Repertoriul jurisprudenței

CONCLUZIILE AVOCATULUI GENERAL
DOMNUL JEAN RICHARD DE LA TOUR
prezentate la 24 iunie 2021 [1]

Cauza C-709/20

CG
împotriva
The Department for Communities in Northern Ireland

[cerere de decizie preliminară formulată de Appeal Tribunal for Northern Ireland (Tribunalul de Apel pentru Irlanda de Nord, Regatul Unit)]

„Trimitere preliminară – Libera circulație a persoanelor – Cetățenia Uniunii – Acordul privind retragerea Regatului Unit – Perioadă de tranziție – Articolul 18 TFUE – Nediscriminare pe motiv de cetățenie sau naționalitate – Directiva 2004/38/CE – Articolul 24 – Drept de ședere național – Prestații de asistență socială – Dispoziție națională care exclude de la beneficiul unei prestații de subzistență cetățenii Uniunii inactivi din punct de vedere economic care dispun de un drept de ședere național – Egalitate de tratament”

I. Introducere

1. Cererea de decizie preliminară privește interpretarea articolului 18 TFUE.

2. Această cerere se înscrie în cadrul unui litigiu între CG, resortisantă neerlandeză și croată, cu reședința în Irlanda de Nord (Regatul Unit) din anul 2018, pe de o parte, și Department for Communities in Northern Ireland (Ministerul Comunităților din Irlanda de Nord, Regatul Unit), pe de altă parte, cu privire la refuzul acestuia din urmă de a-i acorda o prestație de subzistență, denumită „Universal Credit” (credit universal).

3. Întrebarea cu care este sesizată Curtea privește în esență protecția datorată unui cetățean al Uniunii Europene în materia accesului la prestațiile de asistență socială, în temeiul principiului egalității de tratament, atunci când statul membru gazdă i-a acordat un drept de ședere, întemeiat pe dreptul național, în condiții mai favorabile decât cele prevăzute de Directiva 2004/38/CE [2].

[1] Limba originală: franceza.

[2] 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, rectificări în JO 2004, L 229, p. 35, și JO 2005, L 197, p. 34, Ediție specială, 05/vol. 7, p. 56).

4. Această cauză oferă, astfel, Curții ocazia de a preciza modul în care se corelează articolul 18 TFUE și articolul 24 din această directivă și în ce condiții trebuie pus în aplicare principiul egalității de tratament atunci când reglementarea națională exclude de la accesul la prestații sociale care urmăresc să confere beneficiarilor lor, anumiți cetățeni ai Uniunii, ca urmare a naturii dreptului lor de ședere, minimul de mijloace de existență în condițiile în care aceste prestații sunt garantate resortisanților statului membru în cauză care se află în aceeași situație de lipsă de mijloace materiale.

5. În prezentele concluzii, vom propune Curții să considere că refuzul prestațiilor de asistență socială opus de un stat membru unui resortisant al unui alt stat membru inactiv din punct de vedere economic exclusiv ca urmare a naturii dreptului său de ședere, acordat fără condiții referitoare la resurse în temeiul unei dispoziții naționale, poate constitui o discriminare indirectă pe motiv de cetățenie, aspect a cărui verificare revine instanței de trimitere, și că, într-o asemenea ipoteză, această reglementare depășește ceea ce este necesar pentru menținerea echilibrului sistemului de asistență social al statului membru gazdă.

II. Cadrul juridic

A. Dreptul Uniunii

1. Acordul privind retragerea Regatului Unit

6. Al șaselea și al optulea paragraf ale preambulului Acordului privind retragerea Regatului Unit al Marii Britanii și Irlandei de Nord din Uniunea Europeană și din Comunitatea Europeană a Energiei Atomice [3], aprobat prin Decizia (UE) 2020/135 [4], enunță:

„Recunoscând că este necesar să se prevadă o protecție reciprocă pentru cetățenii Uniunii și resortisanții Regatului Unit, precum și pentru membrii de familie ai acestora, în cazul în care aceștia și-au exercitat drepturile la libera circulație înainte de o dată stabilită în prezentul acord, și să se asigure că drepturile care le revin în temeiul prezentului acord sunt executorii și se bazează pe principiul nediscriminării; recunoscând, de asemenea, că ar trebui protejate drepturile care rezultă din perioadele în care persoanele respective au beneficiat de asigurarea de securitate socială;

[…]

Întrucât atât Uniunea, cât și Regatul Unit au interesul de a stabili o perioadă de tranziție sau de punere în aplicare în decursul căreia […] dreptul Uniunii, inclusiv acordurile internaționale, ar trebui să se aplice Regatului Unit și în Regatul Unit și, ca regulă generală, cu același efect în ceea ce privește statele membre, pentru a evita perturbările în cursul perioadei în care va (vor) fi negociat (negociate) acordul (acordurile) privind relațiile viitoare”.

[3] JO 2020, L 29, p. 7, denumit în continuare „Acordul privind retragerea Regatului Unit”.

[4] Decizia Consiliului din 30 ianuarie 2020 referitoare la încheierea Acordului privind retragerea Regatului Unit al Marii Britanii și Irlandei de Nord din Uniunea Europeană și din Comunitatea Europeană a Energiei Atomice (JO 2020, L 29, p. 1).

7. Articolul 2 literele (a) și (c) din Acordul privind retragerea Regatului Unit prevede:

„În sensul prezentului acord, se aplică următoarele definiții:

(a) «dreptul Uniunii» înseamnă:

(i) Tratatul privind Uniunea Europeană («TUE»), Tratatul privind funcționarea Uniunii Europene («TFUE») și Tratatul de instituire a Comunității Europene a Energiei Atomice […], astfel cum au fost modificate sau completate, precum și tratatele de aderare și Carta drepturilor fundamentale a Uniunii Europene [denumită în continuare «carta»], denumite împreună «tratatele»;

(ii) principiile generale ale dreptului Uniunii;

(iii) actele adoptate de instituțiile, organismele, oficiile și agențiile Uniunii;

[…]

(c) «cetățean al Uniunii» înseamnă persoanele care au cetățenia unui stat membru."

8. Partea a doua din Acordul privind retragerea Regatului Unit, intitulată *„Drepturile cetățenilor"* [5], cuprinde articolele 9-39.

9. Articolul 13 alineatul (1) din acest acord prevede:

„Cetățenii Uniunii și resortisanții Regatului Unit au drept de ședere în statul-gazdă în conformitate cu limitările și condițiile prevăzute la articolele 21, 45 sau 49 [TFUE] și la articolul 6 alineatul (1), la articolul 7 alineatul (1) litera (a), (b) sau (c), la articolul 7 alineatul (3), la articolul 14, la articolul 16 alineatul (1) sau la articolul 17 alineatul (1) din Directiva [2004/38]."

10. Articolul 86 alineatele (2) și (3) din același acord prevede:

„(2) Curtea de Justiție a Uniunii Europene este în continuare competentă în ceea ce privește toate procedurile inițiate de Regatul Unit sau împotriva acestuia înainte de încheierea perioadei de tranziție.

(3) În sensul prezentului capitol, o procedură este considerată ca fiind inițiată în fața Curții de Justiție a Uniunii Europene, iar o cerere de decizie preliminară este considerată ca fiind introdusă, în momentul în care actul de sesizare a fost înregistrat de grefa Curții de Justiție sau a Tribunalului, după caz."

11. Articolul 89 alineatul (1) din același acord prevede:

„Hotărârile și ordonanțele Curții de Justiție a Uniunii Europene pronunțate înainte de încheierea perioadei de tranziție, precum și hotărârile și ordonanțele pronunțate după încheierea perioadei de tranziție în cadrul procedurilor menționate la articolele 86 și 87 au caracter obligatoriu în toate elementele lor pentru Regatul Unit și pe teritoriul acestuia."

[5] Sublinierea noastră.

12. Articolul 126 din Acordul privind retragerea Regatului Unit, intitulat „Perioada de tranziție”, prevede:

„Se stabilește o perioadă de tranziție sau de punere în aplicare, care începe la data intrării în vigoare a prezentului acord și se încheie la 31 decembrie 2020.”

13. Articolul 127 din acest acord prevede la alineatele (1) și (3):

„(1) În absența unor dispoziții contrare în prezentul acord, în cursul perioadei de tranziție dreptul Uniunii se aplică Regatului Unit și pe teritoriul acestuia.

[…]

(3) În cursul perioadei de tranziție, dreptul Uniunii aplicabil în temeiul alineatului (1) produce, în privința și pe teritoriul Regatului Unit, aceleași efecte juridice pe care le produce în Uniune și în statele sale membre și se interpretează și se aplică în conformitate cu aceleași metode și principii generale ca cele aplicabile în Uniune.”

14. Acordul privind retragerea Regatului Unit a intrat în vigoare la 31 ianuarie 2020, la miezul nopții [6].

2. Directiva 2004/38

15. Considerentele (10), (20) și (21) ale Directivei 2004/38 au următorul cuprins:

„(10) […] persoanele care își exercită dreptul de ședere nu trebuie să devină o sarcină excesivă pentru sistemul de asistență socială din statul membru gazdă în timpul unei perioade inițiale de ședere. Prin urmare, dreptul de ședere pentru cetățenii Uniunii și membrii familiilor acestora ar trebui să facă obiectul anumitor condiții, dacă perioadele de ședere depășesc trei luni.

[…]

(20) În conformitate cu interzicerea discriminării pe criteriul cetățeniei, toți cetățenii Uniunii și membrii familiilor acestora care locuiesc într-un stat membru în temeiul prezentei directive ar trebui să beneficieze, în statul membru respectiv, de un tratament egal cu cel al resortisanților în materiile cărora li se aplică tratatul, sub rezerva dispozițiilor speciale care sunt prevăzute în mod expres de tratat și de dreptul derivat.

(21) Cu toate acestea, ar trebui ca statul membru gazdă să fie liber să decidă dacă înțelege să acorde asistență socială în cursul primelor trei luni de ședere sau pe o perioadă mai lungă în cazul persoanelor aflate în căutarea unui loc de muncă, persoanelor altele decât cele care desfășoară activități salariate sau activități independente, persoanelor care își păstrează acest statut și membrilor familiilor acestora sau dacă va acorda acestor persoane burse pe durata studiilor, inclusiv a formării profesionale, înainte ca acestea să primească dreptul de ședere permanentă.”

[6] A se vedea rezumatul etapelor retragerii Regatului Unit din Uniune, disponibil la următoarea adresă de internet: https://eur-lex.europa.eu/content/news/Brexit-UK-withdrawal-from-the-eu.html?locale=fr.

16. Potrivit articolului 1 din această directivă:

„Prezenta directivă stabilește:

(a) condițiile de exercitare a dreptului la liberă circulație și ședere pe teritoriul statelor membre de către cetățenii Uniunii și membrii familiilor acestora;

(b) dreptul de ședere permanentă pe teritoriul statelor membre pentru cetățenii Uniunii și membrii familiilor acestora;

(c) restrângerile drepturilor menționate la literele (a) și (b) pentru motive de ordine publică, siguranță publică sau sănătate publică."

17. Potrivit articolului 3 alineatul (1) din Directiva 2004/38:

„Prezenta directivă se aplică oricărui cetățean al Uniunii care se deplasează sau își are reședința într-un stat membru, altul decât cel al cărui resortisant este, precum și membrilor familiei sale, conform definiției de la articolul 2 punctul 2, care îl însoțesc sau i se alătură."

18. Articolul 7 din Directiva 2004/38, intitulat „Dreptul de ședere pentru o perioadă mai mare de trei luni", prevede la alineatul (1) literele (b) și (d):

„Toți cetățenii Uniunii au dreptul de ședere pe teritoriul altui stat membru pentru o perioadă mai mare de trei luni în cazurile în care:

[…]

(b) dispun de suficiente resurse pentru ei și pentru membrii familiilor lor, astfel încât să nu devină o sarcină pentru sistemul de asistență socială al statului membru gazdă în cursul șederii și dețin asigurări medicale complete în statul membru gazdă sau

[…]

(d) sunt membri de familie [în sensul articolului 2 punctul 2] care însoțesc ori se alătură unui cetățean al Uniunii care îndeplinește el însuși condițiile menționate la literele (a), (b) sau (c)."

