union et des membres de leur famille de circuler et de séjourner librement sur le territoire des États membres, le droit de séjour permanent, dans les États membres, des citoyens de l'Union et des membres de leur famille, de même que les limitations aux droits prévus ci-dessous pour des raisons d'ordre public, sécurité publique ou de santé publique.<sup>1</sup>

L'article 3 prévoit que la présente Directive s'applique à tout citoyen de l'Union qui se rend ou séjourne dans un État membre autre que celui dont il a la nationalité, ainsi qu'aux membres de sa famille, tels qu'ils ont été décrit ci-dessous.

C'est la citoyenneté de l'Union qui offre à chaque citoyen de l'Union, un droit fondamental et individuel de circuler librement et de séjourner sur le territoire des États membres, mais en tenant compte des limitations et des conditions établies par le Traité, mais aussi des mesures adoptées pour son application.

**Au niveau national**, la transposition de la Directive du Parlement Européen et du Conseil 2004/38/CE du 29 avril 2004 a été faite par l'Ordonnance d'urgence no. 102/2005 adoptée par le gouvernement le 14 juillet 2005, publiée dans le *Journal Officiel* no. 646 du 21 juillet 2005, relative au droit des citoyens des États membres de l'Union Européenne et de l'Espace Économique Européen de circuler librement sur le territoire de la Roumanie. Cette Ordonnance a abrogé les prévisions de la Loi no. 309/2004, relative au droit des citoyens des États membres de l'Union Européenne et de l'Espace Économique Européen de circuler librement sur le territoire de la Roumanie, publiée dans le *Journal Officiel* de la Roumanie no. 593 du 1 juillet 2004.

Sa réglementation extraordinaire a été imposée par la nécessité de fixer un cadre juridique pour la libre circulation des citoyens de l'Union Européenne sur le territoire de la Roumanie, ayant comme but principal pour l'application du Plan d'action Schengen, la réduction des formalités administratives ; un échec dans

---

<sup>1</sup> Art 1 de la Directive du Parlement Européen et du Conseil 2004/38/CE du 29 avril 2004, relative au droit des citoyens de l'Union et des membres de leur famille de circuler et de séjourner librement sur le territoire des États membres.

l'implémentation sans retard de ce plan, peut mener à l'activation de la clause d'ajournement de l'adhésion de la Roumanie à l'Union Européenne.

Cette nouvelle réglementation vise à établir les conditions dans lesquelles les citoyens et les membres de leur famille de l'Union Européenne et des États membres de l'Espace Économique Européen peuvent exercer leur droit de libre circulation et de séjour, de même que leur droit de séjour permanent sur le territoire de la Roumanie pour des raisons d'ordre public, sécurité publique ou de santé publique.<sup>1</sup>

L'article 3 de l'Ordonnance d'Urgence prévoit que les citoyens de l'Union Européenne et les membres de leur famille qui entrent et habitent légalement en Roumanie, jouissent non seulement de la protection générale des personnes et des fortunes, protection garantie par la Constitution et par d'autres lois, mais aussi des droits prévus par les traités de l'Union Européenne et par d'autres traités auxquels la Roumanie est partie. Ils peuvent établir leur résidence n'importe où sur le territoire de la Roumanie et jouir de tous les droits et bénéfices accordés aux personnes salariées, de la protection sociale d'État, dans les mêmes conditions que les citoyens roumains. Pendant leur séjour en Roumanie, les citoyens de l'Union Européenne, ou les membres de leur famille ont l'obligation de se soumettre aux contrôles de spécialité des organes compétents roumains, contrôles réalisés dans les mêmes conditions que les citoyens roumains.

Pour les citoyens de l'Union Européenne, les conditions d'entrée sur le territoire roumain imposent la présentation du document national d'identité, du passeport ou d'un autre document en cours de validité, délivré dans les conditions de la présente ordonnance d'urgence pour les citoyens de l'Union Européenne, sans l'apposition des cachets d'entrée de la police des frontières sur chacun de ces documents. Les citoyens qui ne sont pas citoyens de l'Union Européenne et les membres de leur famille peuvent entrer en Roumanie avec ces mêmes documents, de même que ceux qui ne sont pas les titulaires de ces documents dans les conditions établies par l'Ordonnance d'urgence du gouvernement no. 194/2002 relative au régime des étrangers en Roumanie, republiée, avec les modifications et complétions ultérieures.<sup>2</sup>

Les citoyens de l'Union Européenne et les membres de leur famille, qui sont entrés légalement sur le territoire roumain, ont le droit de séjour pour une période allant jusqu'à trois mois du moment de leur entrée dans le pays, sauf dans le cas où on leur accorde le droit de résidence.

