

Versiune anonimată

-1195536 -

C-491/21 – 1

Cauza C-491/21

Cerere de decizie preliminară

Data depunerii:

10 august 2021

Instanța de trimitere:

Înalta Curte de Casație și Justiție (România)

Data deciziei de trimitere:

11 mai 2021

Recurent:

WA

Intimată:

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

[OMISSIS]

ÎNALTA CURTE DE CASAȚIE ȘI JUSTIȚIE

SECȚIA DE CONTENCIOS ADMINISTRATIV ȘI FISCAL

[OMISSIS]

ÎNCHEIERE

[OMISSIS]

Sedința publică din data de 11 mai 2021

[OMISSIS]

Pe rol se află soluționarea cererii de sesizare a Curții de Justiție a Uniunii Europene formulate de recurentul-reclamant WA, domiciliat în Franța,

[OMISSIS], cu reședința în [OMISSIS] București, în contradictoriu cu intimata-pârâtă Direcția pentru Evidența Persoanelor și Administrarea Bazelor de Date din Ministerul Afacerilor Interne, [OMISSIS] în cauza având ca obiect recursul declarat de reclamant împotriva sentinței [OMISSIS] din data de 28.03.2018 pronunțate de Curtea de Apel București – Secția a VIII-a Contencios administrativ și fiscal.

[OMISSIS]

ÎNALTA CURTE

1. Asupra cererii de sesizare a Curții de Justiție a Uniunii Europene, în temeiul dispozițiilor articolului 267 din Tratatul [privind funcționarea] [OMISSIS] Uniunii Europene și a Recomandărilor Curții de Justiție a Uniunii Europene în atenția instanțelor naționale, referitoare la efectuarea trimiterilor preliminare [OMISSIS] publicate în *Jurnalul Oficial al Uniunii Europene* nr. C 380 [OMISSIS] din 08 noiembrie 2019, reține următoarele:

Obiectul litigiului principal și faptele pertinente

2. La data de 18.12.2017, [OMISSIS] s-a înregistrat pe rolul Curții de Apel București – Secția a VIII-a Contencios administrativ și fiscal cererea reclamantului **WA** prin care a chemat în judecată pe pârâta **Direcția pentru Evidența Persoanelor și Administrarea Bazelor de Date din Ministerul Afacerilor Interne**, pentru ca prin hotărârea ce se va pronunța să fie obligată pârâta să-i elibereze carte de identitate sau carte electronică de identitate și să-i plătească cheltuielile de judecată.

3. În drept, recurentul-reclamant s-a întemeiat pe tratatele constitutive ale UE (libertatea de circulație a persoanelor și a serviciilor), inclusiv Carta drepturilor fundamentale a UE (dreptul fundamental la libertatea de circulație între statele membre ale UE și interzicerea discriminării), precum și pe prevederile articolelor 4-6 din Directiva 2004/38/CE a Parlamentului European și a Consiliului din 29.04.2004 [privind dreptul la liberă circulație și ședere pe teritoriul statelor membre pentru cetățenii Uniunii și membrii familiilor acestora] [OMISSIS] (dreptul cetățenilor europeni de a intra, de a ieși și de a rezida pe termen scurt într-un stat membru al UE pe baza cărții de identitate sau a pașaportului).

4. În fapt, reclamantul a arătat că este cetățean român și din anul 2014 are domiciliul în Franța, astfel că autoritățile române i-au eliberat un pașaport simplu electronic în care este menționat domiciliul în Franța. Anual, își stabilește reședința și în România, primind carte de identitate provizorie, întrucât viața sa privată și profesională se desfășoară atât în Franța, cât și în România, călătorind des între Paris și București.

5. Prin cererea din 17.09.2017 i-a solicitat pârâtei eliberarea cărții de identitate sau a cărții electronice de identitate, fiindu-i respinsă cererea pe motiv că nu are domiciliul în România.

6. Reclamantul consideră refuzul pârâtei de emitere a actului solicitat ca fiind nejustificat, încălcându-i dreptul la libera circulație și dreptul la interzicerea discriminării.

7. Prin *sentința civilă* [OMISSIS] *din data de 28.03.2018 pronunțată de Curtea de Apel București – Secția a VIII-a Contencios administrativ și fiscal*, s-a respins acțiunea formulată de reclamantul WA, în contradictoriu cu pârâta Direcția pentru Evidența Persoanelor și Administrarea Bazelor de Date din Ministerul Afacerilor Interne, ca neîntemeiată, cu motivarea că refuzul intimatei-pârâte de a-i elibera recurentului-reclamant carte de identitate este justificat de dreptul intern român, care prevede că se eliberează cărți de identitate numai cetățenilor români cu domiciliul în România. Cât privește Directiva [OMISSIS] 2004/38/CE, aceasta nu obligă statele membre ale UE să elibereze propriilor cetățeni cărți de identitate, astfel că dreptul intern nu contravine dreptului unional. De asemenea, recurentul-reclamant nu a fost discriminat, întrucât statul român i-a eliberat pașaport, care constituie document de călătorie, în baza căruia poate călători în străinătate.

8. Împotriva sentinței a formulat recurs reclamantul, solicitând admiterea căii de atac, casarea sentinței atacate date cu încălcarea și aplicarea greșită a normelor de drept material și, în judecare, admiterea cererii de chemare în judecată.