19. Potrivit articolului 24 din această directivă, intitulat „Egalitatea de tratament":

„(1) Sub rezerva dispozițiilor speciale prevăzute expres de tratat și de dreptul derivat, orice cetățean al Uniunii care, în temeiul prezentei directive, își are reședința pe teritoriul statului membru gazdă se bucură de egalitate de tratament în raport cu resortisanții statului membru respectiv în domeniul de aplicare al tratatului. Beneficiul acestui drept se extinde asupra membrilor de familie care nu au cetățenia unui stat membru și care au dreptul de ședere sau dreptul de ședere permanentă.

(2) Prin derogare de la dispozițiile alineatului (1), statul membru gazdă nu este obligat să acorde dreptul la prestații de asistență socială în timpul primelor trei luni de ședere sau, după caz, în timpul perioadei mai lungi prevăzute la articolul 14 alineatul (4) litera (b) și nici nu este obligat ca, înainte de dobândirea dreptului de ședere permanentă, să acorde ajutoare pentru studii, inclusiv pentru formare profesională, constând în burse de studiu sau împrumuturi, unor

persoane altele decât lucrătorii care desfășoară activități salariate sau independente, persoanelor care își mențin acest statut și membrilor familiilor acestora.”

20. Articolul 37 din directiva menționată prevede:

„Dispozițiile prezentei directive nu aduc atingere actelor cu putere de lege și actelor administrative ale unui stat membru care cuprind dispoziții mai favorabile persoanelor la care se referă prezenta directivă.”

B. Dreptul Regatului Unit

1. EU Settlement Scheme – Immigration Rules Appendix EU

21. EU Settlement Scheme – Immigration Rules Appendix EU [Regimul de reședință UE – Anexa privind UE la Regulamentul privind imigrația (denumită în continuare „anexa privind UE”)] [7] creează, potrivit explicațiilor Guvernului Regatului Unit, un nou sistem, care a fost conceput pentru pregătirea și ca urmare a retragerii Regatului Unit din Uniune. Acesta permite tuturor cetățenilor Uniunii, ai Spațiului Economic European (SEE) și ai Elveției care au reședința în Regatul Unit anterior datei de 31 decembrie 2020 și membrilor familiilor acestora să solicite permisiunea de a rămâne în Regatul Unit. Anexa privind UE menționată a intrat în vigoare la 30 martie 2019. Aceasta prevede că cererile de acordare a dreptului de ședere trebuie depuse cel târziu până la 30 iunie 2021 [8].

22. Anexa privind UE prevede acordarea:

– statutului de rezident permanent, care conferă dreptul de a rămâne pe termen nelimitat în Regatul Unit solicitanților care au locuit în mod continuu în Regatul Unit timp de cinci ani, în temeiul articolelor 2, 2A și 11-13, precum și

– statutului de rezident provizoriu, care permite solicitanților să rămână în Regatul Unit timp de cinci ani și să totalizeze astfel perioada de reședință necesară pentru a putea solicita statutul de rezident permanent, în temeiul articolelor 3, 3A și 14.

23. Potrivit Guvernului Regatului Unit, spre deosebire de articolul 7 din Directiva 2004/38 [9], anexa privind UE permite cetățenilor inactivi din punct de vedere economic, care în prezent nu sunt titulari ai unui drept de ședere în temeiul dreptului Uniunii, să continue să locuiască pe teritoriu până la retragerea Regatului Unit din Uniune. Aceste persoane pot obține de asemenea statutul de rezident permanent după cinci ani de rezidență simplă. Începând cu obținerea acestui statut, ele au acces necondiționat la sistemul de securitate socială al Regatului Unit.

[7] https://www.gov.uk/guidance/immigration-rules/immigration-rules-appendix-eu.

[8] Este vorba despre același termen stabilit ca pentru cererile introduse în temeiul articolului 18 alineatul (1) litera (b) din Acordul privind retragerea Regatului Unit, începând cu 1 ianuarie 2021. A se vedea de asemenea nota de subsol 29 din prezentele concluzii.

[9] Regatul Unit face referire la Hotărârea din 21 decembrie 2011, Ziolkowski și Szeja (C-424/10 și C-425/10, denumită în continuare „Hotărârea Ziolkowski și Szeja”, EU:C:2011:866).

2. Regulamentul din 2016 privind creditul universal

24. Universal Credit Regulations (Northern Ireland) 2016 [Regulamentul din 2016 privind creditul universal (Irlanda de Nord)], astfel cum a fost modificat prin Social Security (Income-related Benefits) (Updating and Amendment) (EU Exit) Regulations (Northern Ireland) 2019 [Regulamentul din 2019 privind securitatea socială (prestații în funcție de venit) (de modificare și completare) (retragerea din Uniunea Europeană) (Irlanda de Nord) [10]] [11], conține dispoziții care urmăresc să stabilească care sunt persoanele care au dreptul la creditul universal și modalitatea de calculare a acestuia.

25. Creditul universal este un regim de protecție socială finanțat prin impozit și supus unor condiții de venit, al căror obiectiv este de a înlocui alte câteva prestații sociale care au dispărut (sau sunt încă în vigoare), precum alocația pentru persoanele aflate în căutarea unui loc de muncă, alocația pentru încadrare în muncă și sprijin bazată pe venit, ajutorul pe venit, creditul fiscal pentru persoane aflate în activitate, creditul fiscal pentru copilul aflat în întreținere și alocația pentru locuință [12].

26. Faptul de a se afla în Irlanda de Nord este o condiție pentru a beneficia de dreptul la creditul universal, în temeiul articolului 9 alineatul (1) litera (c) din Welfare Reform (Northern Ireland) Order 2015 [Ordinul din 2015 privind reforma sistemului de securitate socială (Irlanda de Nord)] [13].

27. Articolul 9 din Regulamentul din 2016 privind creditul universal prevede:

„(1) Pentru a stabili dacă o persoană îndeplinește condiția de bază pentru a se afla în Irlanda de Nord, cu excepția cazului în care o persoană intră sub incidența alineatului (4), trebuie să se considere că o persoană nu se află în Irlanda de Nord dacă nu are reședința obișnuită în Regatul Unit, în Insulele Anglo-Normande, în Insula Man sau în Republica Irlanda.

(2) O persoană este considerată ca având reședința obișnuită în Regatul Unit, în Insulele Anglo-Normande, pe insula Man sau în Republica Irlanda numai dacă dispune de un drept de ședere în unul dintre aceste locuri.

(3) În sensul alineatului (2), un drept de ședere nu include un drept existent în temeiul sau în conformitate cu:

(a) articolul 13 din Immigration (European Economic Area) Regulations 2016 [Regulamentul din 2016 privind imigrarea (Spațiul Economic European) [14]] sau articolul 6 din Directiva [2004/38],

(b) articolul 14 din [Regulamentul privind SEE] [15], dar numai în cazurile în care un astfel de drept există în temeiul Regulamentului privind SEE ca urmare a faptului că persoana este:

[10] Denumit în continuare „Regulamentul din 2019 privind securitatea socială”.

[11] Denumite în continuare, împreună, „Regulamentul din 2016 privind creditul universal”.

[12] A se vedea expunerea de motive a Regulamentului din 2016 privind creditul universal, accesibilă la adresa de internet următoare: https://www.legislation.gov.uk/nisr/2016/216/pdfs/nisrem_20160216_en.pdf.

[13] Dispoziții identice în esență se aplică în restul Regatului Unit, teritoriul de referință fiind Marea Britanie, în conformitate cu articolul 4 alineatul (1) litera (c) din Welfare Reform Act 2012 (Legea din 2012 privind reforma sistemului de securitate socială) și cu Regulamentul din 2019 privind securitatea socială.

[14] Denumit în continuare „Regulamentul privind SEE”. Acest articol vizează dreptul de ședere inițial și se referă la ședera pentru o perioadă de cel mult trei luni.

[15] Acest articol se referă la dreptul de ședere prelungită, corespunzător celui prevăzut la articolul 7 din Directiva 2004/38.

(i) o persoană eligibilă în sensul articolului 6 alineatul (1) din acest regulament, în calitate de persoană aflată în căutarea unui loc de muncă, sau

(ii) un membru al familiei (în sensul articolului 7 din regulamentul menționat) al unei astfel de persoane aflate în căutarea unui loc de muncă,

(c) articolul 16 din Regulamentul privind SEE, dar numai în cazurile în care există un drept în temeiul acestui regulament, deoarece persoana îndeplinește criteriile prevăzute la articolul 16 alineatul (5) din regulamentul menționat[16] sau la articolul 20 [TFUE] (în cazurile în care dreptul de ședere ia naștere ca urmare a faptului că, în caz contrar, un cetățean britanic ar fi privat de beneficiul efectiv al drepturilor sale în calitate de cetățean al Uniunii), sau

(d) o persoană care a obținut un permis limitat de intrare sau de ședere în Regatul Unit în conformitate cu Immigration Act 1971 [(Legea din 1971 privind imigrația)] în temeiul:

(i) [*anexei privind UE*] [17] sau

(ii) situației sale de persoană care are un drept de ședere, astfel cum este recunoscut potrivit jurisprudenței Zambrano [Hotărârea din 8 martie 2011, Ruiz Zambrano (C-34/09, EU:C:2011:124)] și definit în anexa 1 la [anexa privind UE], adoptate în temeiul articolului 3 alineatul (2) din Legea din 1971 privind imigrația.

(4) O persoană intră sub incidența acestui alineat în cazul în care este:

(a) o persoană eligibilă în sensul articolului 6 din [Regulamentul privind SEE] în calitate de lucrător salariat sau de lucrător independent,

(b) un membru al familiei unei persoane menționate la litera (a), în sensul articolului 7 alineatul (1) literele (a), (b) sau (c) din [Regulamentul privind SEE][18],

(c) o persoană care are un drept de ședere permanentă în Regatul Unit în temeiul articolului 15 alineatul (1) literele (c), (d) sau (e) din [Regulamentul privind SEE],

(d) un refugiat în sensul articolului 1 din Convenția privind statutul refugiaților, semnată la Geneva la 28 iulie 1951, astfel cum a fost modificată prin articolul 1 alineatul (2) din Protocolul privind statutul refugiaților, semnat la New York la 31 ianuarie 1967,

(e) o persoană care a obținut sau în privința căreia se consideră că a obținut un permis în afara normelor stabilite în temeiul articolului 3 alineatul (2) din Legea din 1971 privind imigrația, atunci când acest permis este:

(i) un permis discreționar de intrare sau de ședere în Regatul Unit,

16 Respectiv o persoană care are în întreținere resortisanți ai Regatului Unit.

17 Sublinierea noastră. Este vorba despre modificarea rezultată din Regulamentul din 2019 privind securitatea socială, pe care se întemeiază cererea de decizie preliminară. În observațiile sale scrise, Ministerul Comunităților din Irlanda de Nord precizează că referirea, în cadrul primei și al celei de a doua întrebări adresate de instanța de trimitere, la articolul 9 alineatul (3) litera (c) punctul (i) face trimitere la dispoziția aplicabilă în Marea Britanie. În consecință, în scopul prezentei trimiteri preliminare, care provine de la Irlanda de Nord, întrebările trebuie înțelese ca vizând articolul 9 alineatul (3) litera (d) punctul (i) din Regulamentul din 2016 privind creditul universal, care este echivalentul pentru Irlanda de Nord.

18 În decizia de trimitere se precizează că, potrivit serviciului de credit universal, definiția membrului de familie care și-a păstrat dreptul de ședere este identică cu cea prevăzută la articolul 10 din Regulamentul privind SEE și că CG nu se poate prevala de aceasta dacă nu se demonstrează că era căsătorită sau că întreținea încă o relație durabilă cu partenerul său, cetățean al Uniunii.