---

<sup>1</sup> Art. 1 de l' O .U.G. 102/2005 du 14 juillet 2005, publiée dans le Journal Officiel de la Roumanie no. 646 du 21 juillet 2005, relative au droit des citoyens des États membres de l'Union Européenne et de l'Espace Économique Européen de circuler librement sur le territoire de la Roumanie.

<sup>2</sup> Article 5 de l' O .U.G. 102/2005 du 14 juillet 2005, publiée dans le Journal Officiel de la Roumanie no. 646 du 21 juillet 2005, relative au droit des citoyens des États membres de l'Union Européenne et de l'Espace Économique Européen, de circuler librement sur le territoire de la Roumanie.

Le droit de résidence permanente est accordé pour une période indéterminée aux citoyens de l'Union Européenne, à leur requête, qui ont un séjour continu et légal sur le territoire de la Roumanie pour une période plus longue de 5 années et aussi aux résidents qui n'ont pas la nationalité d'un État membre, mais qui ont un séjour continu sur le territoire roumain pour une période qui dépassant 5 années, comme membre de la famille d'un résident ou d'un résident permanent qui est citoyen de l'Union Européenne.

L'article 13 prévoit de manière précise quels sont les cas où l'on accorde le droit de résidence en Roumanie, comme:

- les personnes qui entreprennent sur le territoire roumain des activités dépendantes ou des activités indépendantes dans des conditions légales;
- les personnes qui ont des possibilités financières pour subsister et aussi soutenir leur famille - au moins au niveau du revenu minimum garanti en Roumanie;
- les personnes qui sont inscrites dans une institution accréditée de Roumanie dans des conditions légales, ayant comme objet d'activité principal le déroulement d'activités d'étude et de perfectionnement de la formation, sont inscrites dans le système d'assurances sociales et déclarent, en leur nom propre, qu'elles ont des possibilités financières pour subsister et aussi soutenir leur famille au moins au niveau du revenu minimum garanti en Roumanie ou elles font partie de la famille d'un résident, si celui-ci remplit une des conditions prévues ci-dessous.

La présente Ordonnance d'urgence est entrée en vigueur à la date de l'adhésion de la Roumanie à l'Union Européenne.

*La loi no. 248/2005, relative au régime de la libre circulation des citoyens roumains à l'étranger, publiée dans le J. Of. de la Roumanie, Première partie no. 682/29.07.2005*) transpose les prévisions de la Directive 2004/38/CE du Parlement Européen et du Conseil du 29 avril 2004, relative au droit des citoyens de l'Union et des membres de leur famille de circuler et de séjourner librement sur le territoire des États membres. Le nouveau cadre normatif qui réglemente le droit des citoyens roumains de circuler librement à l'étranger, est entré en vigueur 6 mois après avoir été publié dans le Journal Officiel de la Roumanie, à savoir le 29. 01. 2006, abrogeant l'Ordonnance du Gouvernement no. 65/1997 relative au régime des passeports en Roumanie, approuvée avec des modifications par la Loi no. 216/1998, avec les modifications et les complétions ultérieures, de même que toutes autres dispositions contraires prévues par la loi.

Les prévisions de la Décision du Gouvernement no. 460/2001 relative à la mise en circulation des nouveaux types de passeports roumains avec les modifications ultérieures, l'Ordonnance d'urgence du Gouvernement no. 144/2001 relative au remplissement des conditions d'entrée dans les États membres de l'Union Européenne et dans d'autres pays par les citoyens roumains à la sortie du pays, ordonnance qui a été approuvée et modifiée par la Loi no. 177/2002, avec les complétions ultérieures et l'Ordre du Ministre de l'Intérieur no. 177/2001 pour

établir le quantum de la somme minimale en devise convertible, que les citoyens roumains doivent avoir sur eux à la sortie du pays, au moment où ils voyagent dans un intérêt personnel dans les États membres de l'Union Européenne ou dans d'autres pays, restent, pourtant, en vigueur jusqu'à l'adhésion de la Roumanie à l'Union Européenne.

On garantit à tous les citoyens roumains qui remplissent les conditions légales, prévues par la présente loi, pour voyager à l'étranger, leur droit de voyager à l'étranger, d'émigrer et de rentrer n'importe quand dans le pays, de sorte qu'aucune autorité roumaine ne peut jamais interdire à un citoyen roumain de rentrer en Roumanie.<sup>1</sup>

L'harmonisation de la législation nationale avec celle communautaire, composante essentielle du processus d'intégration de la Roumanie dans l'U. E, a imposé le traitement des nouveaux principes et des actuelles réglementations même au plan communautaire. L'abrogation de l'O. G no. 65/1997 relative au régime des passeports en Roumanie, a créé un nouveau cadre juridique en matière de documents nécessaires pour voyager à l'étranger, aussi que les conditions imposés pour obtenir ces papiers.

