

Version anonymisée

Traduction

C-491/21 - 1

Affaire C-491/21 P

Demande de décision préjudicielle

Date de dépôt :

10 août 2021

Juridiction de renvoi :

Înalta Curte de Casație și Justiție (Roumanie)

Date de la décision de renvoi :

11 mai 2021

Partie requérante :

WA

Partie défenderesse :

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

[omissis]

**ÎNALTA CURTE DE CASAȚIE ȘI JUSTIȚIE (HAUTE COUR DE
CASSATION ET DE JUSTICE, ROUMANIE)**

CHAMBRE DU CONTENTIEUX ADMINISTRATIF ET FISCAL

[omissis]

ORDONNANCE [omissis]

Audience publique du 11 mai 2021

[omissis]

La juridiction de céans est saisie d'une demande de saisine de la Cour de justice de l'Union européenne [ci-après la « Cour »] introduite par la partie requérante en première instance et dans le pourvoi, WA [ci-après le « requérant »], domicilié en France [omissis], résidant [omissis] à Bucarest [Roumanie], [dans le cadre du litige] l'opposant à la partie défenderesse en première instance et dans le pourvoi, la Direcția pentru Evidența Persoanelor și Administrarea Bazelor de Date din Ministerul Afacerilor Interne (direction chargée du registre des personnes et de la gestion des bases de données du ministère de l'Intérieur, Roumanie) [omissis] [ci-après la « défenderesse »], dans l'affaire ayant pour objet le pourvoi formé par le requérant contre l'arrêt [omissis] rendu le 28 mars 2018 par la huitième chambre du contentieux administratif et fiscal de la Curtea de Apel București (cour d'appel de Bucarest, Roumanie).

[omissis]

L'ÎNALTA CURTE DE CASAȚIE ȘI JUSTIȚIE (HAUTE COUR DE CASSATION ET DE JUSTICE)

1. sur la demande de saisine de la Cour conformément à l'article 267 du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne [ci-après le « TFUE »] et aux recommandations de la Cour à l'attention des juridictions nationales relatives à l'introduction de procédures préjudicielles [omissis], publiées au *Journal officiel de l'Union européenne* 2019, C 380, p. 1, constate ce qui suit :

L'objet du litige au principal et les faits pertinents

2. Le 18 décembre 2017, la huitième chambre du contentieux administratif et fiscal de la Curtea de Apel București (cour d'appel de Bucarest) a été saisie [omissis] d'un recours formé par le requérant, WA, contre la défenderesse, la **Direcția pentru Evidența Persoanelor și Administrarea Bazelor de Date din Ministerul Afacerilor Interne** , visant à obtenir une décision ordonnant à la défenderesse de lui délivrer une carte d'identité ou une carte électronique d'identité et la condamnant aux dépens.

3. En droit, le requérant s'est fondé sur les traités constitutifs de l'Union (libre circulation des personnes et des services), y compris la charte des droits fondamentaux de l'Union [ci-après la « Charte »] (droit fondamental à la libre circulation entre les États membres de l'Union et interdiction de toute discrimination), ainsi que sur les articles 4 à 6 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 leurs familles de circuler et de séjourner librement sur le territoire des États membres] (droit des citoyens de l'Union d'entrer, de sortir et de résider à court terme dans un État membre de l'Union sur le fondement de la carte d'identité ou du passeport).

4. En fait, le requérant a indiqué être de nationalité roumaine et être domicilié en France depuis 2014, de sorte que les autorités roumaines lui ont délivré un passeport simple électronique mentionnant son domicile en France. Chaque année,

il établit sa résidence également en Roumanie et reçoit une carte d'identité provisoire, car sa vie privée et professionnelle se déroule tant en France qu'en Roumanie et qu'il voyage souvent entre Paris et Bucarest.

5. Le 17 septembre 2017, il a demandé à la défenderesse de lui délivrer [une] carte d'identité ou [une] carte électronique d'identité. Sa demande a été rejetée au motif qu'il n'est pas domicilié en Roumanie.

6. Le requérant estime que le refus de la défenderesse de lui délivrer l'acte demandé est injustifié et porte atteinte à son droit à la libre circulation et au droit à l'interdiction de toute discrimination.

7. Par *arrêt civil* [omissis] *du 28 mars 2018 de la huitième chambre du contentieux administratif et fiscal de la Curtea de Apel București (cour d'appel de Bucarest)*, le recours formé par le requérant contre la défenderesse a été rejeté comme étant non fondé, au motif que le refus de la défenderesse de délivrer une carte d'identité au requérant est justifié par le droit roumain, qui prévoit que des cartes d'identité ne sont délivrées qu'aux ressortissants roumains domiciliés en Roumanie. En ce qui concerne la directive 2004/38, elle n'oblige pas les États membres de l'Union à délivrer des cartes d'identité à leurs propres ressortissants, de sorte que le droit national n'est pas contraire au droit de l'Union. De même, le requérant n'a pas subi de discrimination, dans la mesure où l'État roumain lui a délivré un passeport, qui constitue un document de voyage sur le fondement duquel il peut voyager à l'étranger.

8. Le requérant a formé un pourvoi contre cet arrêt, demandant qu'il soit fait droit au pourvoi, que l'arrêt attaqué soit cassé pour violation et application erronée des règles de droit matériel et que, après renvoi, il soit fait droit au recours.