9. În motivarea cererii de recurs, s-au arătat următoarele:

10. Prima instanță ignoră în mod manifest faptul că recurentul-reclamant a invocat expres drepturile sale consacrate de tratatele Uniunii Europene, deci de dreptul originar, cât timp dreptul unional originar (tratatele constitutive, inclusiv Carta drepturilor fundamentale a UE, care are valoare convențională) consacră atât cele patru libertăți de circulație (aplicabile în cauză fiind libertatea de circulație a persoanelor și a serviciilor, în concret cele avocațiale), cât și, ca drepturi fundamentale, libertatea de circulație a cetățenilor europeni pe teritoriul statelor membre ale Uniunii Europene și dreptul la interzicerea discriminării, drepturile fundamentale fiind interpretate în lumina Convenției europene a drepturilor omului și a jurisprudenței Curții Europene a Drepturilor Omului.

11. În concret, libera circulație a persoanelor și serviciilor, ca libertăți economice în cadrul pieței [interne] [OMISSIS], sunt consacrate de articolul 26 [alineatul] [OMISSIS] (2) din Tratatul [privind funcționarea] [OMISSIS] Uniunii Europene, libertatea de circulație a cetățenilor europeni pe teritoriul statelor membre ale Uniunii Europene este consacrată de articolul 45 [alineatul] [OMISSIS] (1) din Carta drepturilor fundamentale a Uniunii Europene, iar dreptul la interzicerea discriminării indiferent de criteriu este consacrat de articolul 21 [alineatul] [OMISSIS] (1) din Carta drepturilor fundamentale a Uniunii Europene.

12. Deși recurentul-reclamant s-a întemeiat în mod expres pe aceste libertăți economice și drepturi fundamentale din dreptul originar (convențional) al Uniunii

Europene, prima instanță le-a ignorat complet în sentința motivată, limitându-și analiza exclusiv la dreptul derivat (o directivă).

13. În cazul contrarității unei legi interne cu dreptul Uniunii Europene, judecătorul este obligat să înlăture de la aplicare legea internă contrară și să se întemeieze direct pe normele dreptului Uniunii Europene, conform articolului 148 alineatele (2), (3) și (4) din Constituție, potrivit cărora normele dreptului Uniunii Europene care sunt direct aplicabile au forță supralegislativă, chestiune garantată constituțional de autoritatea judecătorească. Refuzând să constate discriminarea pe motiv că, dacă ar exista, ea ar decurge din lege, prima instanță a violat această normă constituțională, precum și principiul supremației dreptului Uniunii Europene asupra dreptului intern, principiu fundamental al ordinii juridice europene.

14. [OMISSIS] [reluarea poziției primei instanțe deja expuse la punctul 7]

15. Raționamentul primei instanțe ignoră sensul evident al directivei și însăși noțiunea de discriminare. Dacă este adevărat că directiva nu impune statelor membre ale Uniunii Europene să elibereze cetățenilor lor cărți de identitate (există state membre ale Uniunii Europene care nu eliberează cărți de identitate), ea consacră, prin articolele 4-[OMISSIS]6, dreptul cetățenilor europeni de a intra, de a ieși și de a rezida pe termen scurt într-un stat membru al Uniunii Europene pe baza cărții de identitate (pentru cetățenii statelor membre ale Uniunii Europene care eliberează cărți de identitate) sau a pașaportului.

16. Altfel spus, în mod evident, interpretarea corectă a directivei este că statele membre ale Uniunii Europene nu sunt obligate să elibereze cărți de identitate cetățenilor lor, dar, dacă decid să o facă, atunci acest lucru trebuie să fie realizat în mod nediscriminatoriu.

17. Or, singurul criteriu pentru care recurentului-reclamant, care este cetățean român, i se refuză eliberarea cărții de identitate este faptul că nu are domiciliul în România, ci în Franța, care este tot un stat membru al Uniunii Europene. Pe de o parte, între cetățenii europeni este interzisă discriminarea în raport cu statul membru al Uniunii Europene în care își au domiciliul (un cetățean român trebuie tratat similar, indiferent că are domiciliul în România sau în Franța). Pe de altă parte, nu există nicio justificare rațională și obiectivă a acestei diferențe de tratament.

18. Atingerea adusă drepturilor recurentului-reclamant nu este doar ipotetică, ci reală și efectivă; astfel, în perioada 08-19.06.2018, adică timp de 12 zile, recurentul-reclamant a fost în imposibilitatea de a părăsi teritoriul României și de a se deplasa în Franța [OMISSIS], pașaportul său aflându-se la Ambasada Rusiei din București pentru obținerea unei vize. Un cetățean român cu domiciliul în România s-ar fi putut deplasa fără probleme în Franța cu cartea de identitate, posibilitate refuzată în mod discriminatoriu recurentului-reclamant.

19. În motivarea recursului, recurentul-reclamant s-a întemeiat pe prevederile articolului 26 [alineatul] [OMISSIS] (2) din Tratatul [privind funcționarea] [OMISSIS] UE, [ale] articolului 45 [alineatul] [OMISSIS] (1) din Carta drepturilor fundamentale a UE, [ale] articolului 21 [alineatul] [OMISSIS] (1) din Carta drepturilor fundamentale a UE [OMISSIS] [și ale] articolelor 4-6 din Directiva [2004/38/CE] [OMISSIS].