(ii) un permis de ședere în temeiul excepției întemeiate pe violența familială sau

(iii) un permis considerat ca fiind acordat în temeiul articolului 3 din Displaced Persons (Temporary Protection) Regulations 2005 [Regulamentul din 2005 privind persoanele strămutate (protecție temporară)],

(f) o persoană care beneficiază de protecție umanitară acordată în temeiul acestor norme sau

(g) o persoană care nu este supusă controlului imigrației în sensul articolului 115 alineatul (9) din Immigration and Asylum Act 1999 [Legea din 1999 privind imigrația și azilul] și care se află în Regatul Unit ca urmare a îndepărtării sale, a expulzării sale sau a unei alte returnări legale de pe teritoriul unei alte țări în Regatul Unit."

III. Litigiul principal și întrebările preliminare

28. Reclamanta din litigiul principal, CG, este o resortisantă neerlandeză și croată, mamă celibatară a doi copii de vârstă fragedă [19], care a declarat că a ajuns în Irlanda de Nord în cursul anului 2018 [20]. Aceasta nu a desfășurat niciodată o activitate economică în Regatul Unit și trăia cu partenerul său, cetățean al Uniunii de naționalitate neerlandeză si tată al copiilor săi, până când s-a mutat într-un centru de primire pentru femei bătute în urma unor acuzații de violență domestică [21]. CG nu dispune de resurse și nu are acces la nicio prestație socială pentru a se întreține, precum și pentru a-și întreține copiii.

29. La 4 iunie 2020, CG a obținut statutul de rezident provizoriu în Regatul Unit în temeiul anexei privind UE. Acest statut este acordat de Home Office (Ministerul de Interne, Regatul Unit) cetățenilor Uniunii care au avut reședința în Regatul Unit o perioadă mai scurtă de cinci ani, fără a fi supuși condiției de a deține resurse suficiente. Acest statut oferă posibilitatea de a rămâne în Regatul Unit pentru o perioadă determinată de cinci ani de la încheierea perioadei de tranziție [22] prevăzute de Acordul privind retragerea Regatului Unit.

[19] Potrivit elementelor din dosar, cei doi copii s-au născut în Regatul Unit la 1 martie 2019 și, respectiv, în cursul anului 2020. Primul născut nu este școlarizabil. Appeal Tribunal for Northern Ireland (Tribunalul de Apel pentru Irlanda de Nord, Regatul Unit), instanța de trimitere, a precizat în răspunsul său la întrebările Curții referitoare la cererea de judecare a cauzei potrivit procedurii accelerate că, potrivit lui CG, cei doi copii fac obiectul unei măsuri de supraveghere de către Social Services (serviciile sociale, Regatul Unit).

[20] CG arată că a ajuns în Regatul Unit „[la] sfârșitul anului 2018 sau la începutul anului 2019" pentru ca partenerul său să poată accepta o ofertă de muncă. Comisia Europeană reține data de 21 ianuarie 2019.

[21] Potrivit observațiilor lui CG, după mai multe deplasări între domiciliul pe care îl împărțea cu partenerul său violent și acest cămin, ea s-a instalat definitiv acolo de la începutul anului 2020. În răspunsul său la întrebările Curții referitoare la cererea de judecare a cauzei potrivit procedurii accelerate, instanța de trimitere a precizat Curții că cazarea lui CG într-un centru de primire nu poate fi considerată o locuință stabilă. În observațiile sale scrise, CG a precizat că s-a instalat într-o locuință independentă procurată de serviciile sociale în luna ianuarie 2021.

[22] A se vedea punctul 12 din prezentele concluzii.

30. În ceea ce privește dreptul de ședere al lui CG [23], instanța de trimitere constată că:

– CG nu se poate prevala de calitatea de „membru de familie”, din moment ce nu a demonstrat că este căsătorită sau că întreține încă o relație durabilă cu un cetățean al Uniunii, și

– CG a obținut un permis de ședere temporară (statutul de rezident provizoriu), care trebuie diferențiat de un „residence permit” (permis de ședere).

31. La 8 iunie 2020, CG a solicitat o prestație de asistență socială (credit universal) de la Ministerul Comunităților din Irlanda de Nord. Acesta a respins cererea sa prin decizia din 17 iunie 2020, în temeiul articolului 9 alineatul (3) litera (d) punctul (i) din Regulamentul din 2016 privind creditul universal, introdus prin Regulamentul din 2019 privind securitatea socială, pentru motivul că, prin efectul acestei modificări, cetățenii Uniunii, titulari ai unui drept de ședere pe durată determinată în Regatul Unit, în temeiul anexei privind UE, nu îndeplinesc condiția șederii în Irlanda de Nord prevăzută la acest articol pentru a obține o prestație de asistență socială. Recursul formulat de CG a fost respins la 30 iunie 2020.

32. Instanța de trimitere este sesizată cu acțiunea formulată de CG împotriva acestei decizii. CG contestă legalitatea articolului 9 alineatul (3) litera (d) punctul (i) din Regulamentul din 2016 privind creditul universal. Aceasta susține că dispoziția menționată, care ar exclude de la beneficiul unei prestații de asistență socială cetățenii Uniunii cu privire la care Regatul Unit a recunoscut că au reședința legală pe teritoriul său, este incompatibilă cu obligațiile Regatului Unit în temeiul European Communities Act 1972 (Legea din 1972 privind Comunitățile Europene) [24] și ar încălca articolul 18 TFUE.

33. CG arată, în această privință, că refuzul de a i se acorda o prestație de asistență socială, deși i-a fost acordat un drept de ședere pe durată determinată în temeiul dreptului național, chiar dacă ea nu ar avea un drept de ședere din perspectiva dreptului Uniunii, ar constitui o diferență de tratament în raport cu cetățenii britanici și, prin urmare, o discriminare pe motiv de cetățenie.

34. Ministerul Comunităților din Irlanda de Nord susține, dimpotrivă, că, în temeiul dreptului Regatului Unit, statutul de rezident provizoriu nu acordă în sine un drept la prestațiile de asistență socială, care rămân supuse propriilor condiții de eligibilitate.

35. Acesta arată că împrejurările speței sunt distincte de cele din cauza în care s-a pronunțat Hotărârea din 7 septembrie 2004, Trojani [25], și că instanțele naționale au urmat în mod constant Hotărârea Patmalniece din 16 martie 2011 pronunțată de Supreme Court (Curtea Supremă, Regatul Unit), care a constatat că, deși aplicarea criteriului reședinței obișnuite era în mod indirect discriminatorie, aceasta era justificată.

[23] În observațiile sale scrise, CG a precizat, pe de o parte, că, în primele trei luni ale șederii sale în Regatul Unit, avea dreptul de ședere pe teritoriul acestui stat fără nicio condiție sau formalitate, în conformitate cu articolul 6 din Directiva 2004/38. La expirarea acestui termen de trei luni, ea nu a fost invitată de autoritățile Regatului Unit să dovedească un drept de ședere permanentă. Nu i s-a solicitat și nu s-a dispus părăsirea Regatului Unit. CG și primul său copil au părăsit temporar Regatul Unit pentru a se deplasa în Țările de Jos între luna octombrie 2019 și luna ianuarie 2020, pentru a rămâne la părinții săi, apoi s-au întors în Regatul Unit. Aceasta subliniază că șederea sa a avut loc integral în Irlanda de Nord. Pe de altă parte, ea precizează că nu se poate întemeia pe cererea sa de acordare a unui permis de ședere pe durată nedeterminată în calitate de victimă a unor violențe domestice. Cererea sa întemeiată astfel, formulată la 11 noiembrie 2020, a fost respinsă la 3 martie 2021. A se vedea, cu privire la condițiile de obținere a acestui permis, nota de subsol 18 din prezentele concluzii.

[24] Legea din 1972 privind Comunitățile Europene este Legea privind aderarea Regatului Unit la Uniune.

[25] C-456/02, denumită în continuare „Hotărârea Trojani”, EU:C:2004:488.

36. În aceste condiții, Appeal Tribunal for Northern Ireland (Tribunalul de Apel pentru Irlanda de Nord) a hotărât să suspende judecarea cauzei și să adreseze Curții următoarele întrebări preliminare:

„1) Articolul 9 alineatul (3) litera [(d)] punctul (i) din [Regulamentul din 2016 privind creditul universal], care a fost introdus prin [Regulamentul din 2019 privind securitatea socială], care îi exclude de la dreptul la prestații de securitate socială pe acei [cetățeni] ai Uniunii care beneficiază de un drept de ședere național (drept de ședere temporar) [în speță, «pre-settled status» (statutul de rezident provizoriu) obținut în temeiul anexei privind UE], este o dispoziție nelegală care implică o discriminare (directă sau indirectă) în sensul articolului 18 [TFUE] și este incompatibilă cu obligațiile care revin Regatului Unit în temeiul [Legii din 1972 privind Comunitățile Europene]?

2) În cazul unui răspuns afirmativ la prima întrebare și în cazul în care se statuează că articolul 9 alineatul (3) litera [(d)] punctul (i) din [Regulamentul din 2016 privind creditul universal] implică o discriminare indirectă, articolul 9 alineatul (3) litera [(d)] punctul (i) din [Regulamentul din 2016 privind creditul universal] este o dispoziție justificată în temeiul articolului 18 [TFUE] și incompatibilă cu obligațiile care revin Regatului Unit în temeiul [Legii din 1972 privind Comunitățile Europene]?”

37. La 11 februarie 2021, președintele Curții a admis cererea de judecare a cauzei potrivit procedurii accelerate, în conformitate cu articolul 105 din Regulamentul de procedură.

38. CG [26], Ministerul Comunităților din Irlanda de Nord, Guvernul Regatului Unit, precum și Comisia au depus observații scrise și au prezentat observații orale în ședința care a avut loc la 4 mai 2021.

IV. Analiză

39. Instanța de trimitere solicită să se stabilească dacă există o discriminare directă sau indirectă, în sensul articolului 18 TFUE, care ar rezulta din excluderea anumitor cetățeni ai Uniunii care au reședința în Regatul Unit de la beneficiul prestațiilor de securitate socială, ca urmare a naturii dreptului de ședere care le-a fost acordat în temeiul dreptului național.

40. Împrejurările de fapt din cauza principală, precum și jurisprudența bogată a Curții în materia egalității de tratament referitoare la dreptul la prestațiile sociale pe care le pot pretinde cetățenii Uniunii care și-au exercitat libertatea de circulație ne determină să considerăm că este necesară precizarea cadrului în care se înscrie cererea de decizie preliminară.

[26] În observațiile sale scrise, CG a precizat că, în cauza Frățilă/Secretary of State for Work and Pensions [2020] EWCA Civ 1741, dispoziții analoge celor criticate în speță, aplicabile Marii Britanii, au fost considerate nelegale din cauza discriminării pe motiv de cetățenie, contrară articolului 18 TFUE, prin decizia din 18 decembrie 2020 pronunțată de Court of Appeal (Curtea de Apel, Regatul Unit). Această decizie a făcut obiectul unui recurs din partea Secretary of State for Work and Pensions (ministrul muncii și pensiilor, Regatul Unit) la UK Supreme Court (Curtea Supremă a Regatului Unit), a cărui dată de examinare a fost stabilită în ședința din 18 și 19 mai 2021. CG arată că această procedură privește doi resortisanți români, și anume doamna Frățilă, care a ajuns în Regatul Unit, a lucrat puțin sub un an, apoi i s-a retras statutul de lucrător. Aceasta a solicitat să beneficieze de creditul universal, care i-a fost refuzat. Cu puțin timp înainte, i se acordase statutul de rezident provizoriu. La acel moment, se afla în Regatul Unit de aproape cinci ani. Ulterior, aceasta a obținut statutul de rezident permanent, iar creditul universal i-a fost acordat. Cealaltă persoană în cauză, domnul Tănase, are un handicap pe viață și se deplasează în scaun cu rotile. El s-a deplasat în Regatul Unit pentru a primi îngrijiri din partea doamnei Frățilă. Acesta beneficiază de diverse prestații în România, inclusiv o pensie de invaliditate, o pensie de bază și o alocație pentru cheltuieli de îngrijire. Acestuia i-a fost refuzat de asemenea creditul universal, la scurt timp după ce a obținut statutul de rezident provizoriu. El locuia în Regatul Unit de cinci luni. A se vedea punctele 13 și 14 din decizia disponibilă la adresa de internet următoare: https://files.gcnchambers.co.uk/wp-content/uploads/2020/12/18111043/Fratila-v-Secretary-of-State-for-Work-and-Pensions-2020-EWCA-1741-18-December-2020.pdf.