9. Dans les motifs de la requête en pourvoi, il a fait valoir ce qui suit :

10. Le juge de première instance ignore clairement l'invocation expresse par le requérant des droits que lui confèrent les traités de l'Union, donc le droit primaire, dans la mesure où le droit primaire de l'Union (les traités constitutifs, y compris la Charte, qui a valeur de traité) consacre tant les quatre libertés de circulation (les libertés applicables en l'espèce étant la libre circulation des personnes et des services, notamment celles d'avocats) que, en tant que droits fondamentaux, la liberté de circulation des citoyens européens sur le territoire des États membres de l'Union et le droit à l'interdiction de toute discrimination, droits fondamentaux qui sont interprétés à la lumière de la convention européenne des droits de l'homme et de la jurisprudence de la Cour européenne des droits de l'homme.

11. En particulier, la libre circulation des personnes et des services, en tant que libertés économiques dans le cadre du marché [intérieur], est consacrée à l'article 26, paragraphe 2, TFUE, la libre circulation des citoyens européens sur le territoire des États membres de l'Union est consacrée à l'article 45, paragraphe 1, de la Charte et le droit à l'interdiction de toute discrimination quel qu'en soit le fondement est consacré à l'article 21, paragraphe 1, de la Charte.

12. Bien que le requérant se soit expressément fondé sur ces libertés économiques et droits fondamentaux du droit primaire (issu des traités) de l'Union, la juridiction de première instance les a complètement ignorés dans la motivation de son arrêt, limitant son analyse au seul droit dérivé (une directive).

13. Lorsqu'une loi nationale est contraire au droit de l'Union, le juge [national] est tenu de laisser inappliquée la loi nationale contraire et de se fonder directement sur les règles du droit de l'Union, conformément à l'article 148, paragraphes 2, 3 et 4, de la Constitution roumaine, qui prévoit que les règles du droit de l'Union qui sont directement applicables ont une force « supra-législative », point qui est constitutionnellement garanti par le pouvoir judiciaire. En refusant de constater la discrimination au motif que, si cette dernière existait, elle découlerait de la loi, la juridiction de première instance a violé cette règle constitutionnelle ainsi que le principe de primauté du droit de l'Union sur le droit national, principe fondamental de l'ordre juridique européen.

14. [Réitération de la position de la juridiction de première instance déjà exposée au point 7]

15. Le raisonnement de la juridiction de première instance méconnaît le sens évident de la directive [2004/38] et la notion même de discrimination. S'il est vrai que ladite directive n'impose pas aux États membres de l'Union de délivrer des cartes d'identité à leurs ressortissants (il existe des États membres de l'Union qui ne délivrent pas de cartes d'identité), elle consacre, à ses articles 4 à 6, le droit pour les citoyens européens d'entrer, de sortir et de résider à court terme dans un État membre de l'Union sur le fondement de la carte d'identité (pour les ressortissants des États membres de l'Union délivrant des cartes d'identité) ou du passeport.

16. Autrement dit, l'interprétation correcte de la directive [2004/38] est manifestement que les États membres de l'Union ne sont pas tenus de délivrer des cartes d'identité à leurs ressortissants, mais, s'ils décident de le faire, cela doit alors être réalisé de manière non discriminatoire.

17. Or, le seul critère pour lequel le requérant, qui est de nationalité roumaine, se voit refuser la délivrance d'une carte d'identité est le fait qu'il est domicilié non pas en Roumanie mais en France, pays qui est également un État membre de l'Union. D'une part, il est interdit d'effectuer une discrimination entre citoyens européens en fonction de l'État membre de l'Union dans lequel ils sont domiciliés (les ressortissants roumains doivent être traités de la même manière, qu'ils soient domiciliés en Roumanie ou en France). D'autre part, il n'existe aucune justification rationnelle et objective à cette différence de traitement.

18. L'atteinte aux droits du requérant n'est pas seulement hypothétique ; elle est réelle et effective. Ainsi, du 8 au 19 juin 2018, soit pendant douze jours, le requérant n'a pas pu quitter le territoire de la Roumanie et se rendre en France [omissis], car son passeport se trouvait à l'ambassade de Russie à Bucarest en vue

de l'obtention d'un visa. Un ressortissant roumain domicilié en Roumanie aurait pu se rendre sans problème en France avec une carte d'identité, possibilité qui a été refusée, de manière discriminatoire, au requérant.

19. Dans la motivation de son pourvoi, le requérant s'est fondé sur l'article 26, paragraphe 2, TFUE, sur l'article 45, paragraphe 1, et l'article 21, paragraphe 1, de la Charte ainsi que sur les articles 4 à 6 de la directive 2004/38.

20. Dans le cadre du pourvoi, le requérant a également soulevé une exception d'inconstitutionnalité des règles nationales en vertu desquelles la carte d'identité n'est délivrée qu'aux ressortissants roumains domiciliés en Roumanie, faisant valoir qu'elles sont contraires au droit constitutionnel en matière d'interdiction de toute discrimination, interprété à la lumière des articles 20 et 21 de la Charte.

