

Language of document :
ECLI:EU:C:2024:143

HOTĂRÂREA CURȚII (Camera întâi)

22 februarie 2024(*)

„Trimitere preliminară – Cetățenia Uniunii – Articolul 21 alineatul (1) TFUE – Dreptul la liberă circulație și ședere pe teritoriul statelor membre – Articolul 45 din Carta drepturilor fundamentale a Uniunii Europene – Directiva 2004/38/CE – Articolul 4 – Eliberarea unei cărți de identitate – Condiție de domiciliu în statul membru de emiteră a documentului – Refuz al autorităților acestui stat membru de a elibera o carte de identitate unuia dintre resortisanții săi cu domiciliul în alt stat membru – Egalitate de tratament – Restricții – Justificare”

În cauza C-491/21,

având ca obiect o cerere de decizie preliminară formulată în temeiul articolului 267 TFUE de Înalta Curte de Casație și Justiție (România), prin decizia din 11 mai 2021, primită de Curte la 10 august 2021, în procedura

WA

împotriva

Direcției pentru Evidența Persoanelor și Administrarea Bazelor de Date din Ministerul Afacerilor Interne,

CURTEA (Camera întâi),

compusă din domnul A. Arabadjiev, președinte de cameră, domnul L. Bay Larsen, vicepreședinte, îndeplinind funcția de judecător al Camerei întâi, și domniile T. von Danwitz, P. G. Xuereb și A. Kumin (raportor), judecători,

avocat general: domnul M. Szpunar,

grefier: doamna R. Șereș, administratoare,

având în vedere procedura scrisă și în urma ședinței din 8 februarie 2023,

luând în considerare observațiile prezentate:

- pentru WA, de C.-L. Popescu, avocat;
- pentru guvernul român, de L.-E. Bațagoi, E. Gane și A. Rotăreanu, în calitate de agenți;

– pentru Comisia Europeană, de A. Biolan și E. Montaguti, în calitate de agenți,

după ascultarea concluziilor avocatului general în ședința din 27 aprilie 2023,

pronunță prezenta

Hotărâre

1 Cererea de decizie preliminară privește interpretarea articolului 26 alineatul (2) TFUE, a articolului 20, a articolului 21 alineatul (1) și a articolului 45 alineatul (1) din Carta drepturilor fundamentale a Uniunii Europene (denumită în continuare „carta”), precum și a articolelor 4-6 din Directiva 2004/38/CE a Parlamentului European și a Consiliului din 29 aprilie 2004 privind dreptul la liberă circulație și ședere pe teritoriul statelor membre pentru cetățenii Uniunii și membrii familiilor acestora, de modificare a Regulamentului (CEE) nr. 1612/68 și de abrogare a Directivelor 64/221/CEE, 68/360/CEE, 72/194/CEE, 73/148/CEE, 75/34/CEE, 75/35/CEE, 90/364/CEE, 90/365/CEE și 93/96/CEE (JO 2004, L 158, p. 77, Ediție specială, 05/vol. 7, p. 56).

2 Această cerere a fost formulată în cadrul unui litigiu între WA, un resortisant român care își desfășoară activitățile profesionale atât în Franța, cât și în România, pe de o parte, și Direcția pentru Evidența Persoanelor și Administrarea Bazelor de Date din Ministerul Afacerilor Interne (România) (denumită în continuare „Direcția pentru Evidența Persoanelor”), pe de altă parte, în legătură cu refuzul acesteia din urmă de a-i elibera lui WA o carte de identitate pentru motivul că acesta are domiciliul în alt stat membru decât România.

Cadrul juridic

Dreptul Uniunii

3 Potrivit considerentelor (1)-(4) ale Directivei 2004/38:

„(1) Cetățenia Uniunii [Europene] conferă fiecărui cetățean al Uniunii un drept fundamental și individual la liberă circulație și ședere pe teritoriul statelor membre, sub rezerva limitărilor și condițiilor prevăzute de tratat și a măsurilor adoptate în scopul aplicării acestuia.

(2) Libera circulație a persoanelor constituie una dintre libertățile fundamentale ale pieței interne, care reprezintă un spațiu fără frontiere interne, în care libertatea este asigurată în conformitate cu dispozițiile tratatului.

(3) Cetățenia Uniunii ar trebui să constituie statutul fundamental al resortisanților din statele membre, dacă aceștia își exercită dreptul la liberă circulație și ședere. Este, așadar, necesar să se codifice și să se revizuiască instrumentele comunitare existente care tratează în mod separat lucrătorii care desfășoară activități salariate, cei care desfășoară activități independente, precum și studenții și alte persoane inactive, în scopul simplificării și întăririi dreptului la liberă circulație și ședere pentru toți cetățenii Uniunii.

(4) În scopul remedierii acestei abordări sectoriale și fragmentate a dreptului la liberă circulație și ședere, precum și pentru facilitarea exercitării acestui drept, este necesar să existe un singur act legislativ [...].”

4 Articolul 4 din Directiva 2004/38, intitulat „Dreptul de ieșire”, are următorul cuprins:

„(1) Fără a aduce atingere dispozițiilor privind documentele de călătorie aplicabile controalelor la frontierele naționale, toți cetățenii Uniunii care dețin cărți de identitate valabile sau pașapoarte valabile și membrii familiei acestora care nu au cetățenia unui stat membru și care dețin pașapoarte valabile au dreptul de a părăsi teritoriul unui stat membru pentru a se deplasa în alt stat membru.

