Repertoriul jurisprudenței

CONCLUZIILE AVOCATULUI GENERAL
DOMNUL MACIEJ SZPUNAR
prezentate la 27 aprilie 2023 [1]

Cauza C-491/21

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

[cerere de decizie preliminară formulată de
Înalta Curte de Casație și Justiție (România)]

„Trimitere preliminară – Cetățenia Uniunii – Articolul 21 TFUE – Dreptul de liberă circulație și ședere pe teritoriul statelor membre – Directiva 2004/38/CE – Articolul 4 – Condiție pentru eliberarea cărții de identitate – Domiciliu în statul membru care emite documentul – Refuz al autorităților acestui stat membru de a elibera o carte de identitate unui resortisant al statului respectiv care are domiciliul pe teritoriul unui alt stat membru – Egalitate de tratament – Restricție – Justificare”

I. Introducere

1. Astfel cum a arătat avocatul general Jacobs în Concluziile prezentate în cauza Pusa, „sub rezerva limitărilor prevăzute chiar la articolul [21 TFUE], niciun dezavantaj nejustificat nu poate fi impus vreunui cetățean al Uniunii care dorește să își exercite dreptul de circulație sau de ședere” [2].

2. În prezenta cauză, Curtea este sesizată de Înalta Curte de Casație și Justiție (România) cu o cerere de decizie preliminară privind interpretarea, pe de o parte, a articolului 26 alineatul (2) și a articolului 21 alineatul (1) TFUE, precum și 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”) și, pe de altă parte, a articolelor 4-6 din Directiva 2004/38/CE [3].

3. Această cerere a fost formulată în cadrul unui litigiu între WA, reclamantul din litigiul principal, 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

[1] Limba originală: franceza.

[2] C-224/02, EU:C:2003:634, punctul 22.

[3] Directiva 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).

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 reclamantului din litigiul principal o carte de identitate ca urmare a faptului că acesta și-a stabilit domiciliul în alt stat membru.

II. Cadrul juridic

A. Dreptul Uniunii

4. Pe lângă anumite dispoziții de drept primar, și anume articolul 21 alineatul (1) TFUE și articolul 20 alineatul (2), articolul 21 alineatul (1) și articolul 45 alineatul (1) din cartă, sunt relevante în cadrul prezentei cauze articolul 4 alineatul (3), articolul 5 alineatele (1) și (4), precum și articolul 6 alineatul (1) din Directiva 2004/38.

B. Dreptul român

5. Ordonanța de urgență a Guvernului nr. 97/2005 privind evidența, domiciliul, reședința și actele de identitate ale cetățenilor români, cu modificările și completările ulterioare [4] (denumită în continuare „OUG nr. 97/2005”), prevede la articolul 12:

„(1) Începând cu vârsta de 14 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 [5], 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.”

[4] Republicată în *Monitorul Oficial al României*, Partea I, nr. 719 din 12 octombrie 2011.

[5] *Monitorul Oficial al României*, Partea I, nr. 682 din 29 iulie 2005.

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 prevede:

„Cartea de identitate provizorie se eliberează în următoarele cazuri:

[…] în cazul 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. Articolele 6 și 6^1 din Legea privind regimul liberei circulații prevăd:

„Articolul 6

(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.

Articolul 6^{1}

(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.

[…]”

11. Articolul 17^{1} 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.

[…]”

12. Articolul 34 alineatele (1), (2) și (6) din legea menționată 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 acelui 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.”

III. Litigiul principal, întrebarea preliminară și procedura în fața Curții

13. Reclamantul din litigiul principal este un avocat, cetățean român care își desfășoară activitățile profesionale atât în Franța, cât și în România și care, din anul 2014, are domiciliul în Franța.

14. Autoritățile române i-au eliberat un pașaport simplu electronic care indică faptul că are domiciliul în Franța. În măsura în care viața sa privată și viața sa profesională se desfășoară atât în Franța, cât și în România, acesta își declară anual reședința și în România și primește o carte de identitate provizorie. Totuși, această categorie de carte de identitate nu constituie un document care să îi permită să călătorească în străinătate.

15. La 17 septembrie 2017, reclamantul din litigiul principal a depus o cerere la Direcția pentru Evidența Persoanelor în vederea eliberării unei cărți de identitate sau a unei cărți electronice de identitate. Cererea menționată a fost respinsă pentru motivul că acesta nu și-a stabilit domiciliul în România.

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

17. La 28 martie 2018, această instanță a respins acțiunea ca neîntemeiată, pentru motivul că decizia de refuz a Direcției pentru Evidența Persoanelor era justificată de dreptul român, care prevede că se eliberează cărți de identitate numai cetățenilor români cu domiciliul în România. Aceasta a considerat că dreptul român nu contravine dreptului Uniunii în măsura în care Directiva 2004/38 nu impune statelor membre obligația de a elibera cărți de identitate propriilor cetățeni. Pe de altă parte, aceasta a apreciat că reclamantul din litigiul principal nu a fost discriminat, în măsura în care autoritățile române i-au eliberat un pașaport simplu, care constituie un document de călătorie ce îi permite să călătorească în străinătate.

18. Considerând că hotărârea Curții de Apel București încălca mai multe dispoziții ale Tratatului FUE, ale cartei și ale Directivei 2004/38, reclamantul din litigiul principal a introdus un recurs la instanța de trimitere, Înalta Curte de Casație și Justiție.