A. Cu privire la cadrul cererii de decizie preliminară și la reformularea acesteia

41. În primul rând, trebuie precizat, în opinia noastră, temeiul competenței Curții, având în vedere că litigiul are ca obiect o cerere de acordare a unor prestații sociale, formulată la 8 iunie 2020 de un cetățean al Uniunii cu reședința în Regatul Unit, care a fost respinsă la 30 iunie 2020, respectiv în perioada de tranziție stabilită de Acordul privind retragerea Regatului Unit [27]. În această privință, subliniem că litigiul nu privește dreptul de ședere, denumit „statutul de rezident provizoriu", care i-a fost acordat lui CG la 4 iunie 2020 în temeiul anexei privind UE [28], ci faptul că i-a fost refuzată acordarea beneficiului creditului universal ca urmare a naturii dreptului său de ședere. Din moment ce toate faptele și dispozițiile naționale aplicabile se situează fie înainte, fie în perioada de tranziție, iar cererea instanței de trimitere a fost înregistrată la grefă la 30 decembrie 2020, Curtea este competentă să se pronunțe cu privire la cererea de decizie preliminară în temeiul articolului 86 alineatele (2) și (3) din Acordul privind retragerea Regatului Unit [29].

42. În al doilea rând, în ceea ce privește calificarea prestațiilor solicitate de CG în raport cu articolul 18 TFUE, de care depinde identificarea normei de drept al Uniunii în temeiul căreia trebuie examinată compatibilitatea dispozițiilor naționale din perspectiva respectării principiului egalității de tratament [30], arătăm că este cert că lipsa resurselor este temeiul cererii lui CG privind creditul universal pentru ea și pentru copiii săi [31] și că această prestație este calificată drept „prestații de asistență socială" în sensul Directivei 2004/38. Precizarea adusă în ședință, potrivit căreia prestația solicitată de CG ar trebui să acopere cheltuielile sale legate de sănătate, nu este de natură să modifice această calificare.

43. Potrivit jurisprudenței constante a Curții, această noțiune de „prestații de asistență socială" acoperă orice prestație în numerar de tip necontributiv, care constituie expresia solidarității naționale și este finanțată ca atare [32]. Întrucât este destinată să asigure subzistența persoanei care o primește, aceasta este necondiționată. În această privință, Curtea a amintit că prestațiile de subzistență care urmăresc să confere beneficiarilor lor minimul de mijloace de existență necesare pentru a duce o viață conformă cu demnitatea umană trebuie considerate drept „prestații de asistență socială", în sensul articolului 24 alineatul (2) din Directiva 2004/38 [33].

[27] A se vedea punctul 12 din prezentele concluzii.

[28] La această dată, noul statut de rezident, instituit la articolul 18 din Acordul privind retragerea Regatului Unit, nu putea fi acordat. Deși, în temeiul articolului 19 din acordul menționat, în perioada de tranziție, cererile pentru obținerea acestui statut puteau fi depuse anticipat, deciziile de a le accepta sau de a le refuza au intrat în vigoare numai începând cu 1 ianuarie 2021. În plus, solicitanții trebuie să îndeplinească condiții echivalente celor enunțate de Directiva 2004/38.

[29] Situația ar fi diferită, potrivit articolului 158 alineatul (1) al doilea paragraf din Acordul privind retragerea Regatului Unit, numai în cazul în care procedura, inițiată după 1 februarie 2020, respectiv în perioada de tranziție, ar fi avut ca obiect o decizie privind o cerere formulată în temeiul articolului 19 din acest acord, care prevede posibilitatea de a solicita în mod anticipat un nou statut de rezident sau un permis de ședere, astfel cum sunt prevăzute la articolul 18 din acordul menționat [alineatele (1) și (4)].

[30] A se vedea Hotărârea din 15 septembrie 2015, Alimanovic (C-67/14, denumită în continuare „Hotărârea Alimanovic", EU:C:2015:597, punctele 42-44 și jurisprudența citată).

[31] În ceea ce privește conținutul expresiei „credit universal", a se vedea punctul 25 din prezentele concluzii. Aceasta servește la desemnarea unei varietăți de alocații, dintre care unele ar putea fi reglementate de norme speciale ale dreptului Uniunii. A se vedea, cu titlu ilustrativ, Hotărârea din 14 iunie 2016, Comisia/Regatul Unit (C-308/14, denumită în continuare „Hotărârea Comisia/Regatul Unit", EU:C:2016:436, punctele 27 și 55).

[32] Cu privire la noțiunea de „sistem de asistență socială" care figurează la articolul 7 alineatul (1) litera (b) din Directiva 2004/38 și la interpretarea sa potrivit căreia aceasta se referă la toate regimurile de ajutoare instituite de autorități publice, la nivel național, regional sau local, la care recurge o persoană care nu dispune de resurse suficiente pentru a face față nevoilor sale de bază, precum și celor ale familiei sale, a se vedea Hotărârea din 19 septembrie 2013, Brey (C-140/12, denumită în continuare „Hotărârea Brey", EU:C:2013:565, punctele 60 și 61).

[33] A se vedea Hotărârea din 6 octombrie 2020, Jobcenter Krefeld (C-181/19, denumită în continuare „Hotărârea Jobcenter Krefeld", EU:C:2020:794, punctul 57 și jurisprudența citată).

44. În al treilea rând, condițiile de ședere ale lui CG sunt diferite de cele prevăzute de Directiva 2004/38. Astfel, este cert că CG a obținut, la 4 iunie 2020, în temeiul anexei privind UE, un *drept de ședere* denumit „statut de rezident provizoriu”, care este acordat fără nicio condiție referitoare la resurse sau la încheierea unei asigurări sociale și chiar dacă persoana nu desfășoară o activitate profesională. Acest statut îi permite să aibă reședința legală în Regatul Unit timp de cinci ani și să poată solicita, la expirarea acestui termen, statutul de rezident permanent care îi va acorda posibilitatea de a beneficia de prestații sociale.

45. Întrucât CG, cetățean al Uniunii, și-a exercitat libertatea de circulație și de ședere, în această calitate, pe teritoriul unui alt stat membru, situația sa intră sub incidența dreptului Uniunii [34], chiar dacă i-a fost acordat un drept de ședere în temeiul dreptului național în condiții mai flexibile decât cele prevăzute de Directiva 2004/38. Cu privire la acest aspect, trebuie precizat că, întrucât a dobândit dreptul de ședere și a solicitat beneficiul prestațiilor de asistență socială în perioada de tranziție, aplicarea dreptului Uniunii este garantată de articolul 127 din Acordul privind retragerea Regatului Unit.

46. În consecință și în al patrulea rând, în ceea ce privește aplicabilitatea articolului 18 primul paragraf TFUE, trebuie amintit că, potrivit unei jurisprudențe constante, această dispoziție nu are vocația de a se aplica în mod autonom decât în situațiile reglementate de dreptul Uniunii pentru care Tratatul FUE nu prevede norme specifice de nediscriminare [35]. Or, în materia dreptului de ședere al cetățenilor Uniunii pe teritoriul unui alt stat membru, principiul nediscriminării este precizat la articolul 24 din Directiva 2004/38 [36].

47. Astfel, pentru simplul fapt că situația în discuție în litigiul principal intră în domeniul de aplicare al Directivei 2004/38, nu este necesar, în opinia noastră, ca situația să fie apreciată din perspectiva articolului 18 TFUE, astfel cum solicită instanța de trimitere.

48. În consecință, nu poate constitui un argument analogia împrejurărilor de fapt din cauza principală cu cele în care s-au pronunțat hotărârile Curții privind interpretarea dispozițiilor Tratatului CE echivalente cu cele ale articolului 18 TFUE, în cazuri de acordare a unui drept de ședere întemeiat pe dreptul național, înainte de intrarea în vigoare a Directivei 2004/38 [37], chiar dacă această jurisprudență rămâne relevantă prin anumite aspecte, în măsura în care Curtea a pus în aplicare principiul nediscriminării, precizat ulterior la articolul 24 din directiva menționată [38].

[34] A se vedea Hotărârea din 11 noiembrie 2014, Dano (C-333/13, denumită în continuare „Hotărârea Dano”, EU:C:2014:2358, punctul 59).

[35] A se vedea printre altele Hotărârea Jobcenter Krefeld (punctul 78 și jurisprudența citată).

[36] A se vedea printre altele Hotărârea Dano (punctele 59 și 61). Observăm că în a doua parte a Acordului privind retragerea Regatului Unit (a se vedea punctul 8 din prezentele concluzii) sunt reproduse articolul 18 TFUE la articolul 12 din acord și expresia sa mai precisă, și anume articolul 24 din Directiva 2004/38, la articolul 23 din acordul menționat. Cu privire la jurisprudența anterioară intrării în vigoare a acestei directive, a se vedea punctul 54 din prezentele concluzii. A se vedea de asemenea analiza lui Robin-Olivier, S., „Les droits sociaux des «étrangers communautaires», *L'Avenir de l'État de Droit Social en Europe*, Julia Iliopoulos-Strangas (ed.) Nomos Verlagsgesellschaft, Baden-Baden, 2015, p. 217-246, în special p. 221 și 228. A se vedea, în același sens, Rondu, J., „Chapitre 2 – L'individu relevant du seul droit national, résultante du caractère partiel de l'intégration”, în *L'individu, sujet du droit de l'Union européenne*, Bruylant, Bruxelles, 2020, p. 683-756, în special p. 711, punctul 898. Această autoare consideră că articolul 18 TFUE nu se mai aplică, având în vedere că *lex specialis* prevăzută la articolul 24 din Directiva 2004/38 înlocuiește *lex generalis* a principiului egalității de tratament din tratate.

[37] În observațiile scrise ale lui CG se amintește că aceasta a invocat în susținerea cererii sale Hotărârea Trojani pentru a se prevala de aplicarea articolului 18 TFUE.

[38] A se vedea printre altele Hotărârea Brey (punctul 44 și jurisprudența citată).

49. Altfel spus, întrucât este invocat principiul aplicabilității Directivei 2004/38 și, mai precis, a articolului 24 din aceasta, iar situația în discuție intră în domeniul de aplicare al directivei menționate, problema drepturilor la prestații de asistență socială nu mai trebuie examinată din perspectiva articolului 18 TFUE, în caz contrar adoptându-se un raționament contradictoriu [39].

50. Trebuie amintit că, în cadrul procedurii de cooperare între instanțele naționale și Curte instituite prin articolul 267 TFUE, este de competența acesteia din urmă să ofere instanței naționale un răspuns util, care să îi permită să soluționeze litigiul cu care a fost sesizată. Din această perspectivă, Curtea trebuie, dacă este cazul, să reformuleze întrebările care îi sunt adresate [40].

51. Prin urmare, propunem Curții să reformuleze cele două întrebări adresate de instanța de trimitere, care, în opinia noastră, trebuie examinate împreună, și să considere că aceasta solicită în esență să se stabilească dacă articolul 24 din Directiva 2004/38 trebuie interpretat în sensul că se opune reglementării unui stat membru care exclude de la beneficiul prestațiilor de asistență socială cetățenii Uniunii cărora le-a acordat un drept de ședere legală fără a impune condiții legate de resurse, în condițiile în care aceste prestații sunt garantate resortisanților statului membru în cauză care se află în aceeași situație de lipsă de mijloace materiale și, după caz, dacă o asemenea discriminare poate fi justificată.

52. În acest stadiu al reflecției, trebuie evaluat stadiul jurisprudenței Curții referitoare la aplicabilitatea articolului 24 din Directiva 2004/38 înainte de a aprecia posibilitatea evoluției acesteia în cazul acordării unui drept de ședere legală în temeiul unei legislații naționale mai favorabile decât dispozițiile care figurează în directiva menționată.

