



## Repertoriul jurisprudenței

CONCLUZIILE AVOCATULUI GENERAL  
MELCHIOR WATHELET  
prezentate la 4 iunie 2015<sup>1</sup>

**Cauza C-299/14**

**Vestische Arbeit Jobcenter Kreis Recklinghausen**  
**împotriva**  
**Jovanna García-Nieto,**  
**Joel Peña Cuevas,**  
**Jovanlis Peña García,**  
**Joel Luis Peña Cruz**

[cerere de decizie preliminară formulată de Landessozialgericht Nordrhein-Westfalen (Germania)]

„Regulamentul (CE) nr. 883/2004 — Directiva 2004/38/CE — Cetățenia Uniunii — Egalitate de tratament — Cetățeni ai Uniunii aflați în căutarea unui loc de muncă care au reședința pe teritoriul altui stat membru — Reglementare a unui stat membru care prevede excluderea acestor persoane de la prestații speciale în numerar de tip necontributiv — Existența unei legături reale între cetățeanul respectiv și piața muncii din statul membru de ședere”

### I – Introducere

1. Prin prezenta cerere de decizie preliminară se solicită, în esență, să se stabilească dacă un stat membru poate exclude de la beneficiul prestațiilor de subzistență de tip necontributiv, în sensul Regulamentului (CE) nr. 883/2004 al Parlamentului European și al Consiliului din 29 aprilie 2004 privind coordonarea sistemelor de securitate socială<sup>2</sup>, astfel cum a fost modificat prin Regulamentul (UE) nr. 1244/2010 al Comisiei din 9 decembrie 2010<sup>3</sup> (denumit în continuare „Regulamentul nr. 883/2004”), resortisanții altor state membre în primele trei luni de ședere, în condițiile în care nu sunt încă activi din punct de vedere economic și se află într-o situație de indigență.

2. Această cauză se înscrie într-o serie de cauze care provin din Germania în care instanțele de trimitere ridică problema compatibilității cu dreptul Uniunii, în mod special cu principiul egalității consacrat de mai multe dispoziții de drept primar și de drept derivat, a excluderii anumitor cetățeni ai Uniunii Europene de la beneficiul prestațiilor sociale prevăzute de legislația națională.

1 — Limba originală: franceza.

2 — JO L 166, p. 1, rectificare în JO 2004, L 200, p. 1, Ediție specială, 05/vol. 7, p. 82.

3 — JO L 338, p. 35.

3. Prima dintre aceste cauze, în care s-a pronunțat Hotărârea Dano (C-333/13, EU:C:2014:2358), avea în vedere ipoteza unui cetățean al Uniunii care ajunge pe teritoriul unui stat membru fără intenția de a găsi în acest stat un loc de muncă și care nu este în măsură să își asigure existența prin propriile mijloace. Cea de a doua cauză, în care am prezentat concluzii la 26 martie 2015 (cauza Alimanovic, C-67/14, EU:C:2015:210), pendinte în fața Curții, privește un cetățean al Uniunii care, după ce a lucrat mai puțin de un an pe teritoriul unui stat membru, altul decât cel al cărui resortisant era, a solicitat să poată beneficia de prestații de subzistență în statul membru gazdă.

4. Prezenta cauză permite includerea unei a treia situații: cea a cetățeanului Uniunii care, în primele trei luni de ședere pe teritoriul statului gazdă, nu este un lucrător salariat sau un lucrător care desfășoară o activitate independentă și nici nu se poate considera că și-a menținut acest statut în temeiul articolului 7 alineatul (3) din Directiva 2004/38/CE a Parlamentului European și a Consiliului din 29 aprilie 2004 privind dreptul la liberă circulație și ședere pe teritoriul statelor membre pentru cetățenii Uniunii și membrii familiilor acestora, de modificare a Regulamentului (CEE) nr. 1612/68 și de abrogare a Directivelor 64/221/CEE, 68/360/CEE, 72/194/CEE, 73/148/CEE, 75/34/CEE, 75/35/CEE, 90/364/CEE, 90/365/CEE și 93/96/CEE<sup>4</sup>.

## II – Cadrul juridic

### A – Dreptul Uniunii

#### 1. Tratatul FUE

5. Potrivit articolului 18 primul paragraf TFUE, „[î]n domeniul de aplicare al tratatului și fără a aduce atingere dispozițiilor speciale pe care le prevede, se interzice orice discriminare exercitată pe motiv de cetățenie sau naționalitate”.

6. Articolul 45 TFUE garantează în mod special libera circulație a lucrătorilor în cadrul Uniunii. Potrivit alineatului (2) al acestui articol, această libertate de circulație „implică eliminarea oricărei discriminări pe motiv de cetățenie între lucrătorii statelor membre, în ceea ce privește încadrarea în muncă, remunerarea și celelalte condiții de muncă”.