20. În cadrul recursului, recurentul-reclamant a ridicat, de asemenea, excepția de neconstituționalitate a dispozițiilor normative interne conform cărora cartea de identitate se emite numai pentru cetățenii români cu domiciliul în România, susținând că ele contravin dreptului constituțional la interzicerea discriminării, interpretat în lumina articolului 20 și [a] articolului 21 din Carta drepturilor fundamentale a UE.

21. [OMISSIS]

22. [OMISSIS] [dispoziții procedurale referitoare la sesizarea Curții Constituționale]

Solicitarea de trimitere către Curtea de Justiție a Uniunii Europene a unei cereri de pronunțare a unei decizii preliminare

23. Prin cererea înregistrată la data de 7 decembrie 2020, recurentul-reclamant a solicitat sesizarea Curții de Justiție a Uniunii Europene în temeiul articolului 267 TFUE, cu următoarea întrebare preliminară:

24. „*Dreptul UE (în special articolul 26 [alineatul] [OMISSIS] 2) din Tratatul [privind funcționarea] [OMISSIS] UE, articolul 20, articolul 21 [alineatul] [OMISSIS] (1) și articolul 45 [alineatul] [OMISSIS]. (1) din Carta drepturilor fundamentale a UE și articolul 4, articolul 5 și articolul 6 din Directiva [2004/38/CE] [OMISSIS]), pentru a avea caracter efectiv și a produce efect util, se interpretează în sensul că permite sau interzice statelor membre ale UE care decid să elibereze propriilor cetățeni cărți de identitate (care constituie document de călătorie pentru a călători între statele membre ale UE) să limiteze eliberarea cărților de identitate numai pentru propriii cetățeni care au domiciliul (rezidența de lungă durată) în respectivul stat membru al UE de cetățenie, cu excluderea propriilor cetățeni care au domiciliul [OMISSIS] într-un alt stat membru al UE și unde desfășoară activități independente de prestări de servicii?*”

25. A susținut recurentul-reclamant că sunt îndeplinite condițiile de admisibilitate a unei cereri [de decizie preliminară] [OMISSIS] impuse de articolul 19 [alineatul] [OMISSIS] (3) [litera] (b) din Tratatul [privind] [OMISSIS] UE și de articolul 267 din Tratatul [privind funcționarea] [OMISSIS] UE, ca și de jurisprudența Curții de Justiție a UE [OMISSIS] întrucât cererea privește dreptul UE; cererea privește interpretarea tratatelor constitutive ale UE și a unei directive UE [OMISSIS]; interpretarea solicitată nu rezultă în mod clar și direct din dreptul UE și nu a fost deja făcută de Curtea de Justiție a UE; iar chestiunea este ridicată în fața [instanței] [OMISSIS] naționale de [ultim grad]

[OMISSIS], a cărei decizie este definitivă și nu mai este susceptibilă de nicio cale de atac.

26. În susținerea cererii, s-a arătat că, atât timp cât statul român emite cetățenilor români cu domiciliul în România două documente de călătorie pentru a călători în interiorul UE, dar cetățenilor români cu domiciliul în alt stat membru al UE un singur document de călătorie pentru a călători între statele membre ale UE, înseamnă că există discriminare între cetățenii români după cum au domiciliul în România sau în alt stat membru al UE, sub aspectul exercitării dreptului fundamental la liberă circulație în interiorul UE (consacrat de articolul 45 din Carta drepturilor fundamentale a UE), ceea ce încalcă dreptul fundamental la egalitate și nediscriminare (consacrate de articolul 20 și articolul 21 [alineatul] [OMISSIS] (1) din Carta drepturilor fundamentale a UE).

27. Totodată, s-a arătat că, deși Directiva [2004/38/CE] [OMISSIS] nu impune statelor membre ale UE să elibereze cărți de identitate cetățenilor lor, ea este încălcată prin faptul că statul român eliberează cărți de identitate doar cetățenilor români cu domiciliul în România, iar nu și cetățenilor români cu domiciliul în străinătate, în concret cu domiciliul într-un alt stat membru al UE.

28. [OMISSIS]

29. [OMISSIS] [reluarea unor susțineri ale recurentului deja expuse la punctele 15-18 și 26 și 27]

30. [OMISSIS]

31. Intimata-pârâtă nu și-a exprimat un punct de vedere asupra cererii de [decizie] [OMISSIS] preliminară.

II. Dispozițiile juridice pertinente

II.1. Dispoziții de drept intern aplicabile

32. 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][OMISSIS].10.2011, cu modificările și completările ulterioare:

33. - articolul 12 alineatul (1): „Începând cu vârsta de 14 ani, cetățenilor români li se eliberează acte de identitate.”

34. - articolul 12 alineatul (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.”

35. - **articolul 13 alineatul (1):** „Actul de identitate face dovada identității, a cetățeniei române, a adresei de domiciliu și, după caz, a adresei de reședință.”

36. - **articolul 13 alineatul (2):** „În condițiile Legii nr. 248/2005 privind regimul liberei circulații a cetățenilor români în străinătate, cu modificările și completările ulterioare, cartea de identitate și cartea electronică de identitate constituie document de călătorie în statele membre ale Uniunii Europene.”

37. - **articolul 13 alineatul (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.”

38. - **articolul 20 alineatul (1) litera c):** „Cartea de identitate provizorie se eliberează în următoarele cazuri: [...] în cazul cetățenilor români cu domiciliul în străinătate, care locuiesc temporar în România.”