Selon l'article 6 de la présente législation, le passeport diplomatique de travail, le passeport simple et le titre de voyage sont la propriété de l'État roumain et constituent la preuve de l'identité, de la nationalité, de la qualité ainsi que le droit du titulaire de voyager à l'étranger, et, d'autre part, d'autres types de documents sont acceptés aussi, établis par les accords internationaux auxquels la Roumanie, ou le Gouvernement roumain est membre.

Par l'O. G 5/19. 01. 2006, la législation en vigueur a été modifiée et complétée et on a assimilé les prévisions du Règlement du Conseil de l'Europe no. 2252/2004, par lesquelles les passeports seront émis avec les dates biométriques de la personne (la photo, l'empreinte digitale) et aussi avec d'autres dates de la fiche informatisée.

Les passeports auront une période différente de validité, en fonction de l'âge et du type de document. Donc, le passeport simple sera délivré par le Ministère de l'Administration et de l'Intérieur, sur requête, aux citoyens roumains qui remplissent les conditions prévues par la présente législation et ne se trouvent pas dans les situations de suspension du droit de voyager à l'étranger, pour une période de 3 années pour les personnes qui n'ont pas l'âge de 14 ans, pour 5 années pour les personnes âgées de 14 à 25 ans et pour 10 années pour les personnes âgées de 25 ans.

Les passeports diplomatiques sont délivrés par le Ministère des Affaires Étrangères à la sollicitation des institutions ou des autorités publiques intéressées, qui doivent préciser le but et en quelle qualité les titulaires voyagent à l'étranger

---

<sup>1</sup> Art. 2, paragraphe 1 de la Loi no. 248/2005, relative au régime de la libre circulation des citoyens roumains à l'étranger, publiée dans le J. Of. Première partie no.682/29.07.2005.

dotés de ces documents, ayant d'habitude une validité de 5 années, qui peut être prolongée une seule fois, sans dépasser 10 années de la date d'émission. Le titre de voyage est un document qui délivré par les missions diplomatiques ou les offices consulaires roumains aux citoyens roumains situés à l'étranger, qui ne possèdent plus un document de voyage valable, pour que le titulaire puisse continuer le voyage, régler le séjour ou pour rentrer dans le pays. Le titre de voyage délivré a une validité d'un an au maximum et cesse de droit à la date de la rentrée en Roumanie (O. G 5/2006).

En ce qui concerne les mesures disposées par l'O. G numéro 65/1997 relative au régime des passeports en Roumanie, celles-ci cessent de droit contre les personnes retournées en vertu des accords de réadmission conclus entre la Roumanie avec les autres Etats ou contre ceux qui ont dépassé sans justification les termes de séjour dans les Etats sur le territoire desquels elles ont voyagé; contre ceux qui ont des créances exigibles au montant de 25 millions Lei, dues aux personnes physiques, morales ou à l'Etat (art. 14 paragraphe 1 lit. d); contre ceux qui ont commis des délits d'une nature touchant à la sûreté nationale, au maintien de l'ordre public, à la protection de la santé ou de la morale ou aux droits et aux libertés fondamentales d'une autre personne, mesures qui sont établies par des décisions judiciaires ou font l'objet de la poursuite pénale, ou qui ont commis à l'étranger des délits de mendicité, selon la législation.

Les mesures disposées selon l'article 14, alin. (1) lit. e) cessent de droit, à l'exception des mesures disposées contre les citoyens retournés en vertu des accords de réadmission conclus entre la Roumanie et autres Etats, qui restent en vigueur pour une période de 6 mois, pouvant être transformés avant que ce terme n'expire, dans des mesures de limitation du droit de libre circulation à l'étranger, dans les conditions prévues à l'article 39 alin. (1) et (3)-(8), de même que dans l'article 44 de la présente législation, à la sollicitation de l'Inspectorat Général de Police des Frontières ou à la sollicitation de la Direction Générale des Passeports.