21. [omissis]

22. [dispositions procédurales relatives à la saisine de la Curtea Constituțională (Cour constitutionnelle, Roumanie)]

La demande de saisir la Cour d'un renvoi préjudiciel

23. Par demande enregistrée le 7 décembre 2020, le requérant a sollicité que la Cour soit saisie, conformément à l'article 267 TFUE, de la question préjudicielle suivante :

24. « *Pour être effectif et avoir un effet utile, le droit de l'Union (notamment l'article 26, paragraphe 2, TFUE, l'article 20, l'article 21, paragraphe 1, et l'article 45, paragraphe 1, de la Charte ainsi que les articles 4, 5 et 6 de la directive 2004/38[omissis]) doit-il être interprété en ce sens qu'il permet ou qu'il interdit aux États membres de l'Union qui décident de délivrer des cartes d'identité (qui constituent un document de voyage afin de voyager entre les États membres de l'Union) à leurs ressortissants de limiter la délivrance des cartes d'identité à leurs seuls ressortissants domiciliés (résidence de longue durée) dans l'État membre de l'Union dont ils sont ressortissants, à l'exclusion de leurs ressortissants domiciliés [omissis] dans un autre État membre de l'Union où ils exercent une activité indépendante de prestation de services ? »*

25. Le requérant a affirmé qu'il est satisfait aux conditions de recevabilité d'une demande de décision préjudicielle imposées par l'article 19, paragraphe 3, sous b), du traité sur l'Union européenne et par l'article 267 TFUE ainsi que par la jurisprudence de la Cour, car la demande concerne le droit de l'Union, la demande porte sur l'interprétation des traités constitutifs de l'Union et d'une directive de l'Union [omissis], l'interprétation demandée ne ressort pas clairement et directement du droit de l'Union et n'a pas déjà été soumise à la Cour et la question est soulevée devant la juridiction nationale de dernière instance, dont la décision est définitive et n'est plus susceptible d'aucun recours.

26. À l'appui de sa demande, il a indiqué que, dans la mesure où l'État roumain délivre deux documents de voyage afin de voyager au sein de l'Union aux ressortissants roumains domiciliés en Roumanie, mais un seul document de voyage afin de voyager entre les États membres de l'Union aux ressortissants roumains domiciliés dans un autre État membre de l'Union, cela signifie qu'il existe une discrimination entre les ressortissants roumains selon qu'ils soient domiciliés en Roumanie ou dans un autre État membre de l'Union, en ce qui concerne l'exercice du droit fondamental à la libre circulation au sein de l'Union (consacré à l'article 45 de la Charte), en violation des droits fondamentaux à l'égalité et à la non-discrimination (consacrés à l'article 20 et à l'article 21, paragraphe 1, de la Charte).

27. Il a également fait valoir que, bien que la directive 2004/38[omissis] n'impose pas aux États membres de l'Union de délivrer des cartes d'identité à leurs ressortissants, le fait que l'État roumain ne délivre des cartes d'identité qu'aux ressortissants roumains domiciliés en Roumanie, et non aux ressortissants roumains domiciliés à l'étranger, concrètement dans un autre État membre de l'Union, porte atteinte à ladite directive.

28. [omissis]

29. [Réitération d'allégations du requérant déjà exposées aux points 15 à 18 ainsi qu'aux points 26 et 27]

30. [omissis]

31. La défenderesse n'a pas donné son point de vue sur la demande de décision préjudicielle.

II. Les dispositions juridiques pertinentes

II.1. Les dispositions de droit national applicables

32. *L'Ordonanța de urgență a Guvernului nr. 97/2005 privind evidența, domiciliul, reședința și actele de identitate ale cetățenilor români (ordonnance d'urgence du gouvernement n° 97/2005 concernant le registre des personnes, le domicile, la résidence et les pièces d'identité des ressortissants roumains, republiée au Monitorul Oficial al României, partie I, n° 719 du [12] octobre 2011, telle que modifiée et complétée ultérieurement :*

33. *Article 12, paragraphe 1 : « À partir de l'âge de 14 ans, les ressortissants roumains se voient délivrer des pièces d'identité. »*

34. *Article 12, paragraphe 3 : « Aux fins de la présente ordonnance d'urgence, on entend par pièce d'identité la carte d'identité, la carte d'identité simple, la carte électronique d'identité, la carte d'identité provisoire et le carnet d'identité, en cours de validité. »*

35. **Article 13, paragraphe 1 :** « La pièce d'identité témoigne de l'identité, de la nationalité roumaine, de l'adresse du domicile et, le cas échéant, de l'adresse de résidence. »

36. **Article 13, paragraphe 2 :** « Aux termes de la Legea nr. 248/2005 privind regimul liberei circulații a cetățenilor români în străinătate (loi n° 248/2005 relative au régime de libre circulation des ressortissants roumains à l'étranger), telle que modifiée et complétée ultérieurement, la carte d'identité et la carte électronique d'identité constituent un document de voyage dans les États membres de l'Union. »

37. **Article 13, paragraphe 3 :** « La carte électronique d'identité permet à son titulaire de s'authentifier dans les systèmes informatiques du ministère de l'Intérieur et dans les systèmes informatiques d'autres institutions publiques ou privées ainsi que d'utiliser la signature électronique, dans les conditions prévues par la loi. »

38. **Article 20, paragraphe 1, sous c) :** « La carte d'identité provisoire est délivrée dans les cas suivants : [...] aux citoyens roumains domiciliés à l'étranger qui résident temporairement en Roumanie ; »

39. **La Legea nr. 248/2005 privind regimul liberei circulații a cetățenilor români în străinătate (loi n° 248/2005 relative au régime de libre circulation des ressortissants roumains à l'étranger), publiée au Monitorul Oficial al României, partie I, n° 682 du 29 juillet 2005, telle que modifiée et complétée ultérieurement :**

40. **Article 6 bis, paragraphe 1 :** « Aux fins de la présente loi, la carte d'identité, la carte d'identité simple et la carte électronique d'identité valables constituent un document de voyage sur le fondement duquel les ressortissants roumains peuvent voyager dans les États membres de l'Union ainsi que dans les États tiers qui les reconnaissent en tant que document de voyage. »

41. **Article 34, paragraphe 6 :** « Le ressortissant roumain qui a établi son domicile à l'étranger est tenu, lorsqu'il se voit remettre un passeport simple électronique ou un passeport simple temporaire mentionnant le pays de domicile, de restituer la pièce d'identité attestant l'existence d'un domicile en Roumanie délivrée par les autorités roumaines. »

II.2. Le droit de l'Union

42. **Le traité sur l'Union européenne (version consolidée), publié au Journal officiel de l'Union européenne 2016, C 202**

43. **Article 4, paragraphe 3 :** « En vertu du principe de coopération loyale, l'Union et les États membres se respectent et s'assistent mutuellement dans l'accomplissement des missions découlant des traités.