39. **Legea nr. 248/2005 privind regimul liberei circulații a cetățenilor români în străinătate, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr. 682 din 29.07.2005, cu modificările și completările ulterioare:**

40. - **articolul 6¹ alineatul (1):** „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.”

41. - **articolul 34 alineatul (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”.

II.2. Dreptul Uniunii Europene

42. **Tratatul privind Uniunea Europeană (versiune consolidată), publicat în Jurnalul Oficial al Uniunii Europene, nr. C 202, din 7 iunie 2016**

43. - **articolul 4 [alineatul] [OMISSIS](3) –** „În temeiul principiului cooperării loiale, Uniunea și statele membre se respectă și se ajută reciproc în îndeplinirea misiunilor care decurg din tratate.

Statele membre adoptă orice măsură generală sau specială pentru asigurarea îndeplinirii obligațiilor care decurg din tratate sau care rezultă din actele instituțiilor Uniunii.

Statele membre facilitează îndeplinirea de către Uniune a misiunii sale și se abțin de la orice măsură care ar putea pune în pericol realizarea obiectivelor Uniunii.”

44. *Tratatul privind funcționarea Uniunii Europene (versiune consolidată), publicat în Jurnalul Oficial al Uniunii Europene, nr. C 202, din 7 iunie 2016*

- articolul 26 [alineatul][OMISSIS] (2) – „*Piața internă cuprinde un spațiu fără frontiere interne, în care libera circulație a mărfurilor, a persoanelor, a serviciilor și a capitalurilor este asigurată în conformitate cu dispozițiile tratatelor.*”

45. *Carta drepturilor fundamentale a UE – libertatea de circulație a cetățenilor europeni pe teritoriul statelor membre ale UE*

46. - articolul 45 [alineatul][OMISSIS] (1)

Libertatea de circulație și de ședere

(1) Orice cetățean al Uniunii are dreptul de circulație și de ședere liberă pe teritoriul statelor membre.

47. - articolul 21 [alineatul][OMISSIS] (1):

Nediscriminarea

(1) Se interzice discriminarea de orice fel, bazată pe motive precum sexul, rasa, culoarea, originea etnică sau socială, caracteristicile genetice, limba, religia sau convingerile, opiniile politice sau de orice altă natură, apartenența la o minoritate națională, averea, nașterea, un handicap, vârsta sau orientarea sexuală.

48. *Directiva [2004/38/CE][OMISSIS]*

49. - *articolul 4*

„Dreptul de ieșire

(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.”*

50. - articolul 5

„Dreptul de intrare

(1) *Fără a aduce atingere dispozițiilor privind documentele de călătorie aplicabile controalelor la frontierele naționale, statele membre permit intrarea pe teritoriul lor a cetățenilor Uniunii care dețin cărți de identitate valabile sau pașapoarte valabile, precum și a membrilor familiilor acestora care nu au cetățenia unui stat membru și care dețin pașapoarte valabile.*

Cetățenilor Uniunii nu le pot fi impuse vize de ieșire și nici alte formalități echivalente.

[OMISSIS]

(4) *În cazul în care un cetățean al Uniunii sau un membru al familiei acestuia care nu are cetățenia unui stat membru nu posedă documentele de călătorie necesare sau, după caz, viza necesară, statul membru în cauză acordă acestor persoane, înainte de a proceda la expulzarea acestora, toate mijloacele rezonabile pentru a le permite să obțină, într-un termen rezonabil, documentele necesare sau pentru a confirma ori a dovedi prin alte mijloace că beneficiază de dreptul de liberă circulație și ședere.*

(5) *Statul membru poate cere persoanei în cauză să-și raporteze prezența pe teritoriul său într-un termen rezonabil și nediscriminatoriu. Nerespectarea acestei cerințe poate face persoana respectivă pasibilă de sancțiuni nediscriminatorii și proporționale.”*

51. - articolul 6

„Dreptul de ședere pentru o perioadă de cel mult trei luni

(1) *Cetățenii Uniunii au dreptul de ședere pe teritoriul altui stat membru pe o perioadă de cel mult trei luni fără nici o altă condiție sau formalitate în afara cerinței de a deține o carte de identitate valabilă sau un pașaport valabil.*

[OMISSIS]”

III. Motivarea trimiterii

Chestiune preliminară – aplicabilitatea dreptului UE

52. [OMISSIS] [reluarea dispozițiilor de drept al UE aplicabile]

53. În temeiul articolului 148 alineatele (2) și (3) din Constituția României, tratatele constitutive ale UE sunt direct aplicabile în ordinea juridică internă română și au forță juridică supralegislativă. Tratatul constitutive ale UE, păstrându-și caracterul de sursă a dreptului UE, devin în egală măsură și sursă a dreptului intern român, dând naștere direct la drepturi pentru subiectele din ordinea juridică internă, care pot fi invocate direct de aceste subiecte în fața autorităților și [instanțelor] [OMISSIS] naționale, acestea din urmă având obligația să aplice direct normele juridice UE, similar legilor interne. Mai mult, ca urmare a forței supralegislativă, orice norme juridice din legile interne contrare trebuie înlăturate de la aplicare, urmând a fi aplicate direct normele juridice UE supralegislativă.