B. Cu privire la criteriul aplicabilității articolului 24 din Directiva 2004/38 pe baza dreptului de ședere „în temeiul directivei” în materia dreptului la prestații de asistență socială

53. Observăm că, de la intrarea în vigoare a Directivei 2004/38, Curtea nu s-a pronunțat cu privire la efectele, în materie de prestații de asistență socială, ale unui *drept de ședere legală*, acordat în condiții care nu sunt cele prevăzute de dreptul Uniunii care reglementează intrarea și șederea resortisanților statelor membre care și-au exercitat libertatea de circulație.

54. În schimb, înainte de intrarea în vigoare a Directivei 2004/38, Curtea a statuat că *cetățenii Uniunii care au reședința legală* pe teritoriul statului membru gazdă se pot prevala de principiul nediscriminării, enunțat în prezent la articolul 18 TFUE, pentru a beneficia de o prestație de asistență socială [41].

55. De la intrarea în vigoare a Directivei 2004/38, Curtea a interpretat articolul 24 din această directivă în raport cu situații în care persoanele în cauză nu îndeplineau condițiile de obținere a unui drept de ședere prevăzute de directiva menționată și dispuneau numai de certificate de

[39] În această privință, arătăm că în ședință Comisia a reiterat, într-o primă etapă, acest mod de raționament, care figura în observațiile sale scrise, fără a se întemeia însă pe hotărârile citate în acestea, apoi l-a reformulat, într-o a doua fază, ca răspuns la o întrebare a Curții referitoare la aplicabilitatea cartei. În această privință, a se vedea punctul 81 din prezentele concluzii.

[40] A se vedea Hotărârea Brey, punctul 31.

[41] A se vedea Hotărârea din 20 septembrie 2001, Grzelczyk (C-184/99, denumită în continuare „Hotărârea Grzelczyk”, EU:C:2001:458, punctele 32, 33 și 35), precum și Hotărârea Trojani (punctele 37 și 40).

ședere pe durată nelimitată, care au doar o valoare declarativă [42]. Amintim, în această privință, că articolul 7 alineatul (1) litera (b) din Directiva 2004/38 prevede că toți cetățenii Uniunii au dreptul de ședere pe teritoriul altui stat membru pentru o perioadă mai mare de trei luni în cazurile în care dispun de resurse suficiente, astfel încât să nu devină o sarcină pentru sistemul de asistență socială al statului membru gazdă, și dețin asigurări medicale. În cazul în care îndeplinesc aceste condiții, șederea nu le poate fi refuzată. *A contrario*, aceasta înseamnă că statele membre nu sunt obligate să permită șederea resortisanților celorlalte state membre care nu dispun de resurse suficiente.

56. Curtea a statuat că articolul 24 din Directiva 2004/38 nu se opune reglementării unui stat membru care exclude de la beneficiul anumitor „prestații sociale în numerar de tip necontributiv", care constituie de asemenea o „prestație de asistență socială" în sensul alineatului (2) al acestui articol, resortisanții altor state membre care nu îndeplineau condițiile prevăzute la articolul 7 alineatul (1) litera (b) din directiva menționată și, prin urmare, nu se pot prevala de un drept de ședere în temeiul acestei dispoziții [43]. În Hotărârea Brey, Curtea a stabilit o condiție, și anume ca această excludere să nu fie automată în toate împrejurările [44].

57. Considerăm că trebuie subliniată o consecință importantă a acestei interpretări de către Curte a principiului egalității de tratament precizate la articolul 24 din Directiva 2004/38.

58. În Hotărârea Dano, Curtea, după ce a arătat că situația în cauză se situa în afara domeniului de aplicare al articolului 24 alineatul (2) din Directiva 2004/38 [45] și că această dispoziție constituie o derogare de la principiul nediscriminării enunțat la articolul 18 TFUE [46], a examinat totuși, în temeiul articolului 24 alineatul (1) din directiva menționată, condițiile în care unui cetățean care dispune de un certificat de ședere i se poate *refuza* acordarea de prestații sociale, în condițiile în care singurele excluderi de la principiul egalității de tratament sunt enumerate la alineatul (2) al acestui articol.

59. Curtea a dedus din această motivare, în ceea ce privește condițiile de aplicare a articolului 24 din Directiva 2004/38 [47], că o reglementare națională care limitează accesul la prestații sociale numai la cetățenii Uniunii a căror ședere pe teritoriul statului membru gazdă este conformă cu condițiile prevăzute la articolul 7 din Directiva 2004/38 nu constituie o inegalitate de tratament [48].

[42] A se vedea Hotărârile Brey (punctul 18), Dano (punctul 36) și Alimanovic (punctul 27). Potrivit unei jurisprudențe constante, acordarea unui permis de ședere nu are un caracter constitutiv de drepturi, ci produce doar un efect declarativ. Acesta nu conferă un drept de ședere [a se vedea printre altele Hotărârea din 14 septembrie 2017, Petrea (C-184/16, EU:C:2017:684, punctele 32 și 33)]. În schimb, această calificare nu exclude cetățeanul Uniunii care avea reședința în statul membru gazdă *înainte* de intrarea în vigoare a directivei, însă în mod legal în temeiul unui alt instrument de drept al Uniunii [Hotărârea din 7 octombrie 2010, Lassal (C-162/09, EU:C:2010:592)].

[43] A se vedea Hotărârea Dano (punctele 65 și 66).

[44] A se vedea punctul 80 din această hotărâre.

[45] A se vedea Hotărârea Dano (punctul 66).

[46] A se vedea Hotărârea Dano (punctele 61 și 64).

[47] În această privință, a se vedea Martin, D., „Article 24 – Égalité de traitement", în *Directive 2004/38 relative au droit de séjour des citoyens de l'Union européenne et des membres de leur famille*, Bruylant, Bruxelles, 2020, p. 373-396, în special p. 380, punctul 16, potrivit căruia, „[î]n măsura în care, la articolul 24 din directivă, legiuitorul european nu a intenționat să aducă alte atenuări cu privire la dreptul la nediscriminare, prevăzut la alineatul (1), decât cele care figurează la alineatul (2), Curtea de Justiție mai avea dreptul să interpreteze alineatul (1) în sensul că include în mod implicit o condiție de integrare?"

[48] În Hotărârea Comisia/Regatul Unit, Curtea a confirmat sensul jurisprudenței sale (punctele 66-69). A se vedea de asemenea punctul 77 din prezentele concluzii, în ceea ce privește Hotărârea Alimanovic și Hotărârea din 25 februarie 2016, García-Nieto și alții (C-299/14, denumită în continuare „Hotărârea García-Nieto și alții", EU:C:2016:114), pronunțate anterior cu privire la condițiile prevăzute la articolul 14 alineatul (4) litera (b) și, respectiv, la articolul 6 alineatul (1) din directiva menționată. Pe de altă parte, în ceea ce privește importanța acestor decizii în contextul cauzei principale, evidențiem observația lui Iliopoulou-Penot, A., „Chapitre 11 – Citoyenneté de l'Union et accès des inactifs aux prestations sociales dans l'État d'accueil" în *Le rôle politique de la Cour de justice de l'Union européenne*, Clément-Wilz, L. (dir.), Bruylant, Bruxelles, 2018, p. 315-334, în special p. 318, potrivit căreia „acordul politic la care ajuns[ese] Consiliul European la 19 februarie 2016, într-o încercare în van de a evita Brexit-ul, re[lua] cuvânt cu cuvânt soluțiile Hotărârilor Dano și Alimanovic, subliniind astfel importanța lor în cadrul dezbaterii referitoare la «noul loc» al Regatului Unit în Uniune". A se vedea de asemenea, cu privire la luările de poziție ale acestui stat membru în 2017, nota de subsol 55 din prezentele concluzii.

60. Pentru a statua astfel, Curtea s-a întemeiat pe expresia „are reședința [...] în temeiul [...] directive[i]” care figurează la articolul 24 alineatul (1) din Directiva 2004/38. Aceasta a dedus din modul de redactare menționat că principiul egalității de tratament este aplicabil numai cetățenilor Uniunii care au reședința de plin drept pe teritoriul unui alt stat membru deoarece îndeplinesc condițiile prevăzute la articolul 7 din această directivă. Procedând astfel, aceasta înlătură de la protecția acordată la articolul 24 alineatul (1) din directiva menționată cetățenii Uniunii cărora, precum CG, li s-a acordat un drept de ședere de cinci ani într-un stat membru fără nicio condiție referitoare la resurse și care nu dovedesc că dispun de acestea, în sensul articolului 7 alineatul (1) litera (b) din aceeași directivă. Aceste persoane nu se pot prevala nici de protecția conferită de articolul 18 TFUE, pentru motivele expuse la punctul 47 din prezentele concluzii.

61. Aceasta are drept consecință faptul că un cetățean al Uniunii care are reședința legală pe teritoriul unui stat membru în condițiile în care nu dispune de mijloace de subzistență poate fi tratat diferit față de resortisanții acestui stat pentru simplul motiv că statul gazdă i-a acordat un drept de ședere fără condiții referitoare la resurse.

62. Acest criteriu întemeiat pe beneficiul dreptului de ședere „în temeiul directivei”, potrivit expresiei utilizate la articolul 24 alineatul (1) din Directiva 2004/38, constituie, așadar, în opinia noastră, soclul problemei inedite cu care este sesizată Curtea, întrucât aceasta nu privește o altă dispoziție a dreptului Uniunii din care ar decurge dreptul de ședere [49].

63. Justificarea acestui criteriu, care urmărește limitarea acordării de prestații pentru a proteja echilibrul financiar al sistemului de asigurări sociale al statelor membre împotriva unei sarcini excesive [50], este legată de istoricul legislativ al Directivei 2004/38, amintit în Hotărârea Ziolkowski și Szeja [51], la care Curtea a făcut referire în Hotărârea Dano, la punctele 72-70, precum și în Hotărârea Jobcenter Krefeld, pronunțată la 6 octombrie 2020, la punctul 63.

64. Totuși, în această din urmă hotărâre, Curtea a statuat că persoanelor care intră în domeniul de aplicare al articolului 24 din Directiva 2004/38, inclusiv al derogării prevăzute la alineatul (2) al acestuia, pentru motivul că beneficiază de un drept de ședere întemeiat pe articolul 14 alineatul (4) litera (b) din aceeași directivă, dar care se pot prevala și de un drept de ședere autonom întemeiat pe articolul 10 din Regulamentul (UE) nr. 492/2011 [52], nu li se poate opune derogarea menționată [53].

65. Prin urmare, în stadiul jurisprudenței Curții care rezultă din Hotărârea Jobcenter Krefeld, beneficiul egalității de tratament în cadrul Directivei 2004/38 nu se mai limitează la situațiile vizate de această directivă, ci se aplică și situațiilor în care dreptul de ședere se întemeiază pe o altă dispoziție de drept derivat [54].

[49] A se vedea în această privință Hotărârea Jobcenter Krefeld, punctul 62.

[50] A se vedea Hotărârea Jobcenter Krefeld, punctul 66.

[51] A se vedea punctele 36 și 37 din această hotărâre.

[52] Cu privire la aplicarea autonomă a articolului 10 din Regulamentul (UE) nr. 492/2011 al Parlamentului European și al Consiliului din 5 aprilie 2011 privind libera circulație a lucrătorilor în cadrul Uniunii (JO 2011, L 141, p. 1) în raport cu dispozițiile dreptului Uniunii, precum cele ale Directivei 2004/38, care permite copiilor unui resortisant al unui stat membru care lucrează sau a lucrat în statul membru gazdă, precum și părintelui în îngrijirea căruia se află în fapt aceștia să se prevaleze de el fără să fie obligați să îndeplinească condițiile privind resursele suficiente și asigurarea medicală completă, a se vedea Hotărârea Jobcenter Krefeld (punctele 38 și 39, precum și jurisprudența citată).

[53] A se vedea Hotărârea Jobcenter Krefeld (punctul 69).

[54] A se vedea Hotărârea Jobcenter Krefeld (punctul 87).

66. Astfel, precum în cauza în care s-a pronunțat Hotărârea Jobcenter Krefeld, trebuie să se stabilească consecințele care trebuie deduse, pentru interpretarea articolului 24 din Directiva 2004/38, din acordarea unui drept de ședere legală cetățenilor Uniunii de către un stat membru în condiții mai favorabile decât cele prevăzute de această directivă în ceea ce privește decizia de a exclude acești cetățeni de la dreptul la prestațiile de asistență socială exclusiv ca urmare a statutului lor de rezident provizoriu [55].