Une autre nouveauté apportée par l'entrée en vigueur de la nouvelle législation de la libre circulation des personnes, concerne les conditions de sortie du pays pour les mineurs qui, conformément à l'article 2 de la législation, peuvent voyager seulement accompagnés, avec l'accord des parents ou avec l'accord des représentants légaux. Si le mineur titulaire d'un passeport individuel, voyage accompagné d'une autre personne physique majeure, il a le droit de sortir du pays dans les mêmes conditions, seulement si la personne qui l'accompagne présente une déclaration de ses parents, ou du parent qui est en vie ou de son représentant légal, qui doit contenir l'accord en ce qui concerne le voyage à l'étranger de l'enfant, la destination, la période et les données d'identité de l'accompagnant.

Par dérogation à ces prévisions, les mineurs accompagnés peuvent sortir du pays au seul cas où l'accompagnant prouve la nécessité du voyage à l'étranger par le fait que le mineur va être soumis à un traitement médical, qu'il ne peut pas suivre en Roumanie et sans lequel sa vie ou sa santé est exposée à un danger réel, à condition qu'il présente des documents justificatifs en ce sens, avisés par les autorités

médicales roumaines et dont il doit résulter la période et l'État ou les États où on doit suivre le traitement, même s'il n'existe pas l'accord des parents, l'accord du parent qui est en vie ou l'accord du représentant légal, aussi dans la situation où l'accompagnant prouve que le mineur va à l'étranger pour faire ses études ou pour participer aux concours officiels, à condition qu'il présente les papiers nécessaires en ce sens, et dont il doit résulter la période, l'État ou les États où auront lieu les concours ou les études ; de même, il lui faut l'avis de l'Autorité Nationale pour la Protection des Droits de l'Enfant, émis dans les conditions mentionnées par les normes méthodologiques, même s'il n'existe pas l'accord de l'autre parent<sup>1</sup>.

Pourtant, ces prévisions, même si elles transposent des prévisions qui sont en parfait accord avec les normes communautaires, empêchant seulement d'une manière théorique le développement des conditions où l'on commet certains délits, comme : le trafic des personnes, la prostitution juvénile ou la mendicité, le trafic d'organes et de tissus, complètent aussi la difficulté de ne pas faciliter le fonctionnement des institutions roumaines qui ont comme objet d'activité l'organisation des voyages d'étude pour les mineurs. Comme les citoyens roumains mineurs peuvent voyager à l'étranger seulement s'ils sont accompagnés, avec l'accord des parents ou des représentants légaux, ceux qui rempliront les critères de sélection, devront aussi franchir la multitude d'obstacles qu'ils trouvent sur leur chemin. La solution temporaire trouvée pour les mineurs sélectionnés pour faire leurs études à l'étranger, sur la proposition des représentants de la Police des Frontières, en collaboration avec les représentants de l'Association des Agences de Tourisme et de l'Association des Transporteurs Particuliers, a été de voyager à l'étranger accompagnés par un représentant d'une compagnie autorisée, mais seulement en accord avec une déclaration écrite de ses deux parents.

### **Bibliographie:**

1. O.U.G. 102/2005 du 14 juillet 2005, publiée dans le Journal Officiel de la Roumanie no. 646 du 21 juillet 2005, relative au droit des citoyens des États membres de l'Union Européenne et de l'Espace Économique Européen, de circuler librement sur le territoire de la Roumanie.
2. L'Ordonnance d'Urgence du Gouvernement no. 194/2002 relative au régime des étrangers en Roumanie, republiée, avec les modifications et les complétions ultérieures.
3. La Loi no. 248/2005 relative au régime de la libre circulation des citoyens roumains à l'étranger, publiée dans le *Journal Officiel de la Roumanie*, Première partie no. 682/29.07.2005.

---

<sup>1</sup> Art. 30 paragraphe 3 de la Loi 248/2005 relative au régime de la libre circulation des citoyens roumains à l'étranger, publiée dans le J. Of. Première partie no. 682/29.07.2005.

4. La Décision du Gouvernement no. 460/2001, relative à la mise en circulation des nouveaux types de passeports roumains avec les modifications ultérieures;
5. L'Ordonnance d'Urgence du Gouvernement no. 144/2001 relative au remplissement des conditions d'entrée dans les États membres de l'Union Européenne et dans d'autres pays par les citoyens roumains à la sortie du pays, ordonnance qui a été approuvée et modifiée par la Loi no. 177/2002, avec les complétions ultérieures.
6. L'Ordre du Ministre de l'Intérieur no. 177/2001 pour établir le quantum de la somme minimum en devise convertible que les citoyens roumains doivent avoir sur eux à la sortie du pays.
7. L'Ordonnance du Gouvernement no. 65/1997 relative au régime des passeports en Roumanie.
8. Le Règlement du Conseil d'Europe no. 2252/2004 relatif aux normes de délivrance des passeports biométriques.