54. Atât aplicarea directă a tratatelor constitutive ale UE, cât și compararea dispozițiilor acestora cu legile interne și înlăturarea de la aplicare a dispozițiilor legislative contrare țin de competența instanțelor judecătorești, în concret a instanței investite cu soluționarea unui litigiu determinat, în virtutea plenitudinii de competență a instanțelor judecătorești, sub aspectul interpretării și aplicării normelor juridice, proces care include alegerea normei aplicabile în caz de conflict de legi, prin aplicarea normei cu forță juridică superioară. Judecătorul național este primul judecător, judecătorul de drept comun, al dreptului UE.

55. Cât privește directivele, care sunt surse derivate ale dreptului UE și care, în principiu, nu sunt de directă aplicare, articolul 148 alineatul (4) din Constituție prevede obligația autorităților naționale de aducere la îndeplinire a obligațiilor rezultate pentru statul român din actul aderării și din tratatele constitutive ale UE. Prin urmare, directivele trebuie transpuse corect și la termen în dreptul intern român, deci legislația națională de transpunere trebuie să respecte directivele transpuse.[OMISSIS]

56. În același timp însă, dreptul UE trebuie aplicat în mod unitar în toate statele membre ale UE, de către toate [instanțele] [OMISSIS] naționale, iar rolul de a asigura interpretarea unitară a dreptului UE revine Curții de Justiție a UE, sesizată de [instanțele] [OMISSIS] naționale cu trimiteri [preliminare] [OMISSIS] în interpretare.

57. Înalta Curte reține că, în jurisprudența Curții de Justiție a Uniunii Europene, s-a stabilit, în interpretarea articolului 267 TFUE [OMISSIS], că o instanță națională ale cărei decizii nu [sunt supuse] [OMISSIS] unei căi de atac în dreptul intern trebuie, atunci când [se pune o problemă de drept comunitar în cauza dedusă judecătii sale] [OMISSIS], să își îndeplinească obligația de sesizare a Curții de Justiție, cu excepția cazului în care constată că [problema invocată] [OMISSIS] nu este [pertinentă] [OMISSIS] sau că dispoziția comunitară în cauză a făcut deja obiectul unei interpretări din partea Curții sau că aplicarea corectă a dreptului comunitar se impune cu o asemenea evidență încât nu mai lasă loc niciunei îndoieli rezonabile; existența unei astfel de posibilități trebuie să fie evaluată în funcție de caracteristicile proprii dreptului comunitar, de dificultățile specifice pe care le prezintă interpretarea acestuia și de riscul divergențelor de

jurisprudență în cadrul Comunității (Hotărârea din 6 octombrie 1982, [CILFIT/Ministero della Sanità], C-283/81, EU:C:1982:335).

58. În prezenta cauză, Înalta Curte urmează să pronunțe, în soluționarea recursului, o hotărâre definitivă, care nu este supusă unei căi de atac potrivit dreptului intern, în sensul dispozițiilor articolului 267 TFUE.

59. Cu privire la această întrebare, care urmează a fi reformulată pentru claritate și în vederea unei abordări unitare a problemei de drept care se ridică în cauză, în opinia acestei instanțe, chestiunea care se invocă privește interpretarea dreptului Uniunii, interpretarea solicitată are legătură directă cu obiectul litigiului principal, este relevantă și pertinentă pentru soluționarea litigiului [OMISSIS], nu a făcut obiectul unei interpretări din partea Curții de Justiție a Uniunii Europene, iar aplicarea corectă a dreptului Uniunii nu se impune cu o asemenea evidență încât să nu lase loc niciunei îndoieli rezonabile, pentru motivele ce vor fi arătate în continuare.

Expunerea motivelor întrebării asupra interpretării dreptului UE și legătura dintre aceste dispoziții și legislația națională aplicabilă litigiului principal

60. Dreptul național român prevede obligativitatea eliberării pentru cetățenii români cu domiciliul în România care au împlinit vârsta de 14 ani a cărții de identitate (în prezent, carte de identitate, în viitor, după operaționalizarea sistemelor tehnice necesare, fie carte de identitate simplă, fie carte electronică de identitate). Cartea de identitate dovedește atât identitatea și cetățenia română a persoanei titulare, cât și domiciliul ei în România.

61. Dimpotrivă, cetățenii români cu domiciliul în străinătate (în afara României), și anume fie în alt stat membru al UE, fie într-un stat terț, nu au dreptul să li se elibereze carte de identitate. Dacă un cetățean român care are domiciliul în străinătate își stabilește reședința în România, acestuia i se eliberează o carte de identitate provizorie.

62. Potrivit dreptului național român, orice cetățean român, indiferent unde are domiciliul (în România sau în străinătate), are dreptul să i se elibereze un pașaport.

63. Dreptul român prevede că documentul de călătorie, pentru a călători în străinătate, este, ca regulă, pașaportul. De asemenea, cartea de identitate are și valoare de document de călătorie, pentru a călători în alte state membre ale UE. Dimpotrivă, cartea de identitate provizorie nu are valoare de document de călătorie, deci în baza ei titularul nu poate călători în străinătate, nici măcar într-un alt stat membru al UE.

64. Sub aspectul aplicabilității dreptului UE și al împrejurărilor concrete ale cauzei judiciare naționale, prezintă relevanță doar situația cetățeanului român cu domiciliul în alt stat membru al UE, iar nu și situația cetățeanului român cu domiciliul într-un stat terț (nonmembru al UE).