(2) Persoanelor menționate la alineatul (1) nu le pot fi impuse vize de ieșire și nici alte formalități echivalente.

(3) Hotărând în conformitate cu legislația proprie, statele membre eliberează și reînnoiesc cetățenilor lor cărțile de identitate sau pașapoartele care le atestă cetățenia.

(4) Pașaportul trebuie să fie valabil cel puțin pentru toate statele membre și pentru țările prin care titularul unui astfel de document trebuie să tranziteze direct atunci când călătorește între statele membre. În cazul în care legislația unui stat membru nu prevede eliberarea de cărți de identitate, perioada de valabilitate a unui pașaport eliberat sau reînnoit este de cel puțin cinci ani.”

Dreptul român

5 Potrivit articolului 12 din Ordonanța de urgență a Guvernului nr. 97/2005 privind evidența, domiciliul, reședința și actele de identitate ale cetățenilor români (republicată în *Monitorul Oficial al României*, Partea I, nr. 719 din 12 octombrie 2011, denumită în continuare „OUG nr. 97/2005”), în versiunea aplicabilă faptelor din litigiul principal:

„(1) Începând cu vârsta de [paisprezece] ani, cetățenilor români li se eliberează acte de identitate.

[...]

(3) În sensul prezentei ordonanțe de urgență, prin act de identitate se înțelege cartea de identitate, cartea de identitate simplă, cartea electronică de identitate, cartea de identitate provizorie și buletinul de identitate, aflate în termen de valabilitate.”

6 Articolul 13 din OUG nr. 97/2005 prevede:

„(1) Actul de identitate face dovada identității, a cetățeniei române, a adresei de domiciliu și, după caz, a adresei de reședință.

(2) În condițiile [Legii nr. 248/2005 privind regimul liberei circulații a cetățenilor români în străinătate (*Monitorul Oficial al României*, Partea I, nr. 682 din 29 iulie 2005)], cu modificările și completările ulterioare (denumită în continuare „Legea privind regimul liberei circulații”), cartea de identitate și cartea electronică de identitate constituie document de călătorie în statele membre ale Uniunii Europene.

(3) Cartea electronică de identitate permite titularului autentificarea în sisteme informatice ale Ministerului Afacerilor Interne și în sisteme informatice ale altor instituții publice sau private, precum și utilizarea semnăturii electronice, în condițiile legii.”

7 Articolul 15 alineatul (3) din OUG nr. 97/2005 prevede:

„Cererile care privesc eliberarea unui nou act de identitate trebuie însoțite numai de documentele care, potrivit legii, fac dovada adresei de domiciliu și, după caz, a adresei de reședință, cu excepția situației în care:

- a) au intervenit modificări ale datelor privind numele de familie și prenumele, data de naștere, statutul civil și cetățenia română, când se prezintă și documentele care atestă aceste modificări;
- b) solicitantul este titular al unei cărți de identitate provizorii sau al unui buletin de identitate, când se prezintă toate documentele prevăzute la alineatul (2).”

8 Articolul 20 alineatul (1) litera c) din OUG nr. 97/2005 are următorul cuprins:

„Cartea de identitate provizorie se eliberează în următoarele cazuri:

- c) [...] cetățenilor români cu domiciliul în străinătate, care locuiesc temporar în România.”

9 Articolul 28 alineatul (1) din OUG nr. 97/2005 prevede:

„(1) Dovada adresei de domiciliu se poate face cu:

- a) acte încheiate în condițiile de validitate prevăzute de legislația română în vigoare, privind titlul locativ;
- b) declarația scrisă a găzduitorului, persoană fizică sau persoană juridică, de primire în spațiu, însoțită de unul dintre documentele prevăzute la litera a) sau, după caz, la litera d);
- c) declarația pe propria răspundere a solicitantului, însoțită de nota de verificare a polițistului de ordine publică, prin care se certifică existența unui imobil cu destinație de locuință și faptul că solicitantul locuiește efectiv la adresa declarată, pentru persoana fizică ce nu poate prezenta documentele prevăzute la literele a) și b);
- d) documentul eliberat de autoritatea administrației publice locale, din care să rezulte că solicitantul sau, după caz, găzduitorul acestuia figurează înscris în Registrul agricol, cu imobil cu destinație de locuință;

e) actul de identitate al unuia dintre părinți sau al reprezentantului său legal ori actul de încredințare, însoțit, după caz, de unul din actele prevăzute la literele a)-d), în cazul minorilor care solicită eliberarea unui act de identitate.”

10 Potrivit articolului 6 din Legea privind regimul liberei circulații:

„(1) Tipurile de documente de călătorie pe baza cărora cetățenii români pot călători în străinătate sunt următoarele:

- a) pașaport diplomatic;
- b) pașaport de serviciu;
- c) pașaport diplomatic electronic;
- d) pașaport de serviciu electronic;
- e) pașaport simplu;
- f) pașaport simplu electronic;
- g) pașaport simplu temporar;
- h) titlu de călătorie.

[...]”