#### 2. Regulamentul nr. 883/2004

7. Domeniul de aplicare material al Regulamentului nr. 883/2004 este descris la articolul 3 după cum urmează:

„(1) Prezentul regulament se aplică tuturor legislațiilor referitoare la ramurile de securitate socială privind:

[...]

(h) ajutoarele de șomaj;

[...]

(2) Cu excepția cazului în care anexa XI prevede altfel, prezentul regulament se aplică regimurilor de securitate socială generale și speciale, de tip contributiv sau necontributiv, precum și regimurilor referitoare la obligațiile unui angajator sau armator.

4 — JO L 158, p. 77, rectificări în JO 2004, L 229, p. 35, și în JO 2005, L 197, p. 34, Ediție specială, 05/vol. 7, p. 56.

(3) Prezentul regulament se aplică și în cazul prestațiilor speciale în numerar, de tip necontributiv, prevăzute la articolul 70.

[...]

(5) Prezentul regulament nu se aplică:

(a) asistenței sociale sau medicale;

[...]”

8. Potrivit articolului 4 din acest regulament, intitulat „Egalitatea de tratament”:

„Cu excepția cazului în care prezentul regulament prevede altfel, persoanele cărora li se aplică prezentul regulament beneficiază de aceleași prestații și sunt supuse acelorași obligații, în temeiul legislației unui stat membru, ca și resortisanții aceluși stat membru.”

9. Capitolul 9 din titlul III din Regulamentul nr. 883/2004 este consacrat „[p]restații[lor] speciale în numerar de tip necontributiv”. Acesta este constituit numai din articolul 70, care este intitulat „Dispoziții generale” și prevede:

„(1) Prezentul articol se aplică prestațiilor speciale în numerar de tip necontributiv, furnizate în conformitate cu legislația care, dat fiind domeniul său de aplicare personal, obiectivele și condițiile de eligibilitate, are totodată caracteristicile legislației de securitate socială prevăzute la articolul 3 alineatul (1) și ale asistenței sociale.

(2) În sensul prezentului capitol, «prestații speciale în numerar de tip necontributiv» înseamnă prestații:

(a) care sunt destinate să furnizeze:

(i) o acoperire suplimentară, de substituție sau ancilară împotriva riscurilor acoperite de ramurile de securitate socială prevăzute la articolul 3 alineatul (1), care garantează persoanelor în cauză un venit minim de subzistență, avându-se în vedere situația economică și socială din statul membru în cauză;

(ii) exclusiv protecție specială pentru persoane cu handicap, în strânsă legătură cu mediul social al acestor persoane din statul membru în cauză

și

(b) în cazul în care finanțarea provine exclusiv din contribuții fiscale obligatorii destinate acoperirii cheltuielilor publice generale și condițiile pentru atribuirea și calcularea prestațiilor nu depind de vreo contribuție din partea beneficiarului acestora. Cu toate acestea, prestațiile furnizate ca supliment al unei prestații de tip contributiv nu se consideră prestații de tip contributiv exclusiv din acest motiv

și

(c) sunt enumerate în anexa X.

(3) Articolul 7 și celelalte capitole din prezentul titlu nu se aplică prestațiilor prevăzute la alineatul (2) din prezentul articol.

(4) Prestațiile prevăzute la alineatul (2) se acordă exclusiv în statul membru în care persoana în cauză este rezidentă, în conformitate cu legislația acestuia. Aceste prestații se acordă de către și pe spezele instituției de la locul de reședință.”

10. Anexa X la Regulamentul nr. 883/2004, care reglementează „[p]restații[le] speciale în numerar de tip necontributiv”, conține la rubrica „Germania” următoarea precizare:

„[...]

(b) Prestații pentru asigurarea costurilor de subzistență, în temeiul dispozițiilor de bază, pentru persoanele care caută un loc de muncă, cu excepția cazului în care, referitor la aceste prestații, condițiile de eligibilitate pentru un supliment temporar ca urmare a primirii unor prestații de somaj [articolul 24 alineatul (1) din cartea II din Codul social] sunt îndeplinite.”

### 3. Directiva 2004/38

11. Considerentele (10), (16) și (21) ale Directivei 2004/38 au următorul cuprins:

„(10) În același timp, 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.

[...]

(16) Atât timp cât beneficiarii dreptului de ședere nu devin o sarcină excesivă pentru sistemul de asistență socială al statului membru gazdă, aceștia nu ar trebui să fie expulzați. Prin urmare, o măsură de expulzare nu poate constitui consecința automată a recurgerii la asistența socială. Statul membru gazdă ar trebui să verifice dacă, într-un asemenea caz, nu este vorba despre dificultăți temporare și să ia în considerare perioada de ședere, circumstanțele personale și quantumul ajutoarelor acordate pentru a determina dacă beneficiarul constituie o sarcină excesivă pentru sistemul său de asistență socială și a proceda, dacă este cazul, la expulzarea sa. Măsura de expulzare nu ar trebui în niciun caz să se adopte împotriva lucrătorilor care desfășoară activități salariate, a celor care desfășoară activități independente sau a persoanelor care caută de lucru, astfel cum sunt acestea definite de Curtea de Justiție, decât din motive ce țin de ordinea publică sau de siguranța publică.