65. Prin urmare, conform dreptului intern român, pentru a călători în statele membre ale UE: un cetățean român cu domiciliul în România dispune de două documente de călătorie eliberate de statul român, pașaportul și cartea de identitate, putând folosi, la libera lui alegere, unul singur, și anume pe oricare dintre ele; un cetățean român cu domiciliul într-un alt stat membru al UE decât România nu dispune decât de un singur document de călătorie eliberat de statul român, adică doar de pașaport, întrucât cartea de identitate provizorie nu are și valoare de document de călătorie.

66. Așa fiind, este de necontestat că există o diferență de tratament între cetățeanul român cu domiciliul în alt stat membru al UE și cetățeanul român cu domiciliul în România.

67. Problema de drept supusă soluționării în prezenta cauză este aceea dacă această diferență de tratament, care are temei legal în legislația internă, este sau nu în conformitate cu dreptul unional, inclusiv din perspectiva principiului nediscriminării.

68. Recurentul-reclamant a invocat faptul că această diferență de tratament, pe de o parte, este contrară dreptului Uniunii, iar, pe de altă parte, este discriminatorie.

În ceea ce privește respectarea dreptului Uniunii

69. [OMISSIS] [reluarea unor susțineri ale recurentului deja expuse la punctul 27]

70. [OMISSIS] [reluarea unor susțineri ale recurentului deja expuse la punctele 15-18 și 26 și 27]

71. Înalta Curte constată că, pe de o parte, așa cum a statuat CJUE în Hotărârea [OMISSIS] (Marea Cameră) din 18 decembrie 2014[, McCarthy și alții,] (C-202/13), [punctele] [OMISSIS] 31 și 32:

72. *„Directiva 2004/38 urmărește, astfel cum rezultă dintr-o jurisprudență constantă, 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 să consolideze dreptul menționat (Hotărârea O. și B., C-456/12, EU:C:2014:135, punctul 35 și jurisprudența citată).*

73. *Ținând seama de contextul și de obiectivele Directivei 2004/38, dispozițiile acesteia nu pot fi interpretate restrictiv și nu trebuie, în orice caz, să fie lipsite de efectul lor util (Hotărârea Metock și alții, C-127/08, EU:C:2008:449, punctul 84).”*

74. Pe de altă parte, susținerile recurentului-reclamant nu se regăsesc nici în textul directivei ca atare și nici nu a putut fi identificată jurisprudență a instanței europene pe aspectul invocat de către acesta.

75. Astfel, deși directiva statuează în mod explicit, în articolul 4 [alineatul][OMISSIS] (3), faptul că, hotărând în conformitate cu legislația proprie, statele membre eliberează și reînnoiesc cetățenilor lor cărțile de identitate sau pașapoartele care le atestă cetățenia, se poate pune în mod obiectiv întrebarea dacă, instituind un criteriu de diferențiere între cetățenii săi (respectiv criteriul domiciliului), statul membru respectă integral principiile pe care se sprijină libertatea de circulație a cetățenilor provenind din statele membre în interiorul Uniunii Europene.

76. Ca urmare, neexistând o dispoziție expresă în dreptul unional, care să reglementeze situația cetățeanului român stabilit cu domiciliul în alt stat membru, ipoteza celui care beneficiază doar de pașaport ca titlu de călătorie, spre deosebire de cetățeanul român cu domiciliul în [OMISSIS] România, care beneficiază de două titluri de călătorie, ar putea fi concluzionat în sensul că legea națională realizează o interpretare restrictivă a articolului 4 [alineatul][OMISSIS] (3) din directivă, în măsura în care aceasta a avut ca scop uniformizarea condițiilor cerute de statele membre pentru a intra pe teritoriul altui stat membru; astfel, în mod aparent, un cetățean român care decide să își mute domiciliul în alt stat membru decât România suferă o restrângere din punctul de vedere al titlurilor de călătorie de care se poate folosi.

77. Este adevărat că acesta ar putea beneficia, eventual, de titlul de călătorie care ar putea fi emis de statul membru al cărui resortisant este, dacă ar îndeplini condițiile legale specifice cerute de acesta, dar prezenta instanță consideră că acest aspect de fapt [OMISSIS] nu este relevant, deoarece ceea ce interesează din perspectiva respectării dreptului la liberă circulație este exclusiv dacă legea națională respectă principiile care stau la baza dreptului unional; de altfel, legea națională nu prevede [drept] [OMISSIS] condiție pentru restituirea cărții de identitate permanente dovedirea împrejurării că cetățeanul stabilit în alt stat membru beneficiază de un titlu de călătorie similar în acel stat, predarea actului de identitate care atesta existența domiciliului în România, emis de autoritățile române, fiind prevăzută ca o obligație necondiționată de vreo dovadă suplimentară.

78. [OMISSIS]

În ceea ce privește nerespectarea principiului nediscriminării

79. [OMISSIS]

80. [OMISSIS] [reluarea unor susțineri deja expuse la punctele 65 și 66]

81. Articolul 20 și articolul 21 din Carta drepturilor fundamentale a UE consacră dreptul la egalitate și la interzicerea discriminării, enumerarea criteriilor de discriminare fiind doar exemplificativă, iar nu exhaustivă.