11 Articolul 6¹ alineatul (1) din această lege are următorul cuprins:

„Pentru scopurile prezentei legi, cartea de identitate, cartea de identitate simplă și cartea electronică de identitate valabile constituie document de călătorie pe baza căruia cetățenii români pot călători în statele membre ale Uniunii Europene, precum și în statele terțe care le recunosc ca document de călătorie.

[...]”

12 Articolul 17¹ alineatul (1) litera d) și alineatul (2) litera b) din această lege prevede:

„(1) Pașaportul simplu temporar se eliberează cetățenilor români care îndeplinesc condițiile prevăzute de prezenta lege și nu se află în una dintre situațiile de suspendare a dreptului de a călători în străinătate, în următoarele situații:

[...]

d) când titularul a depus pașaportul simplu sau pașaportul simplu electronic pentru obținerea unor vize și declară că trebuie să călătorească de urgență în străinătate;

[...]

(2) Pașaportul simplu temporar se eliberează:

[...]

b) în situațiile prevăzute la alineatele (1) literele b)-g), în termen de cel mult 3 zile lucrătoare de la data depunerii cererii.”

13 Articolul 34 alineatele (1), (2) și (6) din Legea privind regimul liberei circulații prevede:

„(1) Cetățeanul român care și-a stabilit domiciliul în străinătate poate solicita eliberarea unui pașaport simplu electronic ori a unui pașaport simplu temporar cu menționarea țării de domiciliu, când se află în una dintre următoarele situații:

a) a dobândit un drept de ședere pentru o perioadă de cel puțin un an sau, după caz, i s-a prelungit succesiv dreptul de ședere, în decurs de un an, pe teritoriul statului respectiv;

b) a dobândit un drept de ședere pe teritoriul statului respectiv, în scopul reunificării familiale cu o persoană care domiciliază pe teritoriul aceluiași stat;

c) a dobândit un drept de lungă ședere sau, după caz, un drept de ședere permanentă pe teritoriul statului respectiv;

d) a dobândit cetățenia statului respectiv;

e) a dobândit un drept de muncă ori este înscris într-o instituție privată sau publică cu scopul principal de a urma studii, inclusiv de formare profesională.

(2) Cetățeanul român posesor al unui certificat de înregistrare ori al unui document care atestă rezidența într-un stat membru al Uniunii Europene, al Spațiului Economic European sau în Confederația Elvețiană, eliberat de autoritățile competente dintr-un stat membru al Uniunii Europene, al Spațiului Economic European sau din Confederația Elvețiană, poate solicita eliberarea unui pașaport simplu electronic ori a unui pașaport simplu temporar cu menționarea țării de domiciliu în acel stat.

[...]

(6) Cetățeanul român care și-a stabilit domiciliul în străinătate are obligația ca, la înmânarea pașaportului simplu electronic ori a unui pașaport simplu temporar cu menționarea țării de domiciliu, să predea actul de identitate care atestă existența domiciliului în România, emis de autoritățile române.”

Litigiul principal și întrebarea preliminară

14 Reclamantul din litigiul principal este un avocat de cetățenie română care își desfășoară activitățile profesionale atât în Franța, cât și în România și care, din anul 2014, are domiciliul în Franța.

15 Autoritățile române i-au eliberat un pașaport simplu electronic care indică faptul că are domiciliul în Franța. Întrucât viața sa privată și viața sa profesională se desfășoară atât în Franța, cât și în România, acesta își stabilește anual reședința și în România și primește, în acest temei, o carte de identitate provizorie, această categorie de carte de identitate neconstituind însă un document care să îi permită să călătorească în străinătate.

16 La 17 septembrie 2017, reclamantul din litigiul principal a solicitat Direcției pentru Evidența Persoanelor eliberarea unei cărți de identitate sau a unei cărți de identitate electronice. Cererea menționată a fost respinsă pentru motivul că nu are domiciliul în România.

17 La 18 decembrie 2017, reclamantul din litigiul principal a introdus o acțiune în contencios administrativ la Curtea de Apel București (România), prin care a cerut obligarea Direcției pentru Evidența Persoanelor să îi elibereze documentul solicitat.

18 Prin sentința din 28 martie 2018, această instanță a respins acțiunea menționată ca neîntemeiată, cu motivarea că decizia de refuz adoptată de Direcția pentru Evidența Persoanelor este justificată de dreptul român, care prevede că se eliberează cărți de identitate numai cetățenilor români cu domiciliul în România. Ea a considerat că dreptul român nu contravine dreptului Uniunii întrucât Directiva 2004/38 nu obligă statele membre să elibereze cărți de identitate propriilor cetățeni. Pe de altă parte, instanța menționată a apreciat că reclamantul din litigiul principal nu a fost discriminat, întrucât autoritățile române i-au eliberat un pașaport simplu electronic, care constituie un document de călătorie în baza căruia poate să călătorească în străinătate.

19 Considerând că sentința Curții de Apel București încalcă mai multe dispoziții ale Tratatului FUE, ale cartei și ale Directivei 2004/38, reclamantul din litigiul principal a introdus un recurs la Înalta Curte de Casație și Justiție (România), care este instanța de trimitere.

20 Această instanță exprimă îndoieli cu privire la conformitatea cu dreptul Uniunii a refuzului de a i se elibera o carte de identitate reclamantului din litigiul principal în împrejurările cauzei cu care este sesizată.