Les États membres prennent toute mesure générale ou particulière propre à assurer l'exécution des obligations découlant des traités ou résultant des actes des institutions de l'Union.

Les États membres facilitent l'accomplissement par l'Union de sa mission et s'abstiennent de toute mesure susceptible de mettre en péril la réalisation des objectifs de l'Union. »

44. Le traité sur le fonctionnement de l'Union européenne (version consolidée), publié au Journal officiel de l'Union européenne 2016, C 202 Article 26, paragraphe 2 : *« Le marché intérieur comporte un espace sans frontières intérieures dans lequel la libre circulation des marchandises, des personnes, des services et des capitaux est assurée selon les dispositions des traités. »*

45. La charte des droits fondamentaux de l'Union européenne – la liberté de circulation des citoyens européens sur le territoire des États membres de l'Union

46. Article 45, paragraphe 1 :

« La liberté de circulation et de séjour

Tout citoyen de l'Union a le droit de circuler et de séjourner librement sur le territoire des États membres. »

47. L'article 21, paragraphe 1 :

« Non- discrimination

1. Est interdite toute discrimination fondée notamment sur le sexe, la race, la couleur, les origines ethniques ou sociales, les caractéristiques génétiques, la langue, la religion ou les convictions, les opinions politiques ou toute autre opinion, l'appartenance à une minorité nationale, la fortune, la naissance, un handicap, l'âge ou l'orientation sexuelle. »

48. La directive 2004/38[omissis]

49. Article 4

« Droit de sortie

1. Sans préjudice des dispositions concernant les documents de voyage, applicables aux contrôles aux frontières nationales, tout citoyen de l'Union muni d'une carte d'identité ou d'un passeport en cours de validité, ainsi que les membres de sa famille qui n'ont pas la nationalité d'un État membre munis d'un passeport en cours de validité, ont le droit de quitter le territoire d'un État membre en vue de se rendre dans un autre État membre.

2. *Aucun visa de sortie ni obligation équivalente ne peuvent être imposés aux personnes visées au paragraphe 1.*

3. *Les États membres, agissant conformément à leur législation, délivrent à leurs citoyens, ou renouvellent, une carte d'identité ou un passeport indiquant leur nationalité.*

4. *Le passeport doit être valable au moins pour tous les États membres et pour les pays de transit direct entre ceux-ci. Lorsque la législation d'un État membre ne prévoit pas la délivrance d'une carte d'identité, la durée de la validité du passeport, lors de sa délivrance ou de son renouvellement, ne peut être inférieure à cinq ans. »*

50. **Article 5**

« Droit d'entrée

1. *Sans préjudice des dispositions concernant les documents de voyage, applicables aux contrôles aux frontières nationales, les États membres admettent sur leur territoire le citoyen de l'Union muni d'une carte d'identité ou d'un passeport en cours de validité ainsi que les membres de sa famille qui n'ont pas la nationalité d'un État membre et qui sont munis d'un passeport en cours de validité.*

Aucun visa d'entrée ni obligation équivalente ne peuvent être imposés au citoyen de l'Union.

[omissis]

4. *Lorsqu'un citoyen de l'Union ou un membre de la famille qui n'a pas la nationalité d'un État membre ne dispose pas du document de voyage requis ou, le cas échéant, du visa nécessaire, l'État membre concerné accorde à ces personnes tous les moyens raisonnables afin de leur permettre d'obtenir ou de se procurer, dans un délai raisonnable, les documents requis ou de faire confirmer ou prouver par d'autres moyens leur qualité de bénéficiaires du droit de circuler et de séjourner librement, avant de procéder au refoulement.*

5. *L'État membre peut imposer à l'intéressé de signaler sa présence sur son territoire dans un délai raisonnable et non discriminatoire. Le non-respect de cette obligation peut être passible de sanctions non discriminatoires et proportionnées. »*

51. **Article 6**

« Droit de séjour jusqu'à trois mois

Les citoyens de l'Union ont le droit de séjourner sur le territoire d'un autre État membre pour une période allant jusqu'à trois mois, sans autres conditions ou

formalités que l'exigence d'être en possession d'une carte d'identité ou d'un passeport en cours de validité.

[omissis] »

III. La motivation du renvoi

Question préliminaire – l'applicabilité du droit de l'Union

52. [Réitération des dispositions du droit de l'Union applicables]

53. Conformément à l'article 148, paragraphes 2 et 3, de la Constitution roumaine, les traités constitutifs de l'Union sont directement applicables dans l'ordre juridique roumain et ont une force juridique « supra-législative ». Les traités constitutifs de l'Union, tout en conservant leur caractère de source du droit de l'Union, deviennent dans la même mesure également source du droit roumain, en donnant directement naissance à des droits dans le chef des sujets de l'ordre juridique national, droits qui peuvent être invoqués directement par ceux-ci devant les autorités et les juridictions nationales, ces dernières étant tenues d'appliquer directement les règles du droit de l'Union, à l'instar des lois nationales. En outre, en raison de la force « supra-législative », toute règle du droit national contraire doit être laissée inappliquée, les règles « supra-législatives » du droit de l'Union étant directement appliquées.