19. Această instanță exprimă îndoieli cu privire la conformitatea cu dreptul Uniunii a refuzului de a elibera o carte de identitate reclamantului din litigiul principal în împrejurările cauzei principale.

20. În această privință, instanța de trimitere subliniază că, deși Directiva 2004/38 are ca scop armonizarea condițiilor impuse de statele membre pentru intrarea pe teritoriul unui alt stat membru, reglementarea națională în cauză realizează o interpretare 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 ar putea constitui un tratament discriminatoriu care, pentru a putea fi justificat în lumina dreptului Uniunii, ar trebui să se întemeieze pe considerații 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 ce considerație obiectivă de interes general ar putea justifica diferența de tratament și 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.

21. 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) din 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?”

22. Reclamantul din litigiul principal, guvernul român, precum și Comisia Europeană au depus observații scrise. Aceleași părți au participat la ședința care a avut loc la 8 februarie 2023.

IV. Analiză

23. Prin intermediul întrebării preliminare, instanța de trimitere solicită în esență să se stabilească dacă articolul 26 alineatul (2) TFUE, articolul 20, articolul 21 alineatul (1) și articolul 45 alineatul (1) din cartă, precum și articolele 4-6 din Directiva 2004/38 trebuie interpretate în sensul că se opun unei reglementări a unui stat membru în temeiul căreia unui cetățean al Uniunii resortisant al acestui stat membru care și-a exercitat dreptul de liberă circulație și de ședere într-un alt stat membru i se refuză eliberarea unei cărți de identitate cu valoare de document de călătorie în cadrul Uniunii pentru simplul motiv că acesta și-a stabilit domiciliul pe teritoriul celuilalt stat membru.

24. Reclamantul din litigiul principal și Comisia consideră că legislația națională în cauză constituie o inegalitate de tratament care afectează dreptul de liberă circulație și de ședere pe teritoriul Uniunii al resortisanților români cu domiciliul în alt stat membru. În schimb, guvernul român susține că statele membre dispun de o putere de apreciere în ceea ce privește eliberarea cărților de identitate și că legislația în cauză nu constituie o restricție a dreptului de liberă circulație și ședere al acestor resortisanți.

25. În prezentele concluzii, vom prezenta câteva observații introductive menite să rezume situația de fapt, amintind legislația relevantă în cauză, și să clarifice dispozițiile dreptului Uniunii aplicabile, înainte de a aborda problema ridicată de întrebarea preliminară în lumina acestor dispoziții.

A. Observații introductive

26. Potrivit situației de fapt prezentate de instanța de trimitere, prezenta cauză privește un resortisant român cu domiciliul în Franța din anul 2014, care își desfășoară activitatea profesională în calitate de avocat atât în Franța, cât și în România[6]. Autoritățile române i-au eliberat un pașaport simplu electronic în care se menționează faptul că acesta are domiciliul în Franța, precum și o carte de identitate provizorie[7]. Această carte de identitate, care nu constituie un document de călătorie, se eliberează resortisanților români cu domiciliul în alt stat membru care au reședința temporară în România și trebuie reînnoită în fiecare an. Reclamantul din litigiul principal a depus o cerere la Direcția pentru Evidența Persoanelor pentru a obține eliberarea unei cărți de identitate (simple sau electronice) care să constituie un document de călătorie ce îi permite să se deplaseze în Franța, însă cererea sa a fost respinsă. Acesta a introdus o acțiune împotriva deciziei menționate la Curtea de Apel București, care a fost respinsă ca neîntemeiată, în esență pentru motivul că legislația română nu ar fi contrară dreptului Uniunii.

27. În această privință, instanța de trimitere arată că, în conformitate cu dreptul român, toți resortisanții români, indiferent de locul unde și-au stabilit domiciliul, au dreptul de a li se elibera un pașaport[8]. Aceasta explică de asemenea că, în temeiul acestui drept, resortisanții români cu domiciliul în România au dreptul, începând cu vârsta de 14 ani, să li se elibereze fie o carte de

6 Reclamantul din litigiul principal a indicat în ședință că, pe lângă activitatea sa de avocat, predă la o universitate franceză.

7 Guvernul român subliniază, ca răspuns la o întrebare adresată de Curte în ședință, că „cartea de identitate provizorie” nu include elementele de securitate ale unei cărți de identitate, în sensul articolului 2 litera (a) și al articolului 3 din Regulamentul (UE) 2019/1157 al Parlamentului European și al Consiliului din 20 iunie 2019 privind consolidarea securității cărților de identitate ale cetățenilor Uniunii și a documentelor de ședere eliberate cetățenilor Uniunii și membrilor de familie ai acestora care își exercită dreptul la liberă circulație (JO 2019, L 188, p. 67).

8 A se vedea articolul 6 alineatul (1) literele (f) și (g), precum și articolul 34 alineatele (1) și (2) din Legea privind regimul liberei circulații.

identitate simplă, fie o carte de identitate electronică cu valoare de document de călătorie [9]. În schimb, resortisanții români cu domiciliul în alt stat membru nu au dreptul de a obține aceste documente de identitate [10]. În această privință, instanța amintită precizează că astfel de resortisanți au obligația, atunci când li se eliberează un pașaport în care se menționează statul membru în care au domiciliul, să restituie documentul de identitate care are valoare de document de călătorie și care atestă existența unui domiciliu în România [11]. Cu toate acestea, în cazul în care se află temporar în acest stat membru, li se eliberează o carte de identitate provizorie care nu are valoare de document de călătorie [12].