82. Recurentul-reclamant a invocat faptul că nu există niciun scop legitim și nicio proporționalitate pentru această diferență de tratament. Cât timp statul român emite cetățenilor români cu domiciliul în România două documente de călătorie pentru a călători în interiorul UE, dar cetățenilor români cu domiciliul în alt stat membru al UE un singur document de călătorie pentru a călători între statele membre ale UE, înseamnă că există discriminare între cetățenii români după cum au domiciliul în România sau în alt stat membru al UE, sub aspectul exercitării dreptului fundamental la liberă circulație în interiorul UE (consacrat de articolul 45 din Carta drepturilor fundamentale a UE), ceea ce încalcă drepturile fundamentale la egalitate și nediscriminare (consacrate de articolul 20 și articolul 21 [alineatul][OMISSIS] (1) din Carta drepturilor fundamentale a UE).

83. Înalta Curte constată că prin **Hotărârea Curții [OMISSIS] din 1 octombrie 2009 (C-103/08, [OMISSIS] Gottwald [OMISSIS], [punctele] [OMISSIS] 23-25, 27 și 28)**, instanța europeană a statuat următoarele:

84. *„Cu titlu prealabil, trebuie amintit că, potrivit unei jurisprudențe constante, statutul de cetățean al Uniunii are vocație de a fi statutul fundamental al resortisanților statelor membre, ceea ce le permite acelor care se găsesc în aceeași situație ca, independent de naționalitatea lor și sub rezerva excepțiilor expres prevăzute în această privință, să obțină același tratament juridic (Hotărârea din 15 martie 2005, Bidar, C-209/03, Rec., p. I-2119, punctul 31, precum și Hotărârea din 12 iulie 2005, Schempp, C-403/03, Rec., p. I-6421, punctul 15 și jurisprudența citată).*

85. *În particular, astfel cum s-a pronunțat deja Curtea, oricare cetățean al Uniunii se poate prevala de articolul 12 CE, care interzice orice discriminare pe motiv de naționalitate sau cetățenie, în toate situațiile care intră în domeniul de aplicare ratione materiae al dreptului comunitar (Hotărârea din 12 mai 1998, Martínez Sala, C-85/96, Rec., p. I-2691, punctul 62, și Hotărârea Schempp, citată anterior, punctul 17).*

86. *Aceste situații cuprind printre altele situațiile referitoare la exercitarea libertății de circulație și de ședere pe teritoriul statelor membre conferită de articolul 18 CE (Hotărârea din 2 octombrie 2003, Garcia Avello, C-148/02, Rec., p. I-11613, punctul 24, Hotărârea Bidar, citată anterior, punctul 33, și Hotărârea din 18 noiembrie 2008, Förster, C-158/07, nepublicată încă în Repertoriu, punctul 37).*

87. *În această privință, rezultă de asemenea din jurisprudență că normele privind egalitatea de tratament dintre naționali și străini interzic nu numai discriminările evidente, întemeiate pe naționalitate sau cetățenie, ci și orice forme disimulate de discriminare care, prin aplicarea altor criterii de diferențiere,*

conduc, în fapt, la același rezultat (a se vedea în special Hotărârea din 23 ianuarie 1997, Pastoors și Trans-Cap, C-29/95, Rec., p. I-285, punctul 16, Hotărârea din 19 martie 2002, Comisia/Italia, C-224/00, Rec., p. I-2965, punctul 15, precum și Hotărârea din 30 iunie 2005, Tod's și Tod's France, C-28/04, Rec., p. I-5781, punctul 19).

88. *Această situație se regăsește în special în cazul măsurii care prevede o distincție bazată pe criteriul domiciliului sau al reședinței, în sensul că acest criteriu riscă să acționeze în principal în defavoarea resortisanților altor state membre în măsura în care persoanele care nu au domiciliul pe teritoriul național, precum nerezidenții, sunt cel mai adesea străini (a se vedea în acest sens în special Hotărârea din 29 aprilie 1999, Ciola, C-224/97, Rec., p. I-2517, punctul 14, și Hotărârea din 16 ianuarie 2003, Comisia/Italia, C-388/01, Rec., p. I-721, punctul 14)."*

89. Astfel, criteriul domiciliului ar putea reprezenta un temei de tratament discriminatoriu care, pentru a putea fi justificat în raport cu dreptul unional, trebuie să fie întemeiat pe motive obiective, independente de naționalitatea sau cetățenia persoanelor în cauză, și proporționale cu obiectivul urmărit în mod legitim de dreptul național.

90. De exemplu, în cauza mai sus amintită, instanța europeană a reținut că restrângerea beneficiului vinietei anuale gratuite doar la persoanele cu handicap care au domiciliul sau reședința obișnuită în Austria, inclusiv la persoanele care revin în mod regulat în acest stat din motive profesionale sau personale, nu depășește ceea ce este necesar pentru a atinge obiectivele urmărite, deoarece promovarea mobilității și a integrării persoanelor cu handicap, cât și voința de a garanta existența unei anumite legături între societatea statului membru în cauză și beneficiarul unei prestații [OMISSIS] precum cea în cauză în acțiunea principală [OMISSIS] pot, desigur, constitui motive obiective de interes general de natură să justifice faptul că libertatea de circulație a cetățenilor Uniunii poate fi afectată de condițiile de acordare a unei astfel de prestații.

91. În situația din cauza de față, intimata-pârâtă nu a indicat care este motivul obiectiv de interes general care ar putea justifica diferențierea de tratament și eliminarea dreptului de a avea carte de identitate națională pentru cetățenii români cu domiciliul în alt stat membru al Uniunii Europene, iar instanța de trimitere nu a putut identifica o asemenea rațiune.