[...]

(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.”

12. Articolul 6 din Directiva 2004/38, intitulat „Dreptul de ședere pentru o perioadă de cel mult trei luni”, prevede la alineatul (1):

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

13. Articolul 7 din Directiva 2004/38, intitulat „Dreptul de ședere pentru o perioadă mai mare de trei luni”, prevede:

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

- (a) sunt lucrători care desfășoară activități salariate sau activități independente în statul membru gazdă sau
- (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 [...]

[...]

(3) În sensul alineatului (1) litera (a), un cetățean al Uniunii care nu mai desfășoară o activitate salariată sau o activitate independentă își menține statutul de lucrător salariat sau de lucrător care desfășoară o activitate independentă în următoarele condiții:

[...]

- (b) este înregistrat în mod corespunzător ca fiind în șomaj involuntar, după ce a fost angajat pe o perioadă de peste un an, și s-a înregistrat ca persoană care caută de lucru la serviciul competent de ocupare a forței de muncă;
- (c) este înregistrat în mod corespunzător ca fiind în șomaj involuntar, după ce a îndeplinit un contract de muncă pe termen limitat, cu durata de sub un an, sau după ce a devenit șomer în mod involuntar în timpul primelor douăsprezece luni și s-a înregistrat ca persoană care caută de lucru la serviciul competent de ocupare a forței de muncă. În acest caz, statutul de lucrător se menține pentru o perioadă de cel puțin șase luni;

[...]”

14. Articolul 14 din Directiva 2004/38 se referă la „[p]ăstrarea dreptului de ședere”. Potrivit acestei dispoziții:

„(1) Cetățenii Uniunii și membrii familiilor acestora au dreptul de ședere prevăzut la articolul 6 atât timp cât nu devin o sarcină excesivă pentru sistemul de asistență socială al statului membru gazdă.

[...]

(3) Recurgerea de către un cetățean al Uniunii sau de către un membru al familiei sale la sistemul de asistență socială al statului membru gazdă nu conduce în mod automat la luarea unei măsuri de expulzare.

(4) Prin derogare de la dispozițiile alineatelor (1) și (2) și fără a aduce atingere dispozițiilor capitolului VI, o măsură de expulzare nu poate fi în niciun caz adoptată împotriva unor cetățeni ai Uniunii sau membrilor de familie ai acestora în cazurile în care:

- (a) cetățenii în cauză ai Uniunii sunt lucrători care desfășoară activități salariate sau independente ori

- (b) cetățenii în cauză ai Uniunii au intrat pe teritoriul statului membru gazdă în căutarea unui loc de muncă. În acest caz, cetățenii Uniunii și membrii familiilor acestora nu pot fi expulzați atât timp cât cetățenii Uniunii pot dovedi că sunt în continuare în căutarea unui loc de muncă și că au șanse reale de a fi angajați.”

15. În sfârșit, articolul 24 din directiva menționată, intitulat „Egalitatea de tratament”, prevede:

„(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.”

## B – Dreptul german

### 1. Codul social

16. Articolul 19a alineatul (1), care figurează în cartea I din Codul securității sociale (Sozialgesetzbuch Erstes Buch, denumit în continuare „SGB I”), prevede cele două tipuri de prestații ale asigurării de bază pentru persoanele aflate în căutarea unui loc de muncă după cum urmează:

„(1) Pot fi solicitate în temeiul dreptului la asigurarea de bază pentru persoanele aflate în căutarea unui loc de muncă:

1. prestații prin care se urmărește inserția pe piața muncii;
2. prestații prin care se urmărește asigurarea subzistenței.

[...]”

17. În cartea a II-a din Codul securității sociale (Sozialgesetzbuch Zweites Buch, denumit în continuare „SGB II”), articolul 1 din acesta, intitulat „Funcția și obiectivul asigurării de bază pentru persoanele aflate în căutarea unui loc de muncă”, prevede la alineatele (1) și (3):

„(1) Asigurarea de bază [(«Grundsicherung»)] pentru persoanele aflate în căutarea unui loc de muncă urmărește să permită beneficiarilor acesteia să ducă o viață conformă cu demnitatea umană.

[...]

(3) Asigurarea de bază pentru persoanele aflate în căutarea unui loc de muncă cuprinde prestații

1. prin care se urmărește să se pună capăt sau să se reducă situația de nevoie, în special prin inserția pe piața muncii, și

2. prin care se urmărește să se asigure subzistența.”