28. Este evident că situația în cauză în litigiul principal intră în domeniul de aplicare al dreptului Uniunii și în special al normelor care reglementează exercitarea dreptului de liberă circulație și de ședere.

29. În această privință, reamintim, pe de o parte, că articolul 20 TFUE conferă oricărei persoane care are cetățenia unui stat membru statutul de cetățean al Uniunii [13]. În speță, reclamantul din litigiul principal deține cetățenia română și, prin urmare, beneficiază de statutul de cetățean al Uniunii, care, după cum a afirmat Curtea în repetate rânduri, are „vocația de a fi statutul fundamental al resortisanților statelor membre” [14]. În calitate de cetățean al Uniunii care și-a exercitat libertatea de circulație și de ședere într-un alt stat membru decât statul membru de origine, acesta se poate prevala de drepturile aferente statutului menționat, în special de cele prevăzute la articolul 21 alineatul (1) TFUE, „inclusiv, dacă este cazul, față de statul său membru de origine” [15].

30. Pe de altă parte, amintim de asemenea că articolul 21 alineatul (1) TFUE conferă reclamantului din litigiul principal dreptul de liberă circulație și ședere pe teritoriul statelor membre, sub rezerva limitărilor și condițiilor prevăzute de tratate și de dispozițiile adoptate în vederea aplicării acestora. În special, asemenea limitări și condiții sunt cele prevăzute de Directiva 2004/38, al cărei articol 1 prevede că aceasta are ca obiect printre altele stabilirea condițiilor de exercitare a acestui drept, precum și a restrângerilor acestuia.

31. În sfârșit, observăm că, deși întrebarea preliminară face referire la articolul 26 alineatul (2) TFUE, precum și la articolul 20 și la articolul 21 alineatul (1) din cartă, soluționarea litigiului principal nu impune, cu toate acestea, Curții să se refere în mod expres la aceste dispoziții.

32. În ceea ce privește articolul 45 din cartă, la care face referire de asemenea întrebarea preliminară, trebuie amintit că acesta garantează la alineatul (1) dreptul oricărui cetățean al Uniunii la liberă circulație și ședere liberă pe teritoriul statelor membre, drept care, potrivit

[9] A se vedea articolul 12 alineatele (1) și (2) din OUG nr. 97/2005, precum și articolul 6^{1} alineatul (1) din Legea privind regimul liberei circulații.

[10] Comisia a indicat în observațiile sale scrise că articolul 14 alineatul (2) din OUG nr. 97/2005 prevede că numai resortisanții români *cu domiciliul în România* și care se află *temporar* în străinătate pot solicita eliberarea cărții de identitate.

[11] A se vedea articolul 34 alineatul (6) din Legea privind regimul liberei circulații.

[12] A se vedea articolul 20 alineatul (1) litera (c) din OUG nr. 97/2005. Rezultă din documentele prezentate de reclamantul din litigiul principal în temeiul articolului 62 alineatul (1) din Regulamentul de procedură al Curții că cartea de identitate provizorie conține *adresa locului de reședință temporară* în România al titularului său.

[13] A se vedea în special Hotărârea din 11 iulie 2002, D'Hoop (C-224/98, EU:C:2002:432, punctul 27), și 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 și jurisprudența citată).

[14] Hotărârea din 20 septembrie 2001, Grzelczyk (C-184/99, EU:C:2001:458, punctul 31), și Hotărârea din 1 august 2022, Familienkasse Niedersachsen-Bremen (C-411/20, EU:C:2022:602, punctul 28).

[15] Hotărârea din 14 decembrie 2021, Stolichna obshtina, rayon „Pancharevo” (C-490/20, EU:C:2021:1008, punctul 42 și jurisprudența citată).

Explicațiilor cu privire la Carta drepturilor fundamentale [16], 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 pentru punerea în aplicare a acestora [17].

33. În consecință, este suficient, în opinia noastră, să se facă referire la dispozițiile relevante ale Directivei 2004/38, precum și la articolul 21 TFUE pentru a răspunde la întrebarea adresată de instanța de trimitere [18].

B. Cu privire la interpretarea articolului 4 alineatul (3) din Directiva 2004/38 și la existența unei diferențe de tratament susceptibile să restrângă dreptul de liberă circulație și de ședere

34. Considerăm că este util să se amintească, în primul rând, că, pentru a le permite resortisanților lor să își exercite acest drept, articolul 4 alineatul (3) din Directiva 2004/38 impune statelor membre, care hotărăsc în conformitate cu propria legislație, să elibereze cetățenilor lor cărțile de identitate sau pașapoartele care le atestă cetățenia [19]. În această privință, Curtea a statuat deja că revine statelor membre, în temeiul acestei dispoziții, obligația de a elibera cetățenilor lor sau de a reînnoi o carte de identitate sau un pașaport [20].