21 În această privință, instanța de trimitere subliniază că Directiva 2004/38 are drept scop uniformizarea condițiilor cerute de statele membre pentru a intra pe teritoriul altui stat membru. Or, legislația națională în discuție în litigiul principal realizează o aplicare restrictivă a articolului 4 alineatul (3) din această directivă, care prevede că statele membre eliberează cetățenilor lor cărți de identitate sau pașapoarte, în conformitate cu legislația proprie. În plus, criteriul domiciliului, care condiționează eliberarea unei cărți de identitate, ar putea reprezenta un temei de tratament discriminatoriu care, pentru a putea fi justificat în raport cu dreptul Uniunii, ar trebui să se întemeieze pe motive obiective, independente de cetățenia persoanelor în cauză și proporționale cu obiectivul urmărit în mod legitim de dreptul național. În sfârșit, în speță, Direcția pentru Evidența Persoanelor nu ar fi indicat care este motivul obiectiv de interes general

care ar putea justifica diferența de tratament ce se traduce prin faptul de a refuza resortisanților români cu domiciliul într-un alt stat membru al Uniunii dreptul de a avea o carte de identitate națională. Instanța de trimitere arată că nu a identificat o astfel de justificare.

22 În aceste condiții, Înalta Curte de Casație și Justiție a hotărât să suspende judecarea cauzei și să adreseze Curții următoarea întrebare preliminară:

„Articolul 26 alineatul (2) TFUE, articolul 20, [articolul] 21 alineatul (1) și articolul 45 alineatul (1) din [cartă] și articolele 4[-]6 din Directiva [2004/38] se interpretează în sensul că se opun unei reglementări naționale care nu permite eliberarea unei cărți de identitate cu valoare de document de călătorie în interiorul Uniunii Europene cetățeanului unui stat membru ca urmare a faptului că acesta și-a stabilit domiciliul în alt stat membru?”

Cu privire la întrebarea preliminară

23 Potrivit unei jurisprudențe constante a Curții, în cadrul procedurii de cooperare între instanțele naționale și Curte instituite la articolul 267 TFUE, este de competența acesteia din urmă să ofere instanței naționale un răspuns util care să îi permită să soluționeze litigiul cu care este sesizată. Din această perspectivă, Curtea poate fi pusă în situația de a lua în considerare norme de drept al Uniunii la care instanța națională nu a făcut referire în enunțul întrebării sale. Astfel, împrejurarea că, pe plan formal, o instanță națională a formulat o întrebare preliminară făcând trimitere la anumite dispoziții ale dreptului Uniunii nu împiedică Curtea să furnizeze acestei instanțe toate elementele de interpretare ce pot fi utile pentru soluționarea cauzei cu care este sesizată, indiferent dacă ea s-a referit sau nu la acestea în enunțul întrebărilor sale. În această privință, revine Curții sarcina de a extrage din ansamblul elementelor furnizate de instanța națională, în special din motivarea deciziei de trimitere, elementele de drept al Uniunii care necesită o interpretare, având în vedere obiectul litigiului (Hotărârea din 5 decembrie 2023, Nordic Info, C-128/22, EU:C:2023:951, punctul 99 și jurisprudența citată).

24 În speță, este cert că situația reclamantului din litigiul principal intră în domeniul de aplicare al dreptului Uniunii, în special al normelor care reglementează exercitarea dreptului la liberă circulație și ședere al cetățenilor Uniunii.

25 În această privință, trebuie amintit că articolul 20 TFUE conferă oricărei persoane care deține cetățenia unui stat membru statutul de cetățean al Uniunii, care, potrivit unei jurisprudențe constante, are vocația de a fi statutul fundamental al resortisanților statelor membre (Hotărârea din 9 iunie 2022, Préfet du Gers și Institut national de la statistique et des études économiques, C-673/20, EU:C:2022:449, punctul 49, precum și jurisprudența citată).

26 În plus, un resortisant al unui stat membru care, în calitatea sa de cetățean al Uniunii, și-a exercitat libertatea de circulație și de ședere într-un alt stat membru decât statul său membru de origine se poate prevala de drepturile aferente acestei calități, în special de cele prevăzute la articolul 21 alineatul (1) TFUE, inclusiv, dacă este cazul, față de statul său membru de origine (Hotărârea din 14 decembrie 2021, Stolichna obshtina, rayon „Pancharevo”, C-490/20, EU:C:2021:1008, punctul 42 și jurisprudența citată).

27 Reclamantul din litigiul principal se poate prevala, aşadar, de drepturile conferite de dispoziţiile menţionate, sub rezerva, conform articolului 21 alineatul (1) TFUE, a limitărilor şi condiţiilor prevăzute de tratate şi de dispoziţiile adoptate în vederea aplicării acestora. Asemenea limitări şi condiţii sunt prevăzute de Directiva 2004/38, care are ca obiect în special stabilirea condiţiilor de exercitare a acestor drepturi, precum şi a restrângerilor acestora.