18. Articolul 7 din SGB II, intitulat „Beneficiari”, prevede:

„(1) Prestațiile în temeiul prezentei cărți sunt destinate persoanelor care

1. au împlinit vârsta de 15 ani și nu au atins încă limita de vârstă prevăzută la articolul 7a,

2. sunt apte de muncă,

3. sunt lipsite de mijloace materiale și

3. locuiesc în mod obișnuit în [...] Germania (beneficiari apti de muncă). Sunt excluși:

1. străinii care nu desfășoară activități salariate sau independente în [...] Germania și care nu se bucură de dreptul de liberă circulație în temeiul articolului 2 alineatul (3) din Legea privind libera circulație a cetățenilor Uniunii [Freizügigkeitsgesetz/EU, denumită în continuare «FreizügG/EU»] și membrii familiilor acestora, în cursul primelor trei luni de ședere;

2. străinii al căror drept de ședere nu se justifică decât prin căutarea unui loc de muncă și membrii familiilor acestora,

[...]

A doua teză punctul 1 nu se aplică străinilor care locuiesc în [...] Germania în temeiul unui permis de ședere eliberat potrivit capitolului 2 secțiunea 5 din Legea privind dreptul de ședere. Dispozițiile privind dreptul de ședere rămân neschimbate.

[...]”

19. Articolul 8 din SGB II, consacrat noțiunii „Capacitate de muncă”, prevede:

„(1) Este aptă de muncă orice persoană care nu se află în incapacitate, o perioadă determinată, din cauza unei boli sau a unui handicap, de a desfășura o activitate profesională cel puțin trei ore pe zi în condițiile obișnuite de pe piața muncii.

[...]”

20. Articolul 9 din SGB II prevede:

„(1) Este lipsită de resurse orice persoană care nu își poate asigura subzistența sau nu o poate asigura suficient pe baza venitului sau a patrimoniului care trebuie luat în considerare și nu primește asistența necesară din partea altor persoane, în special a membrilor familiei sale sau a altor organisme de prestații sociale. [...]

[...]”

21. Articolele 14-18e din SGB II, care constituie prima secțiune din capitolul III, privesc prestațiile referitoare la inserția pe piața muncii.

22. Articolul 20 din SGB II prevede dispoziții suplimentare cu privire la nevoile de bază de subzistență, articolul 21 din SGB II se referă la nevoile suplimentare, iar articolul 22 din SGB II privește nevoile de cazare și de încălzire. În sfârșit, articolele 28-30 din SGB II se referă la prestații de formare și de participare.

23. În cartea a XII-a din Codul securității sociale (Sozialgesetzbuch Zwölftes Buch, denumită în continuare „SGB XII”), articolul 1 din aceasta, care a privit ajutorul social, prevede:

„Rolul ajutorului social este de a permite beneficiarilor săi să ducă o viață conformă cu demnitatea umană. [...]”

24. Articolul 21 din SGB XII prevede:

„Nu se plătesc prestații de subzistență persoanelor care sunt beneficiare ale prestațiilor în temeiul cărții II în măsura în care sunt apte să lucreze sau ca urmare a legăturii lor de familie. [...]”

2. FreizügG/EU

25. Domeniul de aplicare al FreizügG/EU este precizat la articolul 1 din această lege:

„Prezenta lege reglementează intrarea și șederea resortisanților celorlalte state membre ale Uniunii Europene (cetățeni ai Uniunii) și a membrilor familiei lor.”

26. Articolul 2 din FreizügG/EU prevede, în ceea ce privește dreptul de intrare și de ședere:

„(1) Cetățenii Uniunii care beneficiază de libertatea de circulație și membrii familiilor acestora au dreptul de intrare și de ședere pe teritoriul federal în conformitate cu dispozițiile prezentei legi.

(2) Beneficiază de libertatea de circulație în temeiul dreptului comunitar:

1. cetățenii Uniunii care intenționează să locuiască în calitate de lucrători, în vederea căutării unui loc de muncă sau pentru a urma o formare profesională.

[...]

5. cetățenii Uniunii care nu desfășoară o activitate profesională, în conformitate cu condițiile prevăzute la articolul 4;

6. membrii familiei, în conformitate cu condițiile prevăzute la articolele 3 și 4;

[...]

(3) Pentru lucrătorii salariați sau care desfășoară activități independente, dreptului prevăzut la alineatul (1) nu i se aduce atingere

[...]

2. prin șomajul involuntar confirmat de agenția competentă sau prin încetarea unei activități independente în urma unor împrejurări care nu depind de voința lucrătorului independent, după mai mult de un an de activitate,

[...]

Dreptul întemeiat pe alineatul (1) este menținut o perioadă de șase luni în caz de șomaj involuntar confirmat de agenția pentru ocuparea forței de muncă competentă după o perioadă de încadrare în muncă de mai puțin de un an.

[...]”



27. Articolul 4 din FreizügG/EU prevede, în ceea ce privește persoanele care beneficiază de libertatea de circulație și care nu exercită o activitate profesională:

„Cetățenii Uniunii care nu desfășoară o activitate profesională și membrii familiilor acestora care îi însoțesc pe cetățenii Uniunii ori se alătură acestora beneficiază de dreptul prevăzut la articolul 2 alineatul (1) dacă dispun de o asigurare de sănătate suficientă și de mijloace de subzistență suficiente. În cazul în care un cetățean al Uniunii locuiește pe teritoriul federal având statutul de student, beneficiază de acest drept doar soțul sau partenerul acestuia și copiii săi, a căror subzistență este asigurată.”