35. Trebuie să arătăm, în al doilea rând, că reiese în mod clar din modul de redactare a articolului 4 alineatul (3) din Directiva 2004/38 și în special din alegerea făcută de legiuitorul Uniunii de a utiliza conjuncția coordonatoare disjunctivă „sau” că, în cadrul obligației statelor membre de a elibera un document de călătorie propriilor resortisanți, această dispoziție lasă la latitudinea acestora alegerea tipului de document de călătorie, și anume o carte de identitate *sau* un pașaport.

36. Cu toate acestea, trebuie subliniat faptul că din considerentele (1)-(4) și (11) ale Directivei 2004/38 reiese că aceasta urmărește în primul rând să faciliteze și să consolideze exercitarea dreptului fundamental și individual la liberă circulație și ședere pe teritoriul statelor membre, care este conferit în mod direct cetățenilor Uniunii prin tratat [21]. În această privință, potrivit

16 JO 2007, C 303, p. 29.

17 Hotărârea din 21 iunie 2022, Ligue des droits humains (C-817/19, EU:C:2022:491, punctul 275). De asemenea, trebuie amintit că reiese din jurisprudență 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. Prin urmare, după cum a subliniat în mod corect Comisia, orice restricție a drepturilor prevăzute la articolul 21 alineatul (1) TFUE ar contraveni în mod necesar articolului 45 alineatul (1) din cartă, în măsura în care, după cum am arătat deja, dreptul oricărui resortisant al Uniunii la liberă circulație și ședere pe teritoriul statelor membre, prevăzut de cartă, reflectă dreptul conferit de articolul 21 alineatul (1) TFUE. A se vedea printre altele Hotărârea din 18 iunie 1991, ERT (C-260/89, EU:C:1991:254, punctul 43), Hotărârea din 14 decembrie 2021, Stolichna obshtina, rayon „Pancharevo” (C-490/20, EU:C:2021:1008, punctul 58), Hotărârea din 21 iunie 2022, Ligue des droits humains (C-817/19, EU:C:2022:491, punctele 275 și 281), precum și Ordonanța din 24 iunie 2022, Rzecznik Praw Obywatelskich (C-2/21, EU:C:2022:502, punctul 46).

18 A se vedea de asemenea nota 27 din prezentele concluzii.

19 Hotărârea din 14 decembrie 2021, Stolichna obshtina, rayon „Pancharevo” (C-490/20, EU:C:2021:1008, punctul 43). Articolul 4 alineatul (3) din Directiva 2004/38 prevede că, „[h]otărând în conformitate cu legislația proprie, statele membre eliberează și reînnoiesc cetățenilor lor cărțile de identitate sau pașapoartele care le atestă cetățenia”.

20 A se vedea în acest sens Hotărârea din 6 octombrie 2021, A (Trecerea frontierei la bordul unei nave de agrement) (C-35/20, EU:C:2021:813, punctul 53).

21 Hotărârea din 25 iulie 2008, Metock și alții (C-127/08, EU:C:2008:449, punctul 82), și Hotărârea din 19 septembrie 2013, Brey (C-140/12, EU:C:2013:565, punctul 71).

jurisprudenței constante a Curții, ținând seama de contextul în care se înscrie această directivă și de finalitățile pe care le urmărește, dispozițiile sale nu pot fi interpretate în mod restrictiv și nu trebuie, în orice caz, să fie lipsite de efectul lor util [22].

37. În plus, deși, în stadiul actual al dreptului Uniunii, statele membre au competența în ceea ce privește eliberarea cărților de identitate, amintim totuși că ele trebuie să exercite această competență cu respectarea dreptului Uniunii și în special a dispozițiilor tratatului referitoare la libertatea de circulație și ședere pe teritoriul statelor membre, astfel cum este conferită oricărui cetățean al Uniunii prin articolul 21 alineatul (1) TFUE [23].

38. În prezenta cauză, astfel cum reiese din decizia de trimitere, întrebarea care stă la baza celei preliminare privește diferența de tratament stabilită de legislația română în cauză între resortisanții români cu domiciliul în România și resortisanții români cu domiciliul în alt stat membru. Astfel, această legislație prevede că resortisanții români cu domiciliul în România au dreptul de a obține două documente valabile pentru a călători în cadrul Uniunii, și anume *o carte de identitate și un pașaport*, în timp ce resortisanții români cu domiciliul într-un alt stat membru au dreptul de a obține numai un singur document de călătorie, și anume *un pașaport* [24].

39. Prin urmare, este necesar să se stabilească dacă această diferență de tratament este compatibilă cu dispozițiile dreptului Uniunii referitoare la libertatea de circulație și de ședere a persoanelor și în special cu Directiva 2004/38.

40. Desigur, este adevărat că, astfel cum am arătat deja, 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, și anume o carte de identitate *și* un pașaport. Dimpotrivă, această dispoziție permite statelor membre să aleagă să elibereze resortisanților lor o carte de identitate *sau* un pașaport. Cu toate acestea, dispoziția menționată, interpretată în lumina articolului 21 TFUE, nu poate permite statelor membre să facă *această alegere* prin tratarea mai puțin favorabilă a resortisanților lor ca urmare a exercitării dreptului acestora de liberă circulație și de ședere în cadrul Uniunii. Cu alte cuvinte, alegerea legitimă a statelor membre cu privire la regimul național de eliberare a documentelor de călătorie resortisanților lor, prevăzută la articolul 4 alineatul (3) din Directiva 2004/38, nu poate conduce, precum în speță, la instituirea unei inegalități de tratament care constă în eliberarea unui singur document de călătorie, și anume a unui pașaport, resortisanților români cu domiciliul în alt stat membru.