28 În aceste condiţii, fără a fi necesară pronunţarea cu privire la interpretarea articolului 26 TFUE, a articolului 20 şi a articolului 21 alineatul (1) din cartă, precum şi a articolelor 5 şi 6 din Directiva 2004/38, trebuie să se considere că instanţa de trimitere solicită în esenţă să se stabilească dacă articolul 21 TFUE şi articolul 45 alineatul (1) din cartă coroborate cu articolul 4 din Directiva 2004/38 trebuie interpretate în sensul că se opun unei legislaţii a unui stat membru în temeiul căreia unui cetăţean al Uniunii, resortisant al acestui stat membru care şi-a exercitat dreptul la liberă circulaţie şi şedere în alt stat membru, i se refuză eliberarea unei cărţi de identitate cu valoare de document de călătorie în interiorul Uniunii pentru singurul motiv că şi-a stabilit domiciliul pe teritoriul acestui alt stat membru.

29 Cu titlu introductiv, trebuie amintit că din dosarul de care dispune Curtea reiese că reclamantul din litigiul principal are domiciliul în Franţa din anul 2014 şi că îşi desfăşoară activităţile profesionale ca avocat atât în Franţa, cât şi în România. Autorităţile române i-au eliberat un paşaport simplu electronic în care se menţionează faptul că el are domiciliul în acest prim stat membru, precum şi o carte de identitate provizorie.

30 Aceasta din urmă nu constituie un document de călătorie. Ea este eliberată resortisanţilor români cu domiciliul într-un alt stat membru care au reşedinţa temporară în România şi trebuie reînnoită în fiecare an. Reclamantul din litigiul principal a solicitat Direcţiei pentru Evidenţa Persoanelor eliberarea unei cărţi de identitate, simple sau electronice, care constituie un document de călătorie ce i-ar fi permis să se deplaseze în Franţa. Această cerere a fost respinsă în esenţă pentru motivul că legislaţia menţionată nu ar prevedea o astfel de eliberare în cazul deţinerii domiciliului în străinătate, ceea ce de altfel nu ar fi contrar dreptului Uniunii.

31 Din dosarul de care dispune Curtea reiese că toţi resortisanţii români, indiferent unde au domiciliul, au dreptul de a li se elibera un paşaport în temeiul articolului 6 alineatul (1) literele f) şi g), precum şi al articolului 34 alineatele (1) şi (2) din Legea privind regimul liberei circulaţii. În plus, începând cu vârsta de paisprezece de ani, cetăţenii români cu domiciliul în România au dreptul să li se elibereze fie o carte de identitate simplă, fie o carte de identitate electronică cu valoare de document de călătorie, în temeiul articolului 12 alineatele (1) şi (3) din OUG nr. 97/2005 coroborat cu articolul 6¹ alineatul (1) din Legea privind regimul liberei circulaţii.

32 În schimb, resortisanţii români cu domiciliul în alt stat membru nu au dreptul de a obţine aceste cărţi de identitate. În această privinţă, instanţa de trimitere precizează că astfel de resortisanţi au obligaţia, în temeiul articolului 34 alineatul (6) din Legea privind regimul liberei circulaţii, atunci când li se eliberează un paşaport în care se menţionează statul membru în care au domiciliul, să restituie documentul de identitate care are valoare de document de călătorie şi care atestă existenţa unui domiciliu în România. Cu toate acestea, în cazul în care se află temporar în acest stat membru, li se eliberează o carte de identitate provizorie, care, în temeiul

articolului 12 alineatul (3) din OUG nr. 97/2005 coroborat cu articolul 13 alineatul (2) din aceasta, nu are valoare de document de călătorie.

33 Rezultă că legislația română în materie de eliberare a documentelor de călătorie stabilește o diferență de tratament între cetățenii români cu domiciliul în străinătate, inclusiv în alt stat membru, și cei care au domiciliul în România, acestora din urmă putându-li-se elibera unu sau două documente de călătorie care să le permită să se deplaseze în interiorul Uniunii, și anume o carte de identitate și un pașaport, în timp ce primilor li se poate elibera numai un pașaport ca document de călătorie.

34 Prin urmare, trebuie să se stabilească dacă o asemenea diferență de tratament este contrară articolului 21 TFUE, articolului 45 alineatul (1) din cartă, precum și articolului 4 alineatul (3) din Directiva 2004/38.

35 Pentru a permite resortisanților lor să își exercite dreptul la liberă circulație și ședere pe teritoriul statelor membre, articolul 4 alineatul (3) din Directiva 2004/38 impune statelor membre ca, hotărând în conformitate cu legislația proprie, să elibereze sau să reinnoiască cetățenilor lor cărțile de identitate sau pașapoartele care le atestă cetățenia.

36 După cum arată domnul avocat general la punctul 35 din concluzii, reiese cu claritate din modul de redactare a acestei dispoziții și în special din alegerea efectuată de legiuitorul Uniunii de a utiliza conjuncția coordonatoare disjunctivă „sau” că dispoziția menționată lasă la latitudinea statelor membre alegerea tipului de document de călătorie, și anume o carte de identitate sau un pașaport, pe care sunt obligate să le elibereze propriilor resortisanți.

37 Cu toate acestea, trebuie amintit că Directiva 2004/38 urmărește, astfel cum rezultă din considerentele (1)-(4) ale acesteia, să faciliteze exercitarea dreptului fundamental și individual la liberă circulație și ședere pe teritoriul statelor membre care este conferit în mod direct cetățenilor Uniunii prin articolul 21 alineatul (1) TFUE și că ea are printre altele ca obiect să consolideze acest drept (Hotărârea din 11 aprilie 2019, Tarola, C-483/17, EU:C:2019:309, punctul 23 și jurisprudența citată).