C. Cu privire la aplicabilitatea articolului 24 din Directiva 2004/38 în cazul acordării unui drept de ședere „legală național”

67. Din răspunsurile părților din ședință rezultă că, prin faptul că a instituit, prin anexa privind UE, un drept de ședere fără o cerință specială, în special în ceea ce privește resursele cetățeanului Uniunii, Regatul Unit a adoptat o măsură mai favorabilă în sensul articolului 37 din Directiva 2004/38 [56].

68. Nu este prima dată când Curtea se va pronunța cu privire la efectele acestei dispoziții introduse în Directiva 2004/38.

69. În Hotărârea Ziolkowski și Szeja, Curtea a statuat că faptul că nu se aduce atingere dispozițiilor naționale mai favorabile decât cele ale Directivei 2004/38 nu implică în niciun fel faptul că aceste dispoziții trebuie să fie integrate în sistemul instituit prin directiva menționată [57]. Curtea a statuat de asemenea că revine fiecărui stat membru obligația de a decide nu numai dacă instituie un astfel de regim, ci și care sunt condițiile și efectele acestuia, în special în ceea ce privește consecințele juridice ale unui drept de ședere acordat exclusiv în temeiul dreptului național [58]. Prin urmare, care este situația în materia prestațiilor de asistență socială?

1. Domeniul de aplicare al Hotărârii Ziolkowski și Szeja

70. Observăm, pe de o parte, că, în Hotărârea Ziolkowski și Szeja, Curtea s-a pronunțat cu privire la o întrebare referitoare la dobândirea unui titlu de ședere permanentă rezultat dintr-o dispoziție nouă inserată la articolul 16 din Directiva 2004/38 [59]. Această hotărâre nu privea, așadar, acordarea unor prestații de asistență socială unui cetățean al Uniunii cu reședința într-un stat membru și nu trebuia să ia în considerare necesitatea protecției persoanelor interesate sau mizele referitoare la o

[55] A se vedea în această privință Hotărârea Jobcenter Krefeld (punctul 62). În ceea ce privește decizia Regatului Unit de a nu crea noi drepturi la prestații pentru persoanele care au statutul de rezident provizoriu, acest stat a arătat, în observațiile sale scrise, că aceasta este conformă cu luările sale de poziție publice constante care au făcut obiectul, în luna iunie 2017, al unei publicări, *Safeguarding the Position of EU Citizens Living in the UK and UK Nationals Living in the EU* (Prezervarea statutului cetățenilor Uniunii care locuiesc în Regatul Unit și a resortisanților Regatului Unit care locuiesc în Uniune, a se vedea mai precis punctul 41).

[56] A se vedea O'Brien, C., „Between the devil and the deep blue sea: vulnerable EU citizens cast adrift in the UK post-Brexit”, *Common Market Law Review*, vol. 58, Kluwer Law International, Alphen-sur-le-Rhin, 2021, p. 431-470, în special p. 456-457. Alegerea Regatului Unit de a crea un drept necondiționat de ședere pentru cetățenii Uniunii în cadrul ieșirii Regatului Unit din Uniune, și anume un statut de rezident provizoriu, în loc să supună pur și simplu dreptul de ședere condițiilor Directivei 2004/38 sau să creeze numai un statut declarativ (și necreator de drepturi), a fost dublată în anul 2019 de o excludere explicită a acestui drept de ședere special de la beneficiul prestațiilor sociale, cu excepția cazului în care cetățenii dovedesc că se încadrează în condițiile prevăzute de Directiva 2004/38, în temeiul Regulamentului din 2016 privind creditul universal. Potrivit aceleiași autoare, această alegere a Regatului Unit a fost decisă în considerarea sarcinii administrative prea dificile pentru autorități de a condiționa dreptul de ședere post-Brexit pentru cetățenii Uniunii de criteriile prevăzute la articolul 7 din Directiva 2004/38.

[57] Hotărârea Ziolkowski și Szeja (punctul 49).

[58] Hotărârea Ziolkowski și Szeja (punctul 50).

[59] A se vedea punctul 51 din această hotărâre. Curtea a statuat, astfel, că o ședere în temeiul unui drept în conformitate cu dreptul unui stat membru, dar care nu îndeplinește condițiile prevăzute de dreptul Uniunii, nu poate fi considerată o ședere legală, în sensul articolului 16 alineatul (1) din Directiva 2004/38, în scopul dobândirii unui drept de ședere permanentă. A se vedea de asemenea Hotărârea din 2 mai 2018, K. și H. F. (Dreptul de ședere și acuzații de crime de război) (C-331/16 și C-366/16, EU:C:2018:296, punctul 74).

sarcină excesivă pentru finanțele statului respectiv, care putea duce la acordarea unor astfel de prestații unor persoane care dispuneau de permis de ședere pentru motive umanitare precum cele eliberate în această cauză [60]. Pe de altă parte, Curtea nu a trebuit să interpreteze articolul 24 din Directiva 2004/38 și nici să aprecieze o eventuală diferență de tratament între cetățeanul Uniunii cu reședința pe teritoriul unui stat membru și resortisanții acestui stat.

71. Considerăm, așadar, că concluziile la care a ajuns Curtea în Hotărârea Ziolkowski și Szeja interpretând articolul 37 din Directiva 2004/38 în raport cu dreptul de ședere permanentă prevăzut la articolul 16 din această directivă nu pot fi transpuse în mod util în materia egalității de tratament între cetățenii Uniunii în ceea ce privește condițiile de acordare a prestațiilor de asistență socială.

72. În această privință, trebuie subliniat în primul rând, în opinia noastră, că, spre deosebire de articolul 16 din Directiva 2004/38, care a creat un drept de ședere permanentă, articolul 24 din această directivă nu reprezintă decât concretizarea în materia dreptului de ședere al cetățenilor Uniunii a principiului nediscriminării între cetățenii Uniunii, enunțat la articolul 18 TFUE. Prin urmare, nu pot exista situații în care un cetățean al Uniunii ar putea avea reședința legală pe teritoriul unui alt stat membru fără a beneficia de dreptul la nediscriminare asociat statutului său, în condițiile prevăzute la acest articol 24.

73. În al doilea rând, considerăm că o astfel de soluție este conformă cu obiectivul urmărit la articolul 37 din Directiva 2004/38. Posibilitatea statelor membre de a adopta dispoziții mai favorabile decât cele prevăzute de această directivă în materia dreptului de ședere are sens numai dacă este pusă în aplicare în scopul adaptării la împrejurări specifice.

74. În consecință, considerăm că interpretarea de către Curte a noțiunii de „ședere legală” ar trebui adaptată atunci când este vorba despre garantarea respectării principiului egalității de tratament între cetățenii Uniunii în materie de prestații sociale în cadrul strict stabilit la articolul 24 din Directiva 2004/38.

2. Interpretarea noțiunii de „ședere legală”

75. În primul rând, considerăm că simpla constatare a calității de cetățean al Uniunii a persoanei care are reședința legală într-un alt stat membru [61] ar trebui să conducă la concluzia că noțiunea de „ședere legală” include noțiunea de „drept de ședere legală” [62], *a fortiori* atunci când dreptul național al statului membru respectiv favorizează, ca urmare a acestei calități de cetățean al Uniunii, menținerea pe teritoriul său a unor cetățeni inactivi din punct de vedere economic, fără condiții referitoare la resurse sau la o asigurare socială.

[60] Hotărârea Ziolkowski și Szeja (punctele 18 și 19).

[61] În această privință, amintim că, în Hotărârea Grzelczyk, la punctul 31, Curtea a declarat că „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 lor și fără a aduce atingere excepțiilor prevăzute în această privință”. A se vedea de asemenea Hotărârea din 17 septembrie 2002, Baumbast și R (C-413/99, EU:C:2002:493, punctul 83).

[62] Precizăm că deducem expresia „drept de ședere legală” din Hotărârea Comisia/Regatul Unit, utilizată în anumite cazuri în temeiul dispozițiilor care transpun articolul 7 din Directiva 2004/38, dar și pentru a exprima mai general condiția legalității șederii (a se vedea punctele 72, 80 și 81). Verschueren, H., „The right to reside and to social benefits for economically inactive EU migrants: how to balance freedom of movement and solidarity?”, în Damay, L., și alții (dir.), *La libre circulation sous pression*; *Régulation et dérégulation des mobilités dans l'Union européenne*, Damay, L., și alții (dir.), Bruylant, Bruxelles, 2018, p. 33-51, în special p. 45, deduce din constatarea utilizării expresiei „ședere legală”, fără a se referi întotdeauna la Directiva 2004/38, argumentul potrivit căruia o astfel de ședere s-ar putea întemeia pe o altă dispoziție a dreptului Uniunii, fapt confirmat de Hotărârea Jobcenter Krefeld, dar și pe o dispoziție de drept național mai favorabilă, cum este cazul printre altele în Hotărârea Trojani.

76. În al doilea rând, o asemenea interpretare, care are ca efect să nu extindă domeniul de aplicare a articolului 24 alineatul (2) din Directiva 2004/38, îndeplinește cerința unei interpretări a acestuia în mod strict și în conformitate cu dispozițiile Tratatului FUE, inclusiv cu cele referitoare la cetățenia Uniunii și la libera circulație a lucrătorilor, astfel cum s-a amintit în Hotărârea Jobcenter Krefeld [63].

77. În această privință, ea se întemeiază pe necesitatea, constatată în Hotărârea Jobcenter Krefeld [64], de a distinge anumite situații de cauzele anterioare în care s-au pronunțat Hotărârile Alimanovic și García-Nieto și alții, referitoare la excluderile prevăzute în mod expres la acest articol 24 alineatul (2) [65], precum și Hotărârea Dano [66].

78. În al treilea rând, această interpretare a articolului 24 alineatul (1) din Directiva 2004/38, care garantează că „orice cetățean al Uniunii care, în temeiul [acestei] directive, își are reședința pe teritoriul statului membru gazdă” se bucură de egalitate de tratament este de asemenea conformă cu obiectivul urmărit de directiva menționată. Deși, în mod evident, trebuie să se acorde o atenție deosebită libertății statelor membre de a aplica dispoziții mai favorabile în favoarea cetățenilor Uniunii care și-au exercitat libertatea de circulație și de ședere pentru o perioadă mai mare de trei luni într-un stat membru ai cărui resortisanți nu sunt, totuși aceste dispoziții nu trebuie să aibă ca rezultat restrângerea protecției garantate la articolul 18 TFUE, pentru care acest articol 24 alineatul (1) nu constituie decât o expresie specifică.

79. În această privință, Curtea a statuat în repetate rânduri că marja de manevră recunoscută statelor membre nu trebuie utilizată de acestea într-un mod care ar aduce atingere obiectivului Directivei 2004/38, care este în special de a facilita și de a consolida exercitarea dreptului fundamental al cetățenilor Uniunii la liberă circulație și ședere pe teritoriul statelor membre, și efectului util al acesteia [67].

80. În al patrulea rând, o astfel de interpretare nu este în contradicție cu obiectivul urmărit de legiuitorul Uniunii la articolul 24 alineatul (2) din Directiva 2004/38 și care rezultă din considerentul (10) al acestei directive. În speță, se poate considera în mod rezonabil că riscul de atingere adusă echilibrului financiar al sistemului de asistență socială al Regatului Unit pe care l-ar implica persoanele inactive din punct de vedere economic ale căror nevoi de subzistență ar trebui asigurate a fost evaluat de statul membru menționat înainte de a crea un drept de ședere cu o durată de cinci ani aplicabil fără condiții referitoare la resurse și că caracterul temporar al acestui drept de ședere a fost în mod necesar luat în considerare.