54. Tant l'application directe des traités constitutifs de l'Union que la comparaison de leurs dispositions avec les lois nationales et l'exclusion de l'application des dispositions juridiques [nationales] contraires relèvent de la compétence des juridictions, notamment de la juridiction appelée à trancher un litige déterminé, en vertu de la pleine compétence des juridictions quant à l'interprétation et à l'application des règles de droit, qui inclut le choix de la règle applicable en cas de conflit de lois, en appliquant la règle ayant la force juridique la plus élevée. Le juge national est le premier juge, le juge de droit commun, du droit de l'Union.

55. En ce qui concerne les directives, qui sont des sources dérivées du droit de l'Union et qui, en principe, ne sont pas directement applicables, l'article 148, paragraphe 4, de la Constitution roumaine prévoit l'obligation pour les autorités nationales de satisfaire aux obligations découlant pour l'État roumain de l'acte d'adhésion et des traités constitutifs de l'Union. Par conséquent, les directives doivent être transposées correctement et dans les délais en droit roumain ; partant, la législation nationale de transposition doit respecter les directives transposées.

56. Dans le même temps, toutefois, le droit de l'Union doit être appliqué de manière uniforme dans tous les États membres de l'Union, par toutes les juridictions nationales, et le rôle d'assurer l'interprétation uniforme du droit de l'Union incombe à la Cour, saisie par les juridictions nationales de demandes de décisions préjudicielles d'interprétation.

57. l'Înalta Curte [de Casație și Justiție] (Haute Cour de cassation et de justice) constate que, dans sa jurisprudence, la Cour a jugé, dans le cadre de l'interprétation de l'article 267 TFUE [omissis], qu'une juridiction dont les décisions ne sont pas susceptibles d'un recours juridictionnel de droit interne est tenue, lorsqu'une question de droit communautaire se pose devant elle, de déférer à son obligation de saisine, à moins qu'elle n'ait constaté que la question soulevée n'est pas pertinente ou que la disposition communautaire en cause a déjà fait l'objet d'une interprétation de la part de la Cour ou que l'application correcte du droit communautaire s'impose avec une telle évidence qu'elle ne laisse place à aucun doute raisonnable ; l'existence d'une telle éventualité doit être évaluée en fonction des caractéristiques propres au droit communautaire, des difficultés particulières que présente son interprétation et du risque de divergences de jurisprudence à l'intérieur de la Communauté (arrêt du 6 octobre 1982, Cilfit e.a., 283/81, EU:C:1982:335).

58. En l'espèce, la juridiction de céans rendra, en statuant sur le pourvoi, un arrêt définitif non susceptible d'un recours juridictionnel de droit interne, au sens de l'article 267 TFUE.

59. S'agissant de la présente question [préjudicielle], qui doit être reformulée par souci de clarté et en vue d'une approche unitaire du problème de droit qui se pose en l'espèce, selon la juridiction de céans, la question posée concerne l'interprétation du droit de l'Union, l'interprétation sollicitée a un rapport direct avec l'objet du litige au principal, elle est pertinente pour la solution du litige [omissis], elle n'a pas fait l'objet d'une interprétation par la Cour et l'application correcte du droit de l'Union ne s'impose pas avec une telle évidence qu'elle ne laisse place à aucun doute raisonnable, pour les raisons qui seront exposées ci-après.

L'exposé des raisons [ayant conduit la juridiction de renvoi à poser] la question relative à l'interprétation du droit de l'Union et le lien entre les dispositions [du droit de l'Union susmentionnées] et la législation nationale applicable au litige au principal

60. Le droit roumain prévoit l'obligation de délivrer aux ressortissants roumains domiciliés en Roumanie qui ont atteint l'âge de 14 ans une carte d'identité (actuellement une carte d'identité, à l'avenir, après la mise en place des systèmes techniques nécessaires, soit une carte d'identité simple, soit une carte électronique d'identité). La carte d'identité atteste tant l'identité et la nationalité roumaine de la personne en étant titulaire que le domicile de celle-ci en Roumanie.

61. En revanche, les ressortissants roumains domiciliés à l'étranger (hors de Roumanie), à savoir soit dans un autre État membre de l'Union, soit dans un État tiers, n'ont pas le droit de se voir délivrer une carte d'identité. Si un ressortissant roumain domicilié à l'étranger établit sa résidence en Roumanie, il se voit délivrer une carte d'identité provisoire.

62. Conformément au droit roumain, tout ressortissant roumain, quel que soit l'endroit où il est domicilié (en Roumanie ou à l'étranger), a le droit de se voir délivrer un passeport.

63. Le droit roumain prévoit que le document de voyage afin de voyager à l'étranger est, en règle générale, le passeport. De même, la carte d'identité a également valeur de document de voyage afin de voyager dans d'autres États membres de l'Union. En revanche, la carte d'identité provisoire n'a pas valeur de document de voyage, donc, sur le fondement de celle-ci, son titulaire ne peut pas voyager à l'étranger, même dans un autre État membre de l'Union.