38 În plus, deși în stadiul actual al dreptului Uniunii eliberarea cărților de identitate este de competența statelor membre, trebuie amintit totuși că ele trebuie să exercite această competență cu respectarea dreptului Uniunii și în special a dispozițiilor tratatului referitoare la libertatea de circulație și de ședere pe teritoriul lor, astfel cum este conferită oricărui cetățean al Uniunii prin articolul 21 alineatul (1) TFUE [a se vedea în acest sens Hotărârea din 6 octombrie 2021, A (Trecerea frontierelor cu o navă de agrement), C-35/20, EU:C:2021:813, punctele 53 și 57].

39 Prin urmare, deși este adevărat că, după cum arată domnul avocat general la punctul 40 din concluzii, articolul 4 alineatul (3) din Directiva 2004/38 nu impune statelor membre să elibereze resortisanților lor două documente de identitate care să aibă valoare de documente de călătorie, lăsând, dimpotrivă, statelor respective alegerea de a le elibera acestora fie o carte de identitate, fie un pașaport, această dispoziție, interpretată în lumina articolului 21 TFUE, nu poate totuși să permită statelor membre să facă această alegere tratându-i mai puțin favorabil pe resortisanții lor

care și-au exercitat dreptul la liberă circulație și ședere în cadrul Uniunii și restrângând acest drept fără o justificare întemeiată pe considerații obiective de interes general.

40 În acest context, trebuie constatat că, în speță, resortisanții români care au reședința în alte state membre și care doresc să obțină atât un pașaport, cât și o carte de identitate (simplă sau electronică) trebuie să își fi stabilit domiciliul în România. În această privință, din decizia de trimitere reiese că dovada adresei de domiciliu se poate face, printre altele, cu un act de proprietate, un contract de locațiune sau o declarație de primire în spațiu, ceea ce înseamnă că astfel de resortisanți trebuie să fie proprietari, locatari sau persoane găzduite într-o locuință din România. Or, o asemenea cerință determină un tratament mai puțin favorabil al resortisanților menționați ca urmare a exercitării dreptului la liberă circulație, întrucât aceștia trebuie să păstreze astfel un domiciliu în România pentru a putea obține două documente de călătorie, condiție pe care resortisanții români care nu au exercitat acest drept o îndeplinesc mai ușor.

41 În această privință, trebuie amintit că, potrivit jurisprudenței constante a Curții, o reglementare națională care dezavantajează anumiți resortisanți naționali pentru simplul motiv că și-au exercitat libertatea de circulație și de ședere într-un alt stat membru constituie o restricție privind libertățile recunoscute oricărui cetățean al Uniunii prin articolul 21 alineatul (1) TFUE (Hotărârea din 19 noiembrie 2020, ZW, C-454/19, EU:C:2020:947, punctul 30 și jurisprudența citată).

42 În plus, Curtea a statuat deja că facilitățile oferite de tratat în materie de circulație a cetățenilor Uniunii nu ar putea produce efecte depline dacă un resortisant al unui stat membru ar putea fi descurajat să le exercite ca urmare a obstacolelor ridicate în calea șederii sale în alt stat membru în temeiul unei reglementări din statul său membru de origine care îl sancționează pentru simplul fapt că a exercitat aceste facilități [Hotărârea din 25 iulie 2018, A (Ajutor pentru o persoană cu handicap), C-679/16, EU:C:2018:601, punctul 61 și jurisprudența citată].

43 În speță, trebuie arătat că, prin refuzul de a-i elibera reclamantului din litigiul principal o carte de identitate cu valoare de document de călătorie pentru singurul motiv că și-a stabilit domiciliul în alt stat membru, și anume în Franța, legislația în discuție în litigiul principal poate descuraja resortisanții români care se află într-o situație precum cea a acestui reclamant să își exercite dreptul la liberă circulație și ședere în cadrul Uniunii.

44 Astfel cum arată în esență domnul avocat general la punctul 55 din concluzii, contrar celor susținute de guvernul român, chiar dacă resortisanții români cu domiciliul în alt stat membru sunt titulari ai unui pașaport, exercitarea dreptului lor la liberă circulație poate fi împiedicată de legislația în discuție în litigiul principal.

45 În această privință, din dosarul de care dispune Curtea, precum și din răspunsurile la întrebările adresate în ședința reiese că reclamantul din litigiul principal nu a putut să se deplaseze în Franța timp de 12 zile întrucât nu dispunea de o carte de identitate care să aibă valoare de document de călătorie, în condițiile în care pașaportul său se afla la ambasada unei țări terțe la București (România) pentru obținerea unei vize. Or, într-un asemenea caz, un resortisant român cu domiciliul în România ar fi putut să se deplaseze în alt stat membru cu cartea sa de identitate. Guvernul român arată în această privință că, într-o situație precum cea

evocată de reclamantul din litigiul principal, se eliberează un pașaport temporar în termen de trei zile lucrătoare de la data depunerii unei cereri în acest sens. Un astfel de document ar avea menirea ca, în circumstanțe precum cele în discuție în litigiul principal, să i se poată asigura cu celeritate și neîngrădit cetățeanului român, indiferent de domiciliul său, exercitarea dreptului la liberă circulație. Cu toate acestea, reclamantul din litigiul principal a susținut în ședință că în perioadele de mare aglomerație este necesară o perioadă de o lună pentru a obține o programare și pentru a putea depune o cerere de pașaport temporar.