41. Într-adevăr, după cum a arătat în mod corect Comisia, resortisanții români care au reședința în alte state membre și doresc să beneficieze atât de pașaportul, cât și de cartea lor de identitate (simplă sau electronică) trebuie să aibă domiciliul în România. Din decizia de trimitere reiese că dovada acestui domiciliu este furnizată printre altele de un act de proprietate, un contract de locațiune sau o declarație de primire în spațiu. Acest lucru înseamnă că asemenea resortisanți trebuie nu numai să fie proprietari, locatari sau persoane găzduite într-o locuință în România, ci

[22] Hotărârea din 11 decembrie 2007, Eind (C-291/05, EU:C:2007:771, punctul 43), Hotărârea din 25 iulie 2008, Metock și alții (C-127/08, EU:C:2008:449, punctul 84), Hotărârea din 7 octombrie 2010, Lassal (C-162/09, EU:C:2010:592, punctul 31), Hotărârea din 18 decembrie 2014, McCarthy și alții (C-202/13, EU:C:2014:2450, punctul 32), Hotărârea din 5 iunie 2018, Coman și alții (C-673/16, EU:C:2018:385, punctul 39), și Hotărârea din 11 aprilie 2019, Tarola (C-483/17, EU:C:2019:309, punctul 38).

[23] A se vedea în acest sens printre altele Hotărârea din 26 octombrie 2006, Tas-Hagen și Tas (C-192/05, EU:C:2006:676, punctul 22), Hotărârea din 22 mai 2008, Nerkowska (C-499/06, EU:C:2008:300, punctul 24), precum și Hotărârea din 5 iunie 2018, Coman și alții (C-673/16, EU:C:2018:385, punctele 35-38). A se vedea de asemenea Hotărârea din 6 octombrie 2021, A (Trecerea frontierei la bordul unei nave de agrement) (C-35/20, EU:C:2021:813, punctul 53).

[24] Amintim, astfel cum a arătat Comisia ca răspuns la o întrebare adresată de Curte în ședință, că, din punctul de vedere al dreptului de liberă circulație și de ședere, aceste două situații sunt comparabile.

și să dețină o locuință care este necesară pentru a-și exercita dreptul de liberă circulație și de ședere într-un alt stat membru. Această cerință determină în mod clar un tratament mai puțin favorabil ca urmare a exercitării acestui drept. Astfel, resortisanții români care și-au exercitat dreptul de liberă circulație trebuie să păstreze un domiciliu în România pentru a beneficia de cele două documente de călătorie, în timp ce cei care nu și l-au exercitat și care au domiciliul în România pot beneficia de acestea fără a fi nevoiți să îndeplinească alte condiții.

42. Prin urmare, considerăm că această diferență de tratament ar putea fi, ca atare, susceptibilă să priveze articolul 4 alineatul (3) din Directiva 2004/38 de efectul său util.

43. În plus, amintim, pe de o parte, că articolul 4 alineatul (1) din această directivă afirmă că, „[f]ără 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 […] au dreptul de a părăsi teritoriul unui stat membru pentru a se deplasa în alt stat membru”. Pe de altă parte, articolul 5 alineatul (1) din directiva menționată prevede că, „[f]ără 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”.

44. Astfel, rezultă că obligația de a deține o carte de identitate sau un pașaport nu condiționează nici dreptul de ieșire, nici dreptul de intrare, ci *constituie o formalitate prin care se urmărește uniformizarea și, în acest fel, facilitarea controalelor de identitate* care pot fi efectuate în cazurile delimitate de Regulamentul (CE) nr. 562/2006 [25] [26]. Faptul că un cetățean al Uniunii poate călători doar cu cartea sa de identitate constituie, prin urmare, o facilitate pentru cetățeanul respectiv, care nu trebuie, așadar, să dețină un pașaport. În consecință, diferența de tratament pe care o introduce legislația în cauză este susceptibilă să priveze de efect util atât articolul 4 alineatul (1), cât și articolul 5 alineatul (1) din Directiva 2004/38.

45. În aceste condiții, considerăm că, în măsura în care reglementarea în cauză în litigiul principal permite autorităților naționale să aleagă dacă să elibereze sau nu resortisanților români o carte de identitate care să aibă valoare de document de călătorie în funcție de faptul dacă aceștia și-au stabilit sau nu domiciliul în alt stat membru și, în consecință, după cum și-au exercitat sau nu dreptul de liberă circulație și de ședere, este necesar să se examineze dacă există o restricție privind libera circulație în sensul articolului 21 alineatul (1) TFUE.

C. Cu privire la existența unei restricții privind libera circulație a cetățenilor Uniunii în sensul articolului 21 alineatul (1) TFUE

46. Din cuprinsul punctelor anterioare reiese că legislația în discuție în litigiul principal introduce o diferență de tratament susceptibilă să afecteze dreptul de circulație și de ședere în Uniune al resortisanților români cu domiciliul în alt stat membru, în sensul articolului 21 alineatul (1) TFUE.