64. Sous l'angle de l'applicabilité du droit de l'Union et des circonstances concrètes du litige au principal, la seule situation pertinente est celle du ressortissant roumain domicilié dans un autre État membre de l'Union, et non celle du ressortissant roumain domicilié dans un État tiers (non membre de l'Union).

65. Par conséquent, conformément au droit roumain, pour voyager dans les États membres de l'Union, un ressortissant roumain domicilié en Roumanie dispose de deux documents de voyage délivrés par l'État roumain, un passeport et une carte d'identité, et peut, à son gré, en utiliser un seul, à savoir n'importe lequel d'entre eux ; un ressortissant roumain domicilié dans un État membre de l'Union autre que la Roumanie ne dispose que d'un seul document de voyage délivré par l'État roumain, c'est-à-dire uniquement d'un passeport, la carte d'identité provisoire n'ayant pas valeur de document de voyage.

66. Dans ces conditions, il existe incontestablement une différence de traitement entre le ressortissant roumain domicilié dans un autre État membre de l'Union et le ressortissant roumain domicilié en Roumanie.

67. Le problème de droit devant être tranché en l'espèce consiste à savoir si cette différence de traitement, qui a un fondement légal dans le droit national, est ou non conforme au droit de l'Union, y compris au regard du principe de non-discrimination.

68. Le requérant a fait valoir que cette différence de traitement est, d'une part, contraire au droit de l'Union et, d'autre part, discriminatoire.

En ce qui concerne le respect du droit de l'Union

69. [Réitération d'allégations du requérant déjà exposées au point 27]

70. [Réitération d'allégations du requérant déjà exposées aux points 15 à 18 ainsi qu'aux points 26 et 27]

71. La juridiction de céans constate, tout d'abord, que, ainsi que la Cour l'a jugé dans son arrêt (grande chambre) du 18 décembre 2014 [McCarthy e.a.] (C-202/13), points 31 et 32 :

72. *« La directive 2004/38 vise, ainsi qu'il résulte d'une jurisprudence constante, à faciliter l'exercice du droit fondamental et individuel de circuler et de séjourner librement sur le territoire des États membres, qui est conféré directement aux citoyens de l'Union par l'article 21, paragraphe 1, TFUE et à renforcer ledit droit (arrêt O. et B., C-456/12, EU:C:2014:135, point 35 et jurisprudence citée).*

73. *Compte tenu du contexte et des finalités de la directive 2004/38, les dispositions de cette directive ne sauraient être interprétées de façon restrictive et ne doivent pas, en tout état de cause, être privées de leur effet utile (arrêt Metock e.a., C-127/08, EU:C:2008:449, point 84).* »

74. Par ailleurs, les allégations du requérant ne figurent pas en tant que telles dans le texte de la directive et il n'a pas non plus été possible d'identifier une jurisprudence de la Cour sur le point invoqué par celui-ci.

75. En effet, bien que la directive prévoit explicitement, à son article 4, paragraphe 3, que les États membres, agissant conformément à leur législation, délivrent à leurs citoyens, ou renouvellent, une carte d'identité ou un passeport indiquant leur nationalité, on peut objectivement se poser la question de savoir si, en instaurant un critère de distinction entre ses ressortissants (à savoir le critère du domicile), l'État membre respecte pleinement les principes sur lesquels repose la libre circulation des ressortissants des États membres au sein de l'Union.

76. Par conséquent, en l'absence de disposition expresse du droit de l'Union réglementant la situation du ressortissant roumain domicilié dans un autre État membre, situation en vertu de laquelle un tel ressortissant bénéficie uniquement d'un passeport en tant que titre de voyage, contrairement au ressortissant roumain domicilié en [omissis] Roumanie, qui bénéficie de deux titres de voyage, il pourrait être conclu que la loi nationale procède à une interprétation restrictive de l'article 4, paragraphe 3, de la directive [2004/38], dans la mesure où l'objectif de cette dernière était d'uniformiser les conditions exigées par les États membres pour l'entrée sur le territoire d'un autre État membre ; en effet, il semble qu'un ressortissant roumain qui décide de déplacer son domicile dans un État membre autre que la Roumanie subit une restriction du point de vue des titres de voyage qu'il peut utiliser.

77. Il est vrai qu'il pourrait éventuellement bénéficier du titre de voyage qui pourrait être délivré par l'État membre [dans lequel il est domicilié], s'il remplissait les conditions légales spécifiques requises par cet État, mais la juridiction de céans considère que ce point n'est pas pertinent, car ce qui importe sous l'angle du respect du droit à la libre circulation est uniquement de savoir si la loi nationale respecte les principes sur lesquels repose le droit de l'Union ; la loi nationale ne prévoit d'ailleurs pas, comme condition pour restituer la carte d'identité permanente, la preuve que le ressortissant établi dans un autre État membre bénéficie d'un titre de voyage similaire dans cet État, la remise de la pièce d'identité attestant l'existence du domicile en Roumanie délivrée par les

autorités roumaines étant prévue comme une obligation inconditionnelle de toute autre preuve.

78. [omissis]

En ce qui concerne le non-respect du principe de non-discrimination

79. [omissis]

80. [Réitération d'allégations du requérant déjà exposées aux points 65 et 66]

81. Les articles 20 et 21 de la Charte consacrent le droit à l'égalité et à l'interdiction de toute discrimination, l'énumération des critères de discrimination n'étant qu'indicative et non exhaustive.