81. În al cincilea rând, această interpretare este confirmată de constatarea potrivit căreia, prin acordarea unui drept de ședere unui cetățean al Uniunii în condiții mai favorabile decât cele prevăzute de Directiva 2004/38, un stat membru pune în aplicare dreptul Uniunii, în sensul

63 A se vedea punctul 60 din această hotărâre.

64 A se vedea punctele 67, 68 și 87 din această hotărâre.

65 La punctele 67 și 87 din această hotărâre se amintește că aceste cauze priveau cetățeni care dispuneau de un drept de ședere întemeiat doar pe articolul 14 alineatul (4) litera (b) din Directiva 2004/38, în scopul căutării unui loc de muncă, sau, respectiv, de un drept de ședere pentru o perioadă limitată la trei luni, în temeiul articolului 6 alineatul (1) din directiva menționată.

66 La punctul 68 din hotărârea menționată se precizează că această cauză privea resortisanți ai unui stat membru inactivi din punct de vedere economic care își exercitaseră libertatea de circulație cu unicul scop de a obține beneficiul ajutorului social într-un alt stat membru și care nu beneficiau, în statul membru gazdă, de niciun drept de ședere întemeiat pe Directiva 2004/38 sau pe o altă dispoziție a dreptului Uniunii.

67 A se vedea Hotărârea Brey (punctul 71 și jurisprudența citată). A se vedea de asemenea, în ceea ce privește consecințele în materia protecției împotriva îndepărtării care ar trebui luate în considerare, Hotărârea Grzelczyk (punctul 43) și Hotărârea Trojani (punctul 45), precum și analiza lui Rondu, J., *op. cit*, în special p. 714, punctul 902, care face referire la Hotărârea din 13 septembrie 2016, CS (C-304/14, EU:C:2016:674, punctul 42). A se vedea în special p. 717, punctul 907, notele de subsol 157 și 158.

articolului 51 alineatul (1) din cartă. În această privință, considerăm că domeniul de aplicare al deciziei Curții din Hotărârea Dano, referitoare la posibilitatea invocării articolelor 1 și 20 din cartă, este limitat, întrucât se referă la condițiile de acordare a prestațiilor speciale în numerar de tip necontributiv în contextul unor situații privind persoane care nu dispun de un drept legal de ședere [68].

82. Toate aceste argumente ne determină să susținem că un cetățean al Uniunii are vocația de a beneficia, în ceea ce privește accesul la prestații de asistență socială, de egalitate de tratament în raport cu resortisanții statului membru gazdă, astfel cum este precizată la articolul 24 din Directiva 2004/38, atunci când dreptul său de ședere pe teritoriul statului respectiv rezultă dintr-o măsură adoptată de acesta în condițiile prevăzute la articolul 37 din directiva menționată.

83. Trebuie examinate, în continuare, condițiile în care poate fi garantată respectarea principiului egalității de tratament.

3. Punerea în aplicare a principiului egalității de tratament precizat la articolul 24 din Directiva 2004/38

84. Principiul egalității de tratament, astfel cum este precizat la articolul 24 alineatul (1) din Directiva 2004/38, cu derogările enunțate la alineatul (2) al acestuia, ar putea, în opinia noastră, să conducă, în continuarea a ceea ce Curtea a decis în Hotărârea Jobcenter Krefeld [69], la interpretarea acestui articol 24 în sensul că se opune, în principiu, reglementării unui stat membru în temeiul căreia resortisanții altor state membre care au reședința pe teritoriul său sunt excluși de la beneficiul prestațiilor de asistență socială de care beneficiază resortisanții statului gazdă, în măsura în care aceștia dispun de un drept de ședere care le-a fost acordat de statul respectiv în cadrul posibilității oferite la articolul 37 din directiva menționată.

85. În mod concret, astfel cum a confirmat jurisprudența Curții, beneficiul unui asemenea drept ar avea ca efect acordarea fără restricție a accesului la prestațiile de asistență socială de care beneficiază resortisanții statului gazdă, astfel cum este cazul pentru orice cetățean al Uniunii care își întemeiază dreptul de ședere în special pe articolul 7 din Directiva 2004/38 [70].

86. Totuși, considerăm că admiterea unui astfel de automatism depășește echilibrul urmărit de legiuitorul Uniunii în Directiva 2004/38, exprimat în mod clar la articolul 24 alineatul (2) din aceasta, în special atunci când, precum în speță, dreptul de ședere i-a fost acordat cetățeanului Uniunii fără nicio condiție referitoare la venituri sau la asigurarea socială. Cu alte cuvinte, astfel cum a subliniat Comisia în expunerea orală, lipsa unor condiții pentru acordarea unui drept de ședere nu trebuie să aibă ca efect să impună statelor membre să nu facă nicio verificare în ceea ce privește dreptul la prestații sociale.

[68] A se vedea Hotărârea Dano (punctele 87, 90 și 91). Curtea a statuat că, în măsura în care condițiile de acordare a prestațiilor speciale în numerar de tip necontributiv nu rezultă nici din Regulamentul (CE) nr. 883/2004 al Parlamentului European și al Consiliului din 29 aprilie 2004 privind coordonarea sistemelor de securitate socială (JO 2004, L 166, p. 1, Ediție specială, 05/vol. 7, p. 82), nici din Directiva 2004/38 sau din alte acte de drept derivat al Uniunii, statele membre sunt competente să reglementeze condițiile de acordare a acestora și întinderea lor și că, în consecință, ele nu pun în aplicare dreptul Uniunii în sensul articolului 51 alineatul (1) din cartă, iar aceasta nu este aplicabilă.

[69] A se vedea punctul 65 din această hotărâre.

[70] A se vedea Hotărârea Dano (punctul 69).

87. Pe de altă parte, observăm că, atunci când Curtea s-a pronunțat cu privire la compatibilitatea cu dreptul Uniunii a unor reglementări naționale prin care se refuza acordarea de prestații de asistență socială unor cetățeni inactivi din punct de vedere economic, aceasta a interpretat articolul 24 din Directiva 2004/38 în sensul că se opune excluderii lor *în toate împrejurările și în mod automat*[71].

88. Prin urmare, considerăm că se poate stabili o distincție, în ceea ce privește cetățenii Uniunii care dispun de un drept de ședere acordat fără condiții referitoare la resurse, între cei inactivi din punct de vedere economic și ceilalți. În plus, în speță, informațiile aduse la cunoștința Curții cu privire la diversitatea situațiilor individuale în care pot fi formulate cereri de credit universal confirmă necesitatea de a înlătura orice mecanism de refuz sistematic al prestațiilor de asistență socială[72].

89. Acesta este motivul pentru care considerăm că, în cazul unui drept de ședere acordat în condiții mai favorabile decât cele prevăzute de Directiva 2004/38, aceasta trebuie interpretată în sensul că permite statului membru gazdă să impună restricții legitime privind acordarea de prestații sociale[73], astfel încât „persoanele care își exercită dreptul de ședere [să] nu […] devină o sarcină excesivă pentru sistemul de asistență socială din statul membru gazdă”, în sensul considerentului (10) al directivei menționate.

90. Prin urmare, ar trebui să se admită că nu ar fi contrară principiului egalității de tratament afirmat la articolul 24 alineatul (1) din Directiva 2004/38 posibilitatea ca, în privința cetățenilor Uniunii care au reședința în temeiul unui drept de ședere național, să existe o diferență de tratament între cei inactivi din punct de vedere economic și ceilalți, din moment ce această diferență nu se întemeiază pe cetățenie. Astfel, după cum prevede articolul 18 TFUE, principiul egalității de tratament, amintit la articolul 24 din Directiva 2004/38, înseamnă că diferența de tratament nu trebuie să se întemeieze numai pe cetățenie, însă nu urmărește să interzică ca aceasta să aibă la bază pe criterii obiective precum, în speță, activitatea economică a cetățeanului Uniunii.

91. Totuși, trebuie să se verifice dacă această diferență de tratament, în măsura în care se întemeiază numai pe activitatea economică a cetățeanului, nu afectează, în definitiv, în comparație cu resortisanții statului membru gazdă, exclusiv sau majoritar cetățenii Uniunii care au reședința legală pe teritoriul acestuia fără condiții referitoare la resurse. În această ipoteză, diferența de tratament menționată ar fi calificată drept discriminare indirectă pe motiv de cetățenie[74].

92. În speță, în ceea ce privește condițiile pentru a beneficia de creditul universal, stabilite la articolul 9 din Regulamentul din 2019 privind securitatea socială[75], constatăm că, în anumite condiții, pentru a obține creditul universal, cetățenilor Uniunii activi din punct de vedere economic nu li se poate opune statutul de rezident provizoriu și că anumiți resortisanți ai Regatului Unit trebuie să își dovedească reședința în sensul acestui articol 9 pentru a obține

71 A se vedea Hotărârea Brey (punctele 77 și 80), precum și Hotărârea Jobcenter Krefeld (punctul 79).

72 A se vedea în această privință împrejurările de fapt din cauza pendinte în Regatul Unit, semnalată de CG, descrise în nota de subsol 26 din prezentele concluzii.

73 A se vedea Hotărârea Brey (punctele 72 și 77).

74 A se vedea printre altele Hotărârea din 13 aprilie 2010, Bressol și alții (C-73/08, EU:C:2010:181, punctul 41).

75 A se vedea punctul 27 din prezentele concluzii.

prestația menționată [76]. Considerăm, așadar, că o diferență de tratament întemeiată direct pe cetățenie poate fi înlăturată. Însă, prin însăși natura criteriului reținut, reglementarea pare să afecteze mai mult resortisanții altor state membre decât resortisanții naționali și riscă, în consecință, să îi defavorizeze în special pe primii. Astfel, această reglementare creează, în opinia noastră, o discriminare indirectă pe motiv de cetățenie [77]. Totuși, această concluzie nu poate fi reținută decât după o examinare aprofundată a reglementării naționale, pe care numai instanța de trimitere este în măsură să o efectueze.

93. În cazul în care s-ar constata existența unei discriminări indirecte, amintim că, potrivit jurisprudenței constante a Curții, pentru a fi justificată, o astfel de discriminare trebuie să fie de natură să asigure realizarea unui obiectiv legitim și nu poate depăși ceea ce este necesar pentru atingerea acestui obiectiv [78].

94. În ceea ce privește justificările întemeiate pe obiectivul de protecție împotriva riscului unei sarcini excesive pentru finanțele publice pe care statele trebuie să le prezinte, vom sublinia numai că, în stadiul actual al jurisprudenței, deși astfel de justificări sunt admise în principiu [79], statele membre nu sunt scutite de obligația de a-și susține afirmațiile [80].

95. În speță, Regatul Unit a ales să înlăture accesul la prestațiile sociale pentru anumiți cetățeni ai Uniunii exclusiv ca urmare a naturii dreptului de ședere care le-a fost acordat de acest stat, și anume statutul de rezident provizoriu.

96. Desigur, libertatea statelor membre de a stabili condițiile de acordare a prestațiilor de asistență socială și modalitățile acestora, enunțată în materia prestațiilor sociale cu caracter necontributiv, poate fi invocată în lipsa armonizării [81].

97. Totuși, caracterul sistematic al refuzului accesului la prestațiile de asistență socială, fără a lua în considerare situațiile individuale ale reclamanților [82], care nu au fost, de altfel, examinate cu ocazia acordării acestui statut de rezident provizoriu, în lipsa unei cerințe referitoare la autonomia lor financiară, nu ni se pare proporțional cu obiectivul urmărit.

98. În aceste condiții, considerăm că răspunsul Curții referitor la examinarea consecințelor legalității șederii din perspectiva articolului 24 din Directiva 2004/38 ar trebui să cuprindă indicații cu privire la diversele elemente care pot fi reținute pentru a îndeplini cerința proporționalității, astfel cum a decis aceasta în Hotărârea Brey [83].

[76] Această condiție poate să nu fie îndeplinită de unii resortisanți ai Regatului Unit care, de exemplu, ar fi avut reședința în străinătate. A se vedea, în ceea ce privește o reglementare națională care nu reține o astfel de ipoteză, Hotărârea din 4 mai 1999, Sürül (C-262/96, EU:C:1999:228, punctele 102 și 104).

[77] A se vedea prin analogie Hotărârea Comisia/Regatul Unit (punctul 78 și jurisprudența citată).