3. Convenția europeană privind asistența socială și medicală

28. Articolul 1 din Convenția europeană privind asistența socială și medicală (denumită în continuare „Convenția privind asistența”) prevede principiul nediscriminării.

29. Totuși, potrivit articolului 16 litera b din convenția menționată, guvernul german a formulat o rezervă (denumită în continuare „rezerva”), la 19 decembrie 2011, potrivit căreia „[g]uvernul Republicii Federale Germania nu se angajează să acorde resortisanților celorlalte părți contractante, în mod egal și în aceleași condiții ca și propriilor resortisanți, prestațiile prevăzute în cartea a II-a din Codul securității sociale german – Protecție socială de bază pentru persoanele aflate în căutarea unui loc de muncă – în versiunea sa în vigoare la data respectivă”.

### III – Situația de fapt din litigiul principal

30. Reclamanții din litigiul principal sunt resortisanți spanioli. Doamna García-Nieto și domnul Peña Cuevas locuiau de mai mulți ani în Spania, ca un cuplu, fără a fi căsătoriți și fără a fi încheiat un parteneriat înregistrat, împreună cu Jovanlis Peña García, copilul lor comun, precum și cu fiul încă minor al domnului Peña Cuevas, Joel Luis Peña Cruz.

31. În luna aprilie 2012, doamna García-Nieto a intrat pe teritoriul Republicii Federale Germania împreună cu fiica lor, Jovanlis Peña García. Aceasta a declarat că este persoană aflată în căutarea unui loc de muncă la 1 iunie 2012. A început să desfășoare o activitate ca ajutor de bucătar după aproximativ zece zile. Începând de la 1 iulie 2012, ea a primit în această calitate o remunerație netă lunară de 600 de euro (supusă la plata contribuțiilor de asigurări sociale).

32. Ulterior, la 23 iunie 2012, domnul Peña Cuevas și fiul său, Joel Luis Peña Cruz, li s-au alăturat. Până la 1 noiembrie 2012, au locuit toți patru la mama doamnei García-Nieto, iar costurile lor de subzistență au fost acoperite din veniturile acesteia din urmă.

33. Domnul Peña Cuevas a fost angajat o perioadă scurtă, între 2 noiembrie 2012 și 30 noiembrie 2012. El a primit apoi, de la 1 decembrie 2012 la 1 ianuarie 2013, indemnizație de șomaj în temeiul dispozițiilor cărții a treia din Codul securității sociale, pe baza perioadelor de asigurare din Spania. În luna ianuarie 2013, acesta a ocupat un post de personal de curățenie. După încetarea acestei activități, a beneficiat din nou de indemnizație de șomaj. Din luna octombrie 2013, acesta a ocupat un alt post temporar, care, potrivit cererii de decizie preliminară, urma să expire la 30 septembrie 2014.

34. Doamna García-Nieto și domnul Peña Cuevas primesc alocații familiale pentru cei doi copii ai lor din luna iulie 2012. Aceștia din urmă sunt, de altfel, școlarizați de la 22 august 2012.

35. La 30 iulie 2012, reclamanții din litigiul principal au introdus de asemenea la Jobcenter Vestliche Arbeit Kreis Recklinghausen (denumit în continuare „Jobcenter”) o cerere pentru a beneficia de prestațiile de subzistență prevăzute de SGB II.

36. Jobcenter a refuzat însă să acorde prestațiile respective domnului Peña Cuevas și fiului acestuia, Joel Luis Peña Cruz, pentru lunile august și septembrie 2012. Decizia adoptată de Jobcenter se întemeia pe articolul 7 alineatul (1) a doua teză punctul 1 din SGB II, dat fiind că domnul Peña Cuevas și fiul său locuiau de mai puțin de trei luni în Germania, iar domnul Peña Cuevas nu era, pe de altă parte, lucrător salariat sau care desfășoară activități independente. Potrivit Jobcenter, excluderea de la beneficiul prestațiilor respective se aplica și fiului domnului Peña Cuevas. În urma rezervei formulate de guvernul german, Convenția privind asistența nu mai putea da naștere la drepturi.

37. În urma acestui refuz, reclamantii din litigiul principal au introdus o acțiune împotriva acestei decizii la Sozialgericht Gelsenkirchen (Tribunalul de Contencios Social din Gelsenkirchen, Germania), acțiune care a fost admisă. Jobcenter a declarat însă apel împotriva acestei hotărâri la Landessozialgericht Nordrhein-Westfalen (Tribunalul Superior de Contencios Social din Renania de Nord-Westfalia).