82. Le requérant a fait valoir qu'il n'existait aucun objectif légitime ni aucune proportionnalité pour cette différence de traitement. Dans la mesure où l'État roumain délivre deux documents de voyage afin de voyager au sein de l'Union aux ressortissants roumains domiciliés en Roumanie, mais un seul document de voyage afin de voyager entre les États membres de l'Union aux ressortissants roumains domiciliés dans un autre État membre de l'Union, cela signifie qu'il existe une discrimination entre les ressortissants roumains selon qu'ils soient domiciliés en Roumanie ou dans un autre État membre de l'Union, en ce qui concerne l'exercice du droit fondamental à la libre circulation au sein de l'Union (consacré à l'article 45 de la Charte), en violation des droits fondamentaux à l'égalité et à la non-discrimination (consacrés à l'article 20 et à l'article 21, paragraphe 1, de la Charte).

83. La juridiction de céans constate que, dans *son arrêt [omissis] du 1^{er} octobre 2009 (C-103/08, Gottwald*, points 23 à 25, 27 et 28), la Cour a jugé :

84. « À titre liminaire, il importe de rappeler que, selon une jurisprudence constante, le statut de citoyen de l'Union a vocation à être le statut fondamental des ressortissants des États membres permettant à ceux parmi ces derniers qui se trouvent dans la même situation d'obtenir, indépendamment de leur nationalité et sans préjudice des exceptions expressément prévues à cet égard, le même traitement juridique (arrêts du 15 mars 2005, *Bidar*, C-209/03, *Rec. p. I- 2119*, point 31, ainsi que du 12 juillet 2005, *Schempp*, C-403/03, *Rec. p. I-6421*, point 15 et jurisprudence citée).

85. *En particulier, ainsi que la Cour l'a déjà jugé, tout citoyen de l'Union peut se prévaloir de l'article 12 CE, interdisant toute discrimination en raison de la nationalité, dans toutes les situations relevant du domaine d'application ratione materiae du droit communautaire (arrêts du 12 mai 1998, Martinez Sala, C-85/96, Rec. p. I-2691, point 62, et Schempp, précité, point 17).*

86. *Ces situations comprennent, notamment, celles relevant de l'exercice de la liberté de circuler et de séjourner sur le territoire des États membres conférée par*

l'article 18 CE (arrêts du 2 octobre 2003, Garcia Avello, C-148/02, Rec. p. I- 11613, point 24 ; Bidar, précité, point 33, ainsi que du 18 novembre 2008, Förster, C-158/07, non encore publié au Recueil, point 37).

[...]

87. *À cet égard, il ressort également de la jurisprudence que les règles d'égalité de traitement entre nationaux et non-nationaux prohibent non seulement les discriminations ostensibles fondées sur la nationalité, mais encore toutes formes dissimulées de discrimination qui, par application d'autres critères de distinction, aboutissent en fait au même résultat (voir, notamment, arrêts du 23 janvier 1997, Pastoors et Trans-Cap, C-29/95, Rec. p. I-285, point 16 ; du 19 mars 2002, Commission/Italie, C-224/00, Rec. p. I-2965, point 15, ainsi que du 30 juin 2005, Tod's et Tod's France, C-28/04, Rec. p. I- 5781, point 19).*

88. *Tel est le cas, notamment, d'une mesure qui prévoit une distinction fondée sur le critère du domicile ou de la résidence, en ce que celui-ci risque de jouer principalement au détriment des ressortissants d'autres États membres, dans la mesure où les personnes non domiciliées sur le territorial national, de même que les non-résidents, sont le plus souvent des non-nationaux (voir notamment, en ce sens, arrêts du 29 avril 1999, Ciola, C-224/97, Rec. p. I-2517, point 14, ainsi que du 16 janvier 2003, Commission/Italie, C-388/01, Rec. p. I-721, point 14). »*

89. Ainsi, le critère du domicile pourrait constituer une base de traitement discriminatoire qui, pour pouvoir être justifiée au regard du droit de l'Union, doit se fonder sur des considérations objectives indépendantes de la nationalité des personnes concernées et proportionnées à l'objectif légitimement poursuivi par le droit national.

90. Par exemple, dans l'affaire précitée, la Cour a jugé que réserver le bénéfice d[']une] vignette annuelle gratuite aux seules personnes handicapées ayant leur domicile ou leur lieu de résidence habituel en Autriche, en y incluant également celles qui se rendent régulièrement dans cet État pour des raisons de nature professionnelle ou personnelle, ne va pas au-delà de ce qui est nécessaire pour atteindre les objectifs poursuivis, puisque la promotion de la mobilité et de l'intégration des personnes handicapées ainsi que la volonté de garantir l'existence d'un certain lien de rattachement entre la société de l'État membre concerné et le bénéficiaire d'une prestation telle que celle en cause au principal sont certes susceptibles de constituer des considérations objectives d'intérêt général de nature à justifier que les conditions d'octroi d'une telle prestation puissent affecter la libre circulation des citoyens de l'Union.

91. Dans la présente affaire, la défenderesse n'a pas indiqué quelle considération objective d'intérêt général pourrait justifier la différence de traitement et la suppression du droit des ressortissants roumains domiciliés dans un autre État membre de l'Union de disposer d'une carte d'identité nationale, et la juridiction de renvoi n'a pas pu identifier une telle raison.

92. De même, l'exigence de proportionnalité ne semble pas non plus suffisamment justifiée ; une mesure est proportionnée lorsque, tout en étant apte à la réalisation de l'objectif poursuivi, elle ne va pas au-delà de ce qui est nécessaire pour l'atteindre. Ainsi, si l'objectif de la délivrance d'une carte d'identité permanente aux seuls ressortissants roumains domiciliés en Roumanie est d'accorder un bénéfice au regard de la liberté de circulation aux ressortissants [de l'État roumain], il peut apparaître comme totalement discriminatoire de refuser de délivrer une telle carte d'identité aux ressortissants [roumains domiciliés dans] un autre État membre de l'Union.