46 În orice caz, rezultă că cetățenii români aflați într-o situație precum cea a reclamantului din litigiul principal trebuie să suporte sarcini administrative mai împovărătoare decât cetățenii români cu domiciliul în România în ceea ce privește procedura de eliberare a cărților de identitate și/sau a pașapoartelor, ceea ce creează obstacole în calea dreptului lor la liberă circulație și ședere în cadrul Uniunii.

47 În acest context, trebuie subliniat de asemenea că, după cum susține Comisia Europeană, cetățenii Uniunii care exercită acest drept au în general interese în diferite state membre și, prin urmare, prezintă un anumit grad de mobilitate între acestea. Este, așadar, probabil ca aceste persoane să aibă nevoie în orice moment de un document de călătorie valabil, astfel încât deținerea unui al doilea document de această natură se poate dovedi necesară sau chiar indispensabilă pentru ele.

48 Rezultă din cele ce precedă că legislația în discuție în litigiul principal constituie o restrângere a dreptului la liberă circulație și ședere prevăzut la articolul 21 alineatul (1) TFUE.

49 În ceea ce privește articolul 45 din cartă, trebuie amintit că acesta garantează la alineatul (1) dreptul oricărui cetățean al Uniunii de circulație și de ședere liberă pe teritoriul statelor membre, drept care, potrivit Explicațiilor cu privire la Carta drepturilor fundamentale (JO 2007, C 303, p. 17), corespunde celui garantat de articolul 20 alineatul (2) primul paragraf litera (a) TFUE și se exercită, în conformitate cu articolul 20 alineatul (2) al doilea paragraf TFUE și cu articolul 52 alineatul (2) din cartă, în condițiile și limitele stabilite prin tratate și prin măsurile adoptate în temeiul acestora.

50 În această privință, trebuie să se constate că reiese din jurisprudența Curții că o măsură națională care este de natură să împiedice exercitarea liberei circulații a persoanelor nu poate fi justificată decât dacă această măsură este conformă cu drepturile fundamentale care sunt garantate de cartă și a căror respectare este asigurată de Curte (Hotărârea din 21 iunie 2022, *Ligue des droits humains*, C-817/19, EU:C:2022:491, punctul 281 și jurisprudența citată). Prin urmare, orice restrângere a drepturilor prevăzute la articolul 21 alineatul (1) TFUE ar contraveni în mod necesar articolului 45 alineatul (1) din cartă, în măsura în care dreptul oricărui resortisant al Uniunii la liberă circulație și ședere pe teritoriul statelor membre, prevăzut de cartă, reflectă dreptul conferit prin articolul 21 alineatul (1) TFUE (a se vedea în acest sens Hotărârea din 21 iunie 2022, *Ligue des droits humains*, C-817/19, EU:C:2022:491, punctul 275).

51 Întrucât o restrângere a dreptului prevăzut la articolul 21 alineatul (1) TFUE a fost deja constatată la punctul 48 din prezenta hotărâre, o astfel de restrângere trebuie să fie constatată și în ceea ce privește dreptul garantat de articolul 45 alineatul (1) din cartă.

52 O restrângere precum cea menționată la punctul 48 din prezenta hotărâre nu poate fi justificată în raport cu dreptul Uniunii decât dacă este întemeiată pe motive obiective de interes general independente de cetățenia persoanelor în cauză și dacă este proporțională cu obiectivul urmărit în mod legitim de dreptul național. Din jurisprudența Curții reiese că o măsură este proporțională atunci când, fiind aptă pentru realizarea obiectivului urmărit, nu depășește ceea ce este necesar pentru atingerea acestuia [Hotărârea din 25 iulie 2018, A (Ajutor pentru o persoană cu handicap), C-679/16, EU:C:2018:601, punctul 67 și jurisprudența citată].

53 Or, instanța de trimitere nu a identificat o considerație obiectivă de interes general care să poată justifica legislația în discuție în litigiul principal.

54 În schimb, guvernul român, atât în observațiile sale scrise, cât și în ședință, a arătat că faptul de a refuza eliberarea unei cărți de identitate naționale cu valoare de document de călătorie resortisanților români cu domiciliul în alt stat membru este justificat în special de imposibilitatea de a înscrie pe aceasta adresa de domiciliu a resortisanților respectivi în afara României.

55 În această privință, guvernul menționat arată mai întâi că, în temeiul articolului 91 alineatul (1) din Codul civil, dovada domiciliului și a reședinței se face cu mențiunile cuprinse în cartea de identitate, care servește, așadar, în principal la dovedirea acestui element intrinsec al identității resortisanților români, pentru ca aceștia din urmă să își poată exercita drepturile și să își îndeplinească obligațiile în special în materie civilă sau administrativă. Guvernul menționat subliniază în continuare că indicarea adresei de domiciliu în cartea de identitate este, prin urmare, de natură să sporească eficiența identificării acestor resortisanți și să prevină prelucrarea excesivă a datelor cu caracter personal ale resortisanților respectivi. În sfârșit, acesta precizează că, chiar dacă adresa de domiciliu a resortisanților români în alt stat membru ar fi indicată pe cărțile lor de identitate, autoritățile române nu și-ar putea asuma responsabilitatea de a atesta realitatea acesteia, întrucât, dincolo de lipsa de competență în această privință, ele nu ar avea mijloacele de a verifica adresa respectivă fără ca o astfel de verificare să se transforme într-o sarcină administrativă disproporționată sau chiar imposibilă.