[25] Regulamentul Parlamentului European și al Consiliului din 15 martie 2006 de instituire a unui Cod comunitar privind regimul de trecere a frontierelor de către persoane (Codul frontierelor Schengen) (JO 2006, L 105, p. 1, Ediție specială, 19/vol. 8, p. 5), astfel cum a fost modificat prin Regulamentul (UE) nr. 610/2013 al Parlamentului European și al Consiliului din 26 iunie 2013 (JO 2013, L 182, p. 1).

[26] A se vedea în acest sens Hotărârea din 6 octombrie 2021, A (Trecerea frontierei la bordul unei nave de agrement) (C-35/20, EU:C:2021:813, punctul 73).

47. În această privință, amintim, în primul rând, că, potrivit jurisprudenței constante a Curții, o reglementare națională care dezavantajează anumiți resortisanți naționali pentru simplul fapt că și-au exercitat libertatea de circulație și ședere într-un alt stat membru constituie o restricție privind libertățile recunoscute oricărui cetățean al Uniunii prin articolul 21 alineatul (1) TFUE [27].

48. În al doilea rând, trebuie să subliniem că Curtea a statuat în repetate rânduri 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 de origine care îl sancționează pentru simplul fapt că a exercitat aceste facilități [28].

49. Or, considerăm că inegalitatea de tratament introdusă de legislația în cauză constituie o limitare privind libertatea de circulație și ședere a cetățenilor români care au domiciliul în alt stat membru [29].

50. În primul rând, trebuie să subliniem că, prin refuzul de a elibera o carte de identitate cu valoare de document de călătorie pentru simplul motiv că reclamantul din litigiul principal și-a stabilit domiciliul într-un alt stat membru, și anume în Franța, această reglementare este susceptibilă să descurajeze cetățenii români aflați într-o situație precum cea a reclamantului din litigiul principal să își exercite libertatea de circulație și de ședere în cadrul Uniunii.

51. După cum am explicat deja, problema nu are ca punct de plecare faptul că un stat membru eliberează propriilor resortisanți fie un pașaport, fie o carte de identitate. O astfel de alegere este pur și simplu legitimă. Problema constă în faptul că, făcând o astfel de alegere, un stat membru introduce o diferență de tratament care, precum în prezenta cauză, afectează dreptul de liberă circulație și de ședere al cetățenilor Uniunii.

52. În al doilea rând, trebuie să arătăm că, contrar celor susținute de guvernul român, chiar dacă resortisanții români cu domiciliul în alt stat membru sunt titulari ai unui pașaport, aceștia au mai multe dificultăți în a-și exercita libertatea de circulație.

53. În această privință, instanța de trimitere arată că reclamantul din litigiul principal nu a putut să se deplaseze în Franța pe parcursul unei perioade de 12 zile întrucât nu dispunea de o carte de identitate care să aibă valoare de document de călătorie, în timp ce pașaportul său se afla la ambasada unui stat terț la București în vederea obținerii unei vize. Potrivit acestei instanțe, într-un astfel de caz, un resortisant român cu domiciliul în România ar fi putut să se deplaseze într-un alt stat membru cu cartea sa de identitate. Aceasta explică faptul că reclamantul din litigiul principal nu dispunea însă de o astfel de posibilitate, întrucât cererea sa de eliberare a unei cărți de identitate fusese refuzată de Direcția pentru Evidența Persoanelor.

54. Guvernul român susține că, în situația în care un resortisant român își depune pașaportul la ambasada unui stat terț în vederea obținerii unei vize de intrare în acest stat terț, i se eliberează un pașaport temporar în termen de trei zile lucrătoare de la data depunerii cererii. Potrivit acestui guvern, scopul unui astfel de document este acela de a garanta că, în împrejurări precum cele din

[27] Hotărârea din 8 iunie 2017, Freitag (C-541/15, EU:C:2017:432, punctul 35 și jurisprudența citată), precum și Hotărârea din 19 noiembrie 2020, ZW (C-454/19, EU:C:2020:947, punctul 30 și jurisprudența citată). A se vedea în acest sens, în ceea ce privește articolul 45 alineatul (1) din cartă, Hotărârea din 21 iunie 2022, Ligue des droits humains (C-817/19, EU:C:2022:491, punctul 277).

[28] A se vedea Hotărârea din 29 aprilie 2004, Pusa (C-224/02, EU:C:2004:273, punctul 19), Hotărârea din 26 octombrie 2006, Tas-Hagen și Tas (C-192/05, EU:C:2006:676, punctul 30), Hotărârea din 22 mai 2008, Nerkowska (C-499/06, EU:C:2008:300, punctul 32), precum și Hotărârea din 14 octombrie 2010, van Delft și alții (C-345/09, EU:C:2010:610, punctul 97).

[29] A se vedea punctele 38 și 41 din prezentele concluzii.

litigiul principal, resortisanții români își pot exercita rapid și fără obstacole dreptul de liberă circulație, indiferent de domiciliul acestora. Cu toate acestea, reclamantul din litigiul principal a susținut în ședință că, în perioadele de mare aglomerație, un resortisant român trebuie să aștepte o lună pentru a face o programare și a putea depune cererea sa de pașaport temporar.

55. Acest lucru arată, în opinia noastră, povara administrativă a procedurilor de eliberare a cărților de identitate și/sau a pașapoartelor impuse cetățenilor Uniunii, precum resortisantul din litigiul principal, care creează obstacole în calea dreptului acestora de liberă circulație și de ședere pe teritoriul Uniunii.