93. La juridiction de céans rappelle également que, dans **son arrêt [omissis] du 8 juin 2017 (C-541/15, Freitag, point 35)**, la Cour a jugé :

94. *« Il y a lieu de rappeler que la Cour a itérativement jugé qu'une réglementation nationale qui désavantage certains ressortissants nationaux en raison du seul fait qu'ils ont exercé leur liberté de circuler et de séjourner dans un autre État membre constitue une restriction aux libertés reconnues par l'article 21, paragraphe 1, TFUE à tout citoyen de l'Union (arrêts du 14 octobre 2008, Grunkin et Paul, C-353/06, EU:C:2008:559, point 21 ; du 22 décembre 2010, Sayn-Wittgenstein, C-208/09, EU:C:2010:806, point 53 ; du 12 mai 2011, Runevič-Vardyn et Wardyn, C-391/09, EU:C:2011:291, point 68, ainsi que du 2 juin 2016, Bogendorff von Wolffersdorff, C-438/14, EU:C:2016:401, point 36). »*

95. De même, dans son **arrêt [omissis] du 13 juin 2019, TopFit et Biffi (C-22/18, EU:C:2019:497, points 27 à 32)**, la Cour a jugé :

96. *« À cet égard, il convient de relever qu'un citoyen de l'Union, tel que M. Biffi, ressortissant italien qui s'est déplacé en Allemagne où il réside depuis 15 ans, a exercé son droit à la libre circulation, au sens de l'article 21 TFUE.*

97. *Conformément à une jurisprudence constante, le statut de citoyen de l'Union a vocation à être le statut fondamental des ressortissants des États membres permettant à ceux parmi ces derniers qui se trouvent dans la même situation d'obtenir, indépendamment de leur nationalité et sans préjudice des exceptions expressément prévues à cet égard, le même traitement juridique (arrêt du 20 septembre 2001, Grzelczyk, C-184/99, EU:C:2001:458, point 31).*

98. *Ainsi que la Cour l'a déjà jugé, la situation d'un citoyen de l'Union qui a fait usage de sa liberté de circulation relève du champ d'application de l'article 18 TFUE, qui consacre le principe de non-discrimination en raison de la nationalité (arrêt du 13 novembre 2018, Raugevicius, C-247/17, EU:C:2018:898, point 27).*

99. *Cet article a vocation à s'appliquer à un citoyen de l'Union qui, à l'instar de M. Biffi, réside dans un État membre autre que celui dont il a la nationalité, dans lequel il entend participer à des compétitions sportives en tant qu'amateur.*

100. *En outre, la Cour a déjà jugé que le droit de l'Union garantit à tout ressortissant d'un État membre tant la liberté de se rendre dans un autre État membre pour y exercer une activité salariée ou non salariée que celle d'y résider après y avoir exercé une telle activité et que l'accès aux activités de loisirs offertes dans cet État constitue le corollaire de la liberté de circulation (arrêt du 7 mars 1996, Commission/France, C-334/94, EU:C:1996:90, point 21).*

101. *La Cour a également jugé que les droits conférés à un citoyen de l'Union par l'article 21, paragraphe 1, TFUE tendent, notamment, à favoriser l'intégration progressive du citoyen de l'Union concerné dans la société de l'État membre d'accueil (voir, en ce sens, arrêt du 14 novembre 2017, Lounes, C-165/16, EU:C:2017:862, point 56). »*

102. En conclusion, la juridiction de céans considère que, concernant la justification de la différence de traitement, il existe un doute raisonnable quant à l'interprétation correcte du droit de l'Union [omissis].

103. *En ce qui concerne la formulation de la question, la juridiction de céans constate qu'il convient de la reformuler, étant donné qu'il ne peut être demandé à la Cour de rendre des décisions d'orientation ou de résoudre le fond de l'affaire, les seules questions pouvant lui être posées étant celles visant à préciser si l'interprétation d'une règle nationale est conforme au droit de l'Union.*

IV. Question préjudicielle

[Procédure nationale]

PAR CES MOTIFS

AU NOM DE LA LOI

ORDONNE :

[omissis]

En vertu de l'article 267 TFUE, l'Înalta Curte de Casație și Justiție (Haute Cour de cassation et de justice) saisit la Cour de justice de l'Union européenne de la question préjudicielle suivante :

« L'article 26, paragraphe 2, TFUE, l'article 20, l'article 21, paragraphe 1, et l'article 45, paragraphe 1, de la charte des droits fondamentaux de l'Union européenne ainsi que les articles 4, 5 et 6 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 leurs familles de circuler et de séjourner librement sur le territoire des États membres, modifiant le règlement (CEE) n° 1612/68 et abrogeant les directives 64/221/CEE, 68/360/CEE, 72/194/CEE, 73/148/CEE, 75/34/CEE, 75/35/CEE, 90/364/CEE, 90/365/CEE et 93/96/CEE, doivent-ils être interprétés en ce sens qu'ils s'opposent à une réglementation d'un État membre

qui ne permet pas [à celui-ci] de délivrer à l'un de ses ressortissants une carte d'identité ayant valeur de document de voyage au sein de l'Union, au motif que ledit ressortissant a établi son domicile dans un autre État membre ? »

[Procédure nationale]

DOCUMENT DE TRAVAIL