92. De asemenea, nici cerința proporționalității nu pare a fi suficient justificată; o măsură este proporțională atunci când, fiind aptă pentru realizarea obiectivului urmărit, nu depășește ceea ce este necesar pentru atingerea acestuia. Astfel, dacă scopul eliberării cărții de identitate permanente exclusiv cetățenilor români cu domiciliul în România este acela de a acorda un beneficiu din perspectiva libertății de circulație cetățenilor proprii resortisanți [ai statului român], poate apărea ca fiind complet discriminatorie refuzarea emiterii unei asemenea cărți de identitate cetățenilor proprii resortisanți ai altui stat membru UE.

93. Înalta Curte amintește și cele statuate în *Hotărârea Curții* [OMISSIS] *din 8 iunie 2017 (C-541/15, [OMISSIS] Freitag, [punctul][OMISSIS] 35)*:

94. „Trebuie amintit că Curtea a statuat în mod repetat că o reglementare națională care dezavantajează anumiți resortisanți naționali pentru simplul fapt 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 14 octombrie 2008, Grunkin și Paul, C-353/06, EU:C:2008:559, punctul 21, Hotărârea din 22 decembrie 2010, Sayn-Wittgenstein, C-208/09, EU:C:2010:806, punctul 53, Hotărârea din 12 mai 2011, Runevič-Vardyn și Wardyn, C-391/09, EU:C:2011:291, punctul 68, precum și Hotărârea din 2 iunie 2016, Bogendorff von Wolffersdorff, C-438/14, EU:C:2016:401, punctul 36).*”

95. De asemenea, în cuprinsul *Hotărârii Curții* [OMISSIS] *din 13 iunie 2019 (C-22/18, TopFit [OMISSIS] [și] Biffi [OMISSIS], [punctele] [OMISSIS] 27-32)*:

96. „În această privință, trebuie să se arate că un cetățean al Uniunii precum domnul Biffi, resortisant italian care s-a deplasat în Germania, unde locuiește de 15 ani, și-a exercitat dreptul la liberă circulație în sensul articolului 21 TFUE.

97. În conformitate cu o jurisprudență constantă, statutul de cetățean al Uniunii are vocația de a fi statutul fundamental al resortisanților statelor membre, ceea ce permite acelor resortisanți care se găsesc în aceeași situație să obțină același tratament juridic independent de cetățenia acestora și fără a aduce atingere excepțiilor prevăzute în această privință (*Hotărârea din 20 septembrie 2001, Grzelczyk, C-184/99, EU:C:2001:458, punctul 31*).

98. Astfel cum Curtea a statuat deja, situația unui cetățean al Uniunii care a făcut uz de libertatea sa de circulație intră în domeniul de aplicare al articolului 18 TFUE, care consacră principiul nediscriminării pe motiv de cetățenie sau naționalitate (*Hotărârea din 13 noiembrie 2018, Raugevicius, C-247/17, EU:C:2018:898, punctul 27*).

99. Acest articol are vocația de a se aplica unui cetățean al Uniunii care, la fel ca domnul Biffi, are reședința în alt stat membru decât cel a cărui cetățenie o deține, unde intenționează să participe la competiții sportive ca amator.

100. În plus, Curtea a statuat deja că dreptul Uniunii garantează oricărui resortisant al unui stat membru atât libertatea de a se deplasa în alt stat membru pentru a exercita acolo o activitate salariată sau independentă, cât și pe aceea de a locui acolo după ce a desfășurat o astfel de activitate și că accesul la activitățile de agrement oferite în acest stat constituie corolarul libertății de circulație (*Hotărârea din 7 martie 1996, Comisia/Franța, C-334/94, EU:C:1996:90, punctul 21*).

101. *Curtea a statuat în egală măsură că drepturile conferite unui cetățean al Uniunii prin articolul 21 alineatul (1) TFUE urmăresc printre altele să favorizeze integrarea progresivă a cetățeanului Uniunii interesat în societatea statului membru gazdă (a se vedea în acest sens Hotărârea din 14 noiembrie 2017, Lounes, C-165/16, EU:C:2017:862, punctul 56).”*

102. În concluzie, Înalta Curte reține că, din perspectiva justificării diferenței de tratament, există o îndoială rezonabilă în ceea ce privește interpretarea corectă a dreptului Uniunii [OMISSIS].

103. *Din perspectiva formulării întrebării, Înalta Curte constată că se impune reformularea acesteia, față de împrejurarea că instanța europeană nu poate fi solicitată să emită decizii de îndrumare sau să rezolve fondul cauzei, ci acesteia i se pot adresa exclusiv întrebări care să lămurească dacă modul de interpretare a unei norme naționale este conform dreptului unional.*

IV. Întrebarea preliminară

[OMISSIS] [procedură națională]

PENTRU ACESTE MOTIVE

ÎN NUMELE LEGII

DISPUNE :

[OMISSIS]

În temeiul articolului 267 TFUE, sesizează Curtea de Justiție a Uniunii Europene cu următoarea întrebare preliminară:

„Articolul 26 alineatul (2) din TFUE, articolul 20, [articolul] 21 alineatul (1) și articolul 45 alineatul (1) din Carta drepturilor fundamentale a UE și articolele 4, 5 și 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 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?”

[OMISSIS] [procedură națională]