38. În acest cadru, instanța menționată a avut îndoieli în ceea ce privește admisibilitatea, în raport cu dreptul Uniunii, a excluderii complete a reclamantilor din litigiul principal de la beneficiul prestațiilor de subzistență.

#### **IV – Cererea de decizie preliminară și procedura în fața Curții**

39. Prin decizia din 22 mai 2014, primită de Curte la 17 iunie 2014, Landessozialgericht Nordrhein-Westfalen a hotărât, în consecință, să suspende judecarea cauzei și să adreseze Curții, în temeiul articolului 267 TFUE, următoarele întrebări preliminare:

- „1) Cu excepția acordării prestațiilor exclusiv în statul membru în care persoana în cauză este rezidentă, care este prevăzută la articolul 70 alineatul (4) din Regulamentul (CE) nr. 883/2004, principiul egalității de tratament prevăzut la articolul 4 din Regulamentul (CE) nr. 883/2004 se aplică și prestațiilor speciale în numerar de tip necontributiv în sensul articolului 70 alineatele (1) și (2) din Regulamentul (CE) nr. 883/2004?
- 2) În cazul unui răspuns afirmativ la prima întrebare, prevederile care transpun articolul 24 alineatul (2) din Directiva 2004/38/CE în dreptul național pot restrânge principiul egalității de tratament prevăzut la articolul 4 din Regulamentul (CE) nr. 883/2004 și, dacă este cazul, în ce măsură, având în vedere că în temeiul acestora se refuză, fără excepție, accesul la aceste prestații în primele trei luni de ședere atunci când cetățenii Uniunii nu au dreptul la liberă circulație în Germania nici în calitate de lucrători salariați sau lucrători care desfășoară o activitate independentă și nici în temeiul [FreizügG/EU]?
- 3) În cazul unui răspuns negativ la prima întrebare, alte principii ale egalității de tratament – în special articolul 45 alineatul (2) TFUE coroborat cu articolul 18 TFUE – se opun unei dispoziții de drept național care refuză, fără excepție, să acorde cetățenilor Uniunii, în primele trei luni de ședere, o prestație socială menită să le asigure subzistența și să le faciliteze accesul la piața muncii, atunci când în Germania acești cetățeni ai Uniunii nu sunt nici lucrători salariați sau lucrători care desfășoară o activitate independentă și nici nu au dreptul de liberă circulație, dar pot face dovada unei legături reale cu statul membru gazdă și în special cu piața muncii din statul membru gazdă?”

40. Prin decizia din 19 martie 2015, aceasta a decis însă că nu era necesar să răspundă la prima întrebare, întrucât aceasta era adresată cu aceeași formulare în cauza în care s-a pronunțat Hotărârea Dano (C-333/13, EU:C:2014:2358), iar Curtea a dat un răspuns afirmativ la aceasta, hotărând că „Regulamentul nr. 883/2004 trebuie interpretat în sensul că «prestațiile speciale în numerar de tip necontributiv» în sensul articolului 3 alineatul (3) și al articolului 70 din acest regulament intră în

domeniul de aplicare al articolului 4 din regulamentul menționat”<sup>5</sup>.

41. Reclamanții din litigiul principal, guvernele german, polonez și al Regatului Unit, precum și Comisia Europeană au depus observații scrise.

42. Cu excepția guvernului polonez, toate aceste părți s-au exprimat, în plus, în ședința care s-a desfășurat la 22 aprilie 2015. Guvernul francez, care nu a depus observații scrise, și-a putut prezenta de asemenea argumentele în această ședință.

## V – Analiză

### A – Observații introductive referitoare la calificarea prestațiilor de subzistență prevăzute de legislația națională

43. Prin intermediul celei de a doua întrebări preliminare, instanța de trimitere solicită să se stabilească dacă restricțiile aduse principiului egalității de tratament prevăzut la articolul 4 din Regulamentul nr. 883/2004 de legislația națională care transpune articolul 24 alineatul (2) din Directiva 2004/38 sunt compatibile cu dreptul Uniunii și, dacă este cazul, în ce măsură.

44. Prin această întrebare, instanța de trimitere confruntă articolul 7 alineatul (1) a doua teză punctul 1 din SGB II cu articolul 24 alineatul (2) din Directiva 2004/38, care prevede o derogare de la principiul egalității între resortisanții statului membru gazdă și cetățenii Uniunii la acordarea „prestațiilor de asistență socială”.

45. Analiza conformității normei naționale cu articolul 24 alineatul (2) din Directiva 2004/38 este, așadar, relevantă numai cu condiția ca prestațiile în discuție să poată fi calificate drept „prestații de asistență socială” în sensul acestei directive.