56 Este necesar să se constate că argumentele invocate de guvernul român nu permit să se considere că reglementarea națională în discuție în litigiul principal este întemeiată pe considerații obiective de interes general, în sensul jurisprudenței Curții citate la punctul 52 din prezenta hotărâre.

57 În ceea ce privește valoarea probatorie a informațiilor privind adresa de domiciliu, indicată pe cartea de identitate, guvernul român nu a demonstrat legătura dintre indicarea unei astfel de adrese pe acest document, informație care este, fără îndoială, utilă administrației, și obligația de a refuza eliberarea unei cărți de identitate resortisanților români cu domiciliul în alt stat membru.

58 În plus, este suficient să se constate că, potrivit jurisprudenței constante a Curții, considerații de ordin administrativ nu pot justifica derogarea de către un stat membru de la dispozițiile dreptului Uniunii și cu atât mai puțin în cazul în care derogarea în cauză are ca rezultat restrângerea sau chiar excluderea exercitării uneia dintre libertățile fundamentale garantate de tratat (a se vedea în acest sens Hotărârea din 23 noiembrie 1999, Arblade și alții, C-369/96 și C-376/96, EU:C:1999:575, punctul 37). Prin urmare, nici eficacitatea identificării și

a controlului adresei de domiciliu a resortisanților români cu domiciliul în alt stat membru nu constituie o considerație obiectivă de interes general care să poată justifica o legislație precum cea în discuție în litigiul principal.

59 Această considerație nu este infirmată de jurisprudența potrivit căreia statelor membre nu li se poate refuza posibilitatea de a realiza obiective legitime prin adoptarea unor norme care sunt ușor de administrat și de controlat de autoritățile competente (Hotărârea din 24 februarie 2015, Sopora, C-512/13, EU:C:2015:108, punctul 33 și jurisprudența citată), invocată de guvernul român. Astfel, o asemenea considerație presupune existența unui obiectiv legitim, care nu a putut fi demonstrată de guvernul român în speță.

60 Din aceste considerații rezultă că o legislație precum cea în discuție în litigiul principal constituie o restrângere a libertății de circulație și de ședere în cadrul Uniunii, în sensul articolului 4 alineatul (3) din Directiva 2004/38, citit în lumina articolului 21 alineatul (1) TFUE și a articolului 45 alineatul (1) din cartă, în ceea ce îi privește pe resortisanții români cu domiciliul în alt stat membru, care nu poate fi justificată nici de necesitatea de a conferi valoare probatorie adresei de domiciliu indicate pe cartea de identitate, nici de eficacitatea identificării și a controlului acestei adrese de către administrația națională competentă.

61 Rezultă din tot ceea ce precedă că articolul 21 TFUE și articolul 45 alineatul (1) din cartă coroborate cu articolul 4 alineatul (3) din Directiva 2004/38 trebuie interpretate în sensul că se opun unei legislații a unui stat membru în temeiul căreia unui cetățean al Uniunii, resortisant al acestui stat membru care și-a exercitat dreptul la liberă circulație și ședere în alt stat membru, i se refuză eliberarea unei cărți de identitate cu valoare de document de călătorie în interiorul Uniunii pentru singurul motiv că și-a stabilit domiciliul pe teritoriul acestui alt stat membru.

Cu privire la cheltuielile de judecată

62 Întrucât, în privința părților din litigiul principal, procedura are caracterul unui incident survenit la instanța de trimitere, este de competența acesteia să se pronunțe cu privire la cheltuielile de judecată. Cheltuielile efectuate pentru a prezenta observații Curții, altele decât cele ale părților menționate, nu pot face obiectul unei rambursări.

Pentru aceste motive, Curtea (Camera întâi) declară:

Articolul 21 TFUE și articolul 45 alineatul (1) din Carta drepturilor fundamentale a Uniunii Europene coroborate cu articolul 4 alineatul (3) din Directiva 2004/38/CE a Parlamentului European și a Consiliului din 29 aprilie 2004 privind dreptul la liberă circulație și ședere pe teritoriul statelor membre pentru cetățenii Uniunii și membrii familiilor acestora, de modificare a Regulamentului (CEE) nr. 1612/68 și de abrogare a Directivelor 64/221/CEE, 68/360/CEE, 72/194/CEE, 73/148/CEE, 75/34/CEE, 75/35/CEE, 90/364/CEE, 90/365/CEE și 93/96/CEE,

trebuie interpretate în sensul că

se opun unei legislații a unui stat membru în temeiul căreia unui cetățean al Uniunii Europene, resortisant al acestui stat membru care și-a exercitat dreptul la liberă circulație și ședere în alt stat membru, i se refuză eliberarea unei cărți de identitate cu valoare de document de călătorie în interiorul Uniunii Europene pentru singurul motiv că și-a stabilit domiciliul pe teritoriul acestui alt stat membru.

Semnături

* Limba de procedură: româna.

WWW.LUMEAJUSTITIEI.RO