56. În al treilea rând, împărtășim opinia Comisiei potrivit căreia cetățenii Uniunii care își exercită dreptul de liberă circulație și de ședere au, în general, interese în diferite state membre și, prin urmare, prezintă un anumit grad de mobilitate în cadrul Uniunii.

57. În sfârșit, în al patrulea rând, după cum a subliniat avocatul general Jacobs, „[e]ste […] evident că libertatea de circulație nu implică doar eliminarea obstacolelor din calea dreptului unei persoane de a intra pe teritoriul unui stat membru, de a avea reședința pe acest teritoriu sau de a-l părăsi. Această libertate nu poate fi asigurată decât dacă sunt eliminate și toate măsurile de orice natură care creează un dezavantaj nejustificat pentru cei care o exercită. Indiferent de context, cu ocazia plecării din statul membru de origine sau a întoarcerii în acesta sau cu ocazia stabilirii sau a deplasării în altă parte a Uniunii, nu poate fi impus niciun dezavantaj de acest tip” [30].

58. Prin urmare, ne rămâne să stabilim dacă restricția privind libera circulație a resortisanților români cu domiciliul în alt stat membru, în sensul articolului 21 alineatul (1) TFUE, creată de legislația în cauză, poate fi justificată din perspectiva dreptului Uniunii.

1. Cu privire la justificarea restricției

59. Potrivit jurisprudenței constante a Curții, o restricție privind libera circulație a persoanelor care, precum în cauza principală, este independentă de cetățenia persoanelor în cauză poate fi justificată dacă se întemeiază pe considerații obiective de interes general și este proporțională cu obiectivul legitim urmărit de dreptul național [31]. Din jurisprudența Curții reiese de asemenea că o măsură este proporțională atunci când, fiind aptă pentru realizarea obiectivului urmărit, nu depășește ceea ce este necesar pentru atingerea acestuia [32].

60. Există în prezenta cauză o considerație obiectivă de interes general care să permită justificarea restricției privind libera circulație și ședere a persoanelor?

61. Instanța de trimitere arată că nu a identificat considerația obiectivă de interes general care ar putea justifica diferența de tratament și faptul de a refuza resortisanților români cu domiciliul în alt stat membru al Uniunii dreptul de a dispune de o carte de identitate națională cu valoare de document de călătorie.

[30] Concluziile avocatului general Jacobs prezentate în cauza Pusa (C-224/02, EU:C:2003:634, punctul 21).

[31] Hotărârea din 5 iunie 2018, Coman și alții (C-673/16, EU:C:2018:385, punctul 41 și jurisprudența citată).

[32] Hotărârea din 18 iulie 2006, De Cuyper (C-406/04, EU:C:2006:491, punctul 42), Hotărârea din 26 octombrie 2006, Tas-Hagen și Tas (C-192/05, EU:C:2006:676, punctul 35), și Hotărârea din 5 iunie 2018, Coman și alții (C-673/16, EU:C:2018:385, punctul 41).

62. Guvernul român a justificat în observațiile sale scrise și în ședință refuzul său de a elibera o astfel de carte de identitate resortisanților români cu domiciliul în alt stat membru în esență prin imposibilitatea de a consemna pe aceasta domiciliul acestor resortisanți în afara României. Guvernul menționat a susținut, mai întâi, că, în temeiul articolului 91 alineatul (1) din Codul civil român, dovada domiciliului și a reședinței se face prin datele cuprinse în cartea de identitate, care servește, prin urmare, *în principal* la dovedirea acestui element intrinsec al identității resortisantului român, pentru ca acesta să își poată exercita drepturile și îndeplini obligațiile (în special în materie civilă sau administrativă), și, *în subsidiar*, constituie, în temeiul Directivei 2004/38, unul dintre documentele care permit exercitarea dreptului de liberă circulație. Guvernul menționat subliniază în continuare că indicarea adresei de domiciliu în cartea de identitate este, prin urmare, de natură să sporească eficiența identificării și să prevină prelucrarea excesivă a datelor cu caracter personal ale resortisanților români. În sfârșit, acesta precizează că, chiar și în cazul în care adresa de domiciliu a unui resortisant român într-un alt stat membru este indicată pe cartea sa de identitate, autoritățile naționale nu își pot asuma responsabilitatea de a o atesta, întrucât, pe lângă lipsa de competență în această privință, ele nu dispun de mijloacele necesare pentru a verifica adresa respectivă fără ca o astfel de verificare să devină o sarcină administrativă disproporționată sau chiar imposibilă.

63. Trebuie să recunoaștem că întâmpinăm dificultăți în a considera o astfel de justificare ca fiind o considerație obiectivă de interes general, iar acest lucru pentru următoarele motive.

64. În primul rând, în ceea ce privește valoarea probatorie a adresei indicate pe cartea de identitate, chiar dacă putem înțelege „utilitatea” unei astfel de indicații pentru autoritățile administrative, ne este greu să înțelegem legătura dintre această justificare și refuzul de a elibera o carte de identitate resortisanților români cu domiciliul în alt stat membru.