46. Curtea a avut deja ocazia să precizeze că o prestație specială în numerar de tip necontributiv în sensul Regulamentului nr. 883/2004 se poate încadra de asemenea în noțiunea „sistem de asistență socială”, care figurează la articolul 7 alineatul (1) litera (b) din Directiva 2004/38<sup>6</sup>. Cu toate acestea, în cazul în care astfel de prestații financiare sunt menite să faciliteze accesul pe piața muncii, acestea nu pot fi considerate în acest caz „prestații de asistență socială” în sensul articolului 24 alineatul (2) din Directiva 2004/38<sup>7</sup>. În acest caz, prestațiile respective ar intra în domeniul de aplicare al articolului 45 TFUE, care stă la baza celei de a treia întrebări preliminare.

47. În consecință, potrivit naturii prestațiilor în discuție în cauza principală, numai a doua sau a treia întrebare adresată de instanța de trimitere va trebui să primească un răspuns.

48. Ne-am exprimat deja în mare măsură cu privire la această problemă în Concluziile noastre prezentate în cauzele Dano<sup>8</sup> și Alimanovic<sup>9</sup> și am ajuns la concluzia că prestațiile de subzistență prevăzute de SGB II îndeplineau condițiile definiției prestațiilor de asistență socială în sensul Directivei 2004/38<sup>10</sup>.

5 — Punctul 55, precum și punctul 1 din dispozitiv.

6 — Hotărârea Brey (C-140/12, EU:C:2013:565, punctul 58).

7 — Hotărârea Vatsouras și Koupatantze (C-22/08 și C-23/08, EU:C:2009:344, punctul 45).

8 — C-333/13, EU:C:2014:341.

9 — C-67/14, EU:C:2015:210, pendinte în fața Curții.

10 — A se vedea punctele 65-72 din Concluziile noastre prezentate în cauza Dano (C-333/13, EU:C:2014:341) și punctele 54-58 din Concluziile noastre prezentate în cauza Alimanovic (C-67/14, EU:C:2015:210), pendinte în fața Curții.

49. Se pare că însăși Curtea a interpretat prestațiile de subzistență din SGB II ca prestații de asistență socială în sensul Directivei 2004/38. Astfel, la punctul 69 din Hotărârea Dano (C-333/13, EU:C:2014:2358), Curtea a considerat „că un cetățean al Uniunii, în ceea ce privește accesul la prestații sociale *precum cele în discuție în litigiul principal*, nu poate pretinde o egalitate de tratament cu resortisanții statului membru gazdă decât dacă șederea sa pe teritoriul statului membru gazdă respectă condițiile Directivei 2004/38”<sup>11</sup>. Or, prestațiile în discuție în această cauză erau identice cu cele care au fost refuzate reclamanților din litigiul principal de către Jobcenter.

50. În consecință, cu excepția revenirii asupra principiului consacrat în Hotărârea Vatsouras și Koupatantze<sup>12</sup> care stabilește că prestațiile financiare menite să faciliteze accesul pe piața muncii nu pot fi considerate prestații de asistență socială în sensul articolului 24 alineatul (2) din Directiva 2004/38<sup>13</sup>, ne vom concentra analiza pe această din urmă dispoziție, iar nu pe articolul 45 alineatul (2) TFUE.

51. Pentru a oferi o analiză completă, vom efectua însă o analiză din perspectiva acestei dispoziții și vom avea în vedere răspunsul care trebuie dat la a treia întrebare preliminară în ipoteza în care Curtea ar lăsa instanței naționale sarcina de a califica prestațiile în discuție ca prestații de asistență socială sau ca fiind menite să faciliteze accesul pe piața muncii ori ca prestații care urmăresc cele două obiective.

52. În acest cadru, în cazul în care instanța națională ar constata că prestațiile solicitate urmăresc un obiectiv dublu, și anume, pe de o parte, garantarea beneficiului nevoilor de bază și, pe de altă parte, facilitarea accesului pe piața muncii, considerăm că ar trebui să se întemeieze pe rolul preponderent al prestațiilor, care, în speță, este în mod incontestabil de a garanta mijloacele de existență necesare pentru a avea o viață conformă cu demnitatea umană.

#### B – Cu privire la a doua întrebare preliminară

53. Potrivit articolului 24 alineatul (2) din Directiva 2004/38, „[un] stat[...] 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)”, cu alte cuvinte în perioada de căutare a unui loc de muncă pentru cetățenii Uniunii care au intrat pe teritoriul statului membru gazdă în acest scop și care „nu pot fi expulzați [în acest caz] atât timp cât [...] pot dovedi că sunt în continuare în căutarea unui loc de muncă și că au șanse reale de a fi angajați”.

54. În consecință, dacă „articolul 24 alineatul (1) din Directiva 2004/38 și articolul 4 din Regulamentul nr. 883/2004 amintesc interdicția discriminării pe motiv de cetățenie, *articolul 24 alineatul (2) din directiva menționată cuprinde o derogare de la principiul nediscriminării*”<sup>14</sup>.