[78] A se vedea Hotărârea Comisia/Regatul Unit (punctul 79 și jurisprudența citată).

[79] A se vedea Hotărârea Comisia/Regatul Unit (punctul 80).

[80] A se vedea Hotărârea Brey (punctul 78).

[81] A se vedea Hotărârea Comisia/Regatul Unit (punctul 65 și jurisprudența citată).

[82] A se vedea Hotărârea Comisia/Regatul Unit (punctul 81). A se vedea de asemenea Hotărârea Brey (punctul 77).

[83] A se vedea punctul 78 din această hotărâre. A se vedea de asemenea Hotărârea din 17 septembrie 2002, Baumbast și R (C-413/99, EU:C:2002:493, punctele 91 și 92).

4. Individualizarea deciziilor în materie de prestații sociale

99. Asemenea lui CG, considerăm că situația sa demonstrează limitele lipsei unei examinări individuale anterioare deciziei de a exclude sau nu un cetățean al Uniunii de la beneficiul prestațiilor de asistență socială. Deși am putea evidenția mai multe puncte comune cu împrejurările de fapt amintite în Hotărârea Dano, cele din cauza principală prezintă caracteristici, puse în valoare în special în ședință, care justifică o evoluție a jurisprudenței Curții, oricare ar fi, de altfel, soluția reținută în ceea ce privește noțiunea de „ședere legală” [84]. Astfel, acestea mobilizează alte drepturi fundamentale, cu privire la care vom detalia în continuare poziția noastră.

100. În opinia noastră, atunci când autoritățile competente ale statului membru gazdă examinează cererea unui cetățean al Uniunii inactiv din punct de vedere economic, trebuie să poată lua în considerare, pe lângă faptul că autoritățile menționate i-au acordat un drept de ședere fără verificarea autonomiei sale financiare, situația sa familială legată de condițiile deplasării sale și de durata șederii sale pe teritoriul statului membru respectiv, în măsura în care aceasta demonstrează un grad de integrare cert [85], precum și perioada în care prestația solicitată îi poate fi plătită, în special dacă dificultățile pe care le întâmpină beneficiarul dreptului de ședere ar avea un caracter temporar [86].

101. În speță, ar reveni instanței de trimitere, singura competentă să aprecieze faptele, sarcina de a stabili, în special având în vedere aceste elemente, dacă acordarea unei prestații de subzistență unei persoane aflate în situația lui CG poate reprezenta o sarcină excesivă pentru sistemul național de asistență socială. În această privință, precizăm că, potrivit lui CG, s-ar proceda la examinări ale unor situații individuale, în cadrul unor acțiuni exercitate de resortisanți ai unor țări terțe pentru a obține, în anumite împrejurări, beneficiul din fonduri publice [87].

102. Această examinare factuală va trebui să aibă loc în mod necesar în lumina altor drepturi fundamentale aplicabile situației individuale în discuție, din moment ce ea intră în domeniul de aplicare al Directivei 2004/38 [88].

[84] Amintim că din Hotărârea Dano (punctul 81) rezultă că Curtea nu a considerat necesar să fie reținute situațiile în care se impune o examinare individuală.

[85] Împărtășim, în această privință, punctul de vedere exprimat de Comisie potrivit căruia excluderea automată de la beneficiul prestațiilor de asistență socială este în mod deosebit inadecvată în cazul șederilor pe o durată relativ lungă. A se vedea ca ilustrare situația doamnei Frățilă, amintită la nota de subsol 26 din prezentele concluzii.

[86] A se vedea Hotărârea Brey (punctul 72 și jurisprudența citată).

[87] Potrivit reprezentantului lui CG, este vorba despre resortisanți ai unei țări terțe al căror drept de ședere era supus condiției, prevăzută la articolul 3 alineatul (1) litera (c) punctul (ii) din Legea din 1971 privind imigrația, de a nu recurge la fonduri publice, care solicită să intre sub incidența sa atunci când aceștia apreciază că ar fi expuși, în lipsa recurgerii la resurse publice, unui risc iminent de sărăcie extremă. În observațiile sale scrise figurează următoarele două trimiteri: „Family life (as a partner or parent), private life and exceptional circumstances” a Ministerului de Interne (versiunea 13.0, 1 februarie 2021), p. 88, și „Immigration rules, Appendix FM: family members”, GEN.1.11A., în ceea ce privește reglementarea în materie de imigrație în Regatul Unit.

[88] A se vedea punctul 81 din prezentele concluzii.

5. Justificarea obligației de a prevedea o examinare a situațiilor individuale din perspectiva drepturilor fundamentale

103. Situația lui CG implică, în opinia noastră, o analiză a problemei restrângerii accesului la prestațiile de asistență socială în lumina deciziilor Curții referitoare la alte drepturi fundamentale decât cel al egalității de tratament, care depășește reamintirea generală a faptului că prestațiile de subzistență urmăresc să confere beneficiarilor lor minimul de mijloace de existență necesare pentru a duce o viață conformă cu demnitatea umană [89].

104. În această privință, arătăm că CG s-a deplasat în Regatul Unit pentru a-și urma partenerul, resortisant neerlandez, în timp ce era însărcinată cu primul lor copil și depindea financiar de acesta. Ea a dat naștere unui al doilea copil în Regatul Unit, pe care îl are în prezent în întreținere [90]. Se poate deduce din situația lui CG că tatăl nu contribuie la întreținerea copiilor.

105. Considerăm că aceste constatări permit o paralelă cu decizia luată de Curte în Hotărârea Chavez-Vilchez și alții, deși această cauză avea ca obiect dreptul de ședere al resortisanților unor țări terțe în statul membru ai cărui resortisanți erau copiii lor, pentru trei motive.

106. Mai întâi, aceste situații sunt guvernate de reglementări care intră *a priori* în competența statelor membre. În continuare, acestea au totuși un raport intrinsec cu libertatea de circulație și de ședere a unui cetățean al Uniunii [91].

107. În sfârșit, cererea de interpretare a articolului 20 TFUE cu care era sesizată Curtea era justificată de faptul că nu era exclus ca părintele, de asemenea resortisant al aceluiași stat membru gazdă, să poată asigura zilnic și efectiv îngrijirea copilului său [92].

108. Cu această ocazie, Curtea a amintit că relația de dependență dintre cetățeanul Uniunii de vârstă mică și resortisantul unei țări terțe căruia i se refuză acordarea unui drept de ședere este cea de natură să pună în discuție efectul util al cetățeniei Uniunii din moment ce această dependență este cea care ar face ca cetățeanul Uniunii să fie obligat, în fapt, să părăsească nu numai teritoriul statului membru al cărui cetățean este, ci și pe cel al Uniunii în ansamblul său, ca o consecință a unei astfel de decizii de refuz [93]. Curtea a precizat că, pentru a aprecia riscul ca copilul în cauză, cetățean al Uniunii, să fie privat de beneficiul efectiv al esenței drepturilor pe care i le conferă articolul 20 TFUE în cazul în care părintelui său, resortisant al unei țări terțe, i s-ar refuza acordarea unui drept de ședere în statul membru în cauză, în condițiile în care acesta asigură îngrijirea efectivă a copilului, autoritățile competente trebuie să țină seama de dreptul la respectarea vieții de familie, astfel cum este prevăzut la articolul 7 din cartă, acest articol trebuind să fie coroborat cu obligația de a lua în considerare interesul superior al copilului, recunoscut la articolul 24 alineatul (2) din carta menționată [94]. Curtea a considerat că relația de

[89] A se vedea Hotărârea Jobcenter Krefeld, punctul 57. În această privință, pe lângă articolul 1 din cartă, articolul 34 alineatul (2) din aceasta merită o atenție deosebită, întrucât face o legătură între principiile liberei circulații și egalității de tratament în materie de asistență socială și se întemeiază în special pe articolul 13 din Carta socială europeană, semnată la Torino la 18 octombrie 1961, care a fost acceptată de Regatul Unit. Astfel, nu excludem posibilitatea ca această dispoziție să aibă un efect util ca element de control al legalității măsurilor naționale care realizează punerea sa în aplicare sau, *a minima*, pentru a încadra marja de apreciere a egalității de tratament de către instanța națională. A se vedea în acest sens Hotărârea din 24 aprilie 2012, Kamberaj (C-571/10, EU:C:2012:233, punctele 80 și 92).

[90] În observațiile sale scrise, CG a precizat că copiii au cetățenia neerlandeză. Situația familială a lui CG trebuie comparată în special cu cea a doamnei H. C. Chavez-Vilchez, descrisă în Hotărârea din 10 mai 2017, Chavez-Vilchez și alții (C-133/15, denumită în continuare „Hotărârea Chavez-Vilchez și alții”, EU:C:2017:354, punctele 21 și 22).

[91] A se vedea Hotărârea Chavez-Vilchez și alții (punctul 64).

[92] A se vedea Hotărârea Chavez-Vilchez și alții (punctul 59).

[93] A se vedea Hotărârea Chavez-Vilchez și alții (punctul 69 și jurisprudența citată).

[94] A se vedea Hotărârea Chavez-Vilchez și alții (punctul 70).

dependență care există între părintele resortisant al unei țări terțe și copil trebuie evaluată în temeiul luării în considerare, în interesul superior al copilului în cauză, a tuturor împrejurărilor speței, în special a vârstei sale, a dezvoltării sale fizice și emoționale, a gradului relației sale afective atât cu părintele cetățean al Uniunii, cât și cu părintele resortisant al unei țări terțe, precum și a riscului pe care separarea de acesta din urmă l-ar genera pentru echilibrul acestui copil [95].

109. În consecință, considerăm că aplicarea acestor principii poate fi transpusă *a fortiori* în materia prestațiilor de asistență socială, în special atunci când acestea servesc la asigurarea unei vieți de familie normale unor cetățeni ai Uniunii. Este vorba, așadar, despre a permite părintelui izolat și lipsit de mijloace materiale să își îndeplinească obligațiile față de copiii săi de vârstă mică, atât pentru sănătatea și siguranța lor, cât și în relația lor cu celălalt părinte, cetățean al Uniunii. În opinia noastră, aceste principii justifică pe deplin efectuarea unei examinări individuale a situației cetățeanului Uniunii care solicită prestații de asistență socială și care are reședința legală în statul membru gazdă.

110. Pentru toate aceste motive, considerăm că, prin faptul că nu a prevăzut că autoritățile competente trebuie să efectueze o apreciere a ansamblului împrejurărilor individuale care caracterizează situația de lipsă de mijloace materiale a persoanei interesate și a consecințelor unui refuz al cererii acesteia luând în considerare, în funcție de situația sa, dreptul la respectarea vieții de familie și interesul superior al copilului, reglementarea națională depășește ceea ce este necesar pentru menținerea echilibrului sistemului de asistență socială al statului membru gazdă.

V. Concluzie

111. Având în vedere considerațiile care precedă, propunem Curții să răspundă la întrebările preliminare adresate de Appeal Tribunal for Northern Ireland (Tribunalul Administrativ pentru Irlanda de Nord, Regatul Unit) după cum urmează:

Articolul 24 din Directiva 2004/38 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 interpretat în sensul că reprezintă o discriminare indirectă pe motiv de cetățenie și depășește ceea ce este necesar pentru menținerea echilibrului sistemului de asistență socială al statului membru gazdă reglementarea unui stat membru în temeiul căreia un resortisant al unui al stat membru inactiv din punct de vedere economic care dispune de un drept de ședere, acordat fără condiții referitoare la resurse în conformitate cu o dispoziție națională, nu poate beneficia de prestații de asistență socială exclusiv ca urmare a naturii dreptului său de ședere, în cazul în care acest refuz de acordare a unor astfel de prestații afectează mai mult sau în majoritate resortisanții altor state membre decât pe cei ai statului membru gazdă – aspect a cărui verificare revine instanței de trimitere – din moment ce această reglementare nu prevede examinarea împrejurărilor individuale care caracterizează situația persoanei interesate și nici luarea în considerare printre altele a situației sale de lipsă de mijloace materiale, a dreptului său la respectarea vieții de familie, precum și a interesului superior al copilului său.

[95] A se vedea Hotărârea Chavez-Vilchez și alții (punctul 71).