65. În al doilea rând, în ceea ce privește faptul că indicarea adresei pe cartea de identitate poate eficientiza identificarea și controlul domiciliului resortisanților români de către administrație, acesta nu constituie totuși o considerație obiectivă de interes general care să justifice o restrângere a unei libertăți fundamentale de drept al Uniunii. Amintim în această privință că, potrivit jurisprudenței constante a Curții, un stat membru nu poate justifica o derogare de la dispozițiile dreptului Uniunii prin considerații de ordin administrativ, cu atât mai mult în cazul în care derogarea în cauză are ca rezultat excluderea sau restrângerea exercitării uneia dintre libertățile fundamentale garantate de tratat [33].

66. Acesta este motivul pentru care considerăm că legislația română în cauză în litigiul principal constituie o restricție privind libertatea de circulație și de ședere în cadrul Uniunii a resortisanților români cu domiciliul în alt stat membru care nu poate fi justificată nici de valoarea probatorie a adresei indicate pe cartea de identitate, nici de eficacitatea identificării și a controlului acestei adrese de către administrația competentă.

67. Cu toate acestea, în cazul în care Curtea ar considera că justificarea invocată de guvernul român permite justificarea unei astfel de restricții, vom examina pe scurt dacă legislația în cauză respectă principiul proporționalității.

[33] A se vedea printre altele Hotărârea din 3 februarie 1983, van Luipen (29/82, EU:C:1983:25, punctul 12), Hotărârea din 26 ianuarie 1999, Terhoeve (C-18/95, EU:C:1999:22, punctul 45), și Hotărârea din 21 iulie 2011, Comisia/Portugalia (C-518/09, nepublicată, EU:C:2011:501, punctul 66).

2. Legislația în cauză respectă principiul proporționalității?

68. Astfel cum am amintit, pentru ca reglementarea în cauză să fie proporțională, aceasta trebuie să fie aptă pentru realizarea obiectivului urmărit și să nu depășească ceea ce este necesar pentru atingerea acestuia [34].

a) Cu privire la aptitudine

69. Considerăm că refuzul de a elibera o carte de identitate cu valoare de document de călătorie resortisanților români cu domiciliul în alt stat membru nu este apt pentru realizarea obiectivului urmărit. Într-adevăr, faptul că autoritățile naționale refuză să elibereze o astfel de carte de identitate fără a impune însă acestor resortisanți să păstreze un domiciliu în România nu constituie o măsură adecvată pentru a asigura valoarea probatorie a adresei indicate pe cartea de identitate, precum și eficacitatea controlului privind identificarea domiciliului acestor resortisanți de către administrația română.

70. În special, este posibil ca o persoană să se fi mutat fără a solicita însă o nouă carte de identitate sau pur și simplu să nu mai locuiască temporar sau permanent la domiciliul indicat pe cartea de identitate. Într-adevăr, considerăm că autoritățile naționale dispun de alte mijloace mai adecvate pentru a verifica domiciliul sau reședința, cum ar fi eliberarea unui certificat de domiciliu sau de înregistrare sau a unui certificat de reședință bazându-se pe bazele de date privind populația ale autorităților române.

71. În ceea ce privește controlul efectuat de administrație pentru a verifica dacă o persoană locuiește efectiv la o anumită adresă, reclamantul din litigiul principal a subliniat în ședință absența în practică a unei astfel de verificări sistematice din partea autorităților române, aspect a cărui verificare revine instanței de trimitere.

72. Rezultă, în opinia noastră, că legislația în cauză nu garantează în mod coerent și sistematic obiectivul urmărit și, în consecință, nu este aptă să atingă acest obiectiv.

b) Cu privire la necesitate

73. Considerăm că este dificil să se susțină că este necesar, pentru a face mai eficientă identificarea adresei din România a unui resortisant român cu domiciliul în alt stat membru, să se elibereze cărți de identitate cu valoare de document de călătorie numai resortisanților cu domiciliul în România.

74. După cum a subliniat Comisia în ședință, ar fi foarte posibil ca România să își mențină sistemul, și anume solicitarea indicării adresei din România pe cartea de identitate pentru resortisanții cu domiciliul în acest stat membru, fără a refuza însă eliberarea de cărți de identitate ca documente de călătorie pentru resortisanții români cu domiciliul în alt stat membru.

75. În consecință, un astfel de refuz din partea autorităților române nu este necesar pentru atingerea obiectivului urmărit de guvernul român.

[34] A se vedea punctul 59 din prezentele concluzii. Amintim că articolul 3 alineatul (8) din Regulamentul 2019/1157 prevede că, „[î]n cazul în care este necesar și proporțional cu obiectivul urmărit, statele membre pot introduce astfel de detalii și observații pentru uzul național, așa cum se solicită în conformitate cu dreptul intern. Eficacitatea standardelor minime de securitate și compatibilitatea transfrontalieră a cărților de identitate nu sunt reduse în consecință”.

V. Concluzie

76. Având în vedere toate considerațiile care precedă, propunem Curții să răspundă la întrebarea preliminară adresată de Înalta Curte de Casație și Justiție (România) după cum urmează:

Articolul 21 alineatul (1) TFUE și 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 reglementări a unui stat membru în temeiul căreia unui cetățean al Uniunii, resortisant al acestui stat membru, care și-a exercitat dreptul de liberă circulație și de ședere în alt stat membru i se refuză eliberarea unei cărți de identitate cu valoare de document de călătorie în cadrul Uniunii pentru simplul motiv că acest resortisant și-a stabilit domiciliul pe teritoriul celuilalt stat membru.