55. În ceea ce privește primele trei luni vizate de această dispoziție, Curtea a confirmat, în Hotărârea Dano (C-333/13, EU:C:2014:2358), o jurisprudență anterioară potrivit căreia, „[i]n temeiul articolului 24 alineatul (2) din Directiva 2004/38, statul membru gazdă nu [era] [...] obligat să acorde dreptul la o prestație de asistență socială unui resortisant al unui alt stat membru sau membrilor familiei sale în această perioadă”<sup>15</sup>. Această jurisprudență poate fi calificată drept constantă<sup>16</sup>.

11 — Sublinierea noastră.

12 — C-22/08 și C-23/08, EU:C:2009:344.

13 — *Ibidem* (punctul 45).

14 — Hotărârea Dano (C-333/13, EU:C:2014:2358, punctul 64). Sublinierea noastră.

15 — Punctul 70.

16 — A se vedea Hotărârile Vatsouras și Koupatantze (C-22/08 și C-23/08, EU:C:2009:344, punctele 34 și 35), precum și Brey (C-140/12, EU:C:2013:565, punctul 56).

56. În plus, în ceea ce privește dreptul resortisanților statelor membre care sunt în căutarea unui loc de muncă în alt stat membru, cu alte cuvinte cea de a doua perioadă prevăzută la articolul 24 alineatul (2) din Directiva 2004/38, Curtea a statuat deja că examinarea acesteia în raport cu principiul nediscriminării nu „[a] releva[t] niciun element de natură să afecteze validitatea [sa]”<sup>17</sup>.

57. În realitate, existența unei inegalități de tratament între cetățenii Uniunii care și-au exercitat libertatea de circulație și de ședere și resortisanții statului membru gazdă în privința acordării prestațiilor sociale este „o consecință inevitabilă a Directivei 2004/38 [dat fiind] raportul pe care l-a stabilit legiuitorul Uniunii la articolul 7 din directiva menționată între, pe de o parte, cerința unor resurse suficiente ca o condiție de ședere și, pe de altă parte, preocuparea de a nu genera o sarcină pentru sistemul de asistență socială al statelor membre”<sup>18</sup>.

58. În aceste condiții, principiul unei reglementări a unui stat membru precum cea în discuție în litigiul principal, care exclude de la beneficiul unei prestații speciale în numerar de tip necontributiv în sensul Regulamentului nr. 883/2004 (care constituie, pe de altă parte, o prestație de asistență socială în sensul Directivei 2004/38) persoanele care se deplasează pe teritoriul statului membru respectiv doar în scopul de a căuta un loc de muncă, nu ne pare contrară articolului 4 din Regulamentul nr. 883/2004 și nici sistemului instituit prin Directiva 2004/38.

59. Cadru juridic global căruia îi aparține Directiva 2004/38 nu repune în discuție această concluzie.

60. În Hotărârea Dano (C-333/13, EU:C:2014:2358), Curtea a amintit „că articolul 20 alineatul (1) TFUE conferă statutul de cetățean al Uniunii oricărei persoane care are cetățenia unui stat membru (Hotărârea N., C-46/12, EU:C:2013:97, punctul 25)”<sup>19</sup>.

61. Aceasta a continuat cu jurisprudența sa constantă potrivit căreia „statutul de cetățean al Uniunii are vocație de a fi statutul fundamental al resortisanților statelor membre, ceea ce le permite acelor resortisanți care se găsesc în aceeași situație să obțină, în domeniul de aplicare *ratione materiae* al Tratatului FUE, același tratament juridic independent de cetățenia lor și sub rezerva excepțiilor expres prevăzute în această privință (Hotărârea Grzelczyk, C-184/99, EU:C:2001:458, punctul 31, Hotărârea D’Hoop, C-224/98, EU:C:2002:432, punctul 28, precum și Hotărârea N., EU:C:2013:97, punctul 27)”<sup>20</sup>.

62. Rezultă de aici că, „[p]rin urmare, orice cetățean al Uniunii se poate prevala de interdicția de discriminare pe motiv de cetățenie, prevăzută la articolul 18 TFUE, în toate situațiile care se încadrează în domeniul de aplicare *ratione materiae* al dreptului Uniunii. Aceste situații le cuprind pe cele privind exercitarea libertății de circulație și de ședere pe teritoriul statelor membre, conferită de articolul 20 alineatul (2) primul paragraf litera (a) TFUE și de articolul 21 TFUE (a se vedea Hotărârea N., EU:C:2013:97, punctul 28 și jurisprudența citată)”<sup>21</sup>.

63. Curtea a mai adăugat că, „[î]n această privință, trebuie constatat că articolul 18 alineatul (1) TFUE interzice orice discriminare exercitată pe motiv de cetățenie sau naționalitate «[î]n domeniul de aplicare a tratatelor și fără a aduce atingere dispozițiilor speciale pe care le prevăd». Articolul 20 alineatul (2) al doilea paragraf TFUE precizează în mod expres că drepturile pe care le conferă acest articol cetățenilor Uniunii se exercită «în condițiile și limitele definite prin tratate și prin măsurile

17 — Hotărârea Vatsouras și Koupatantze (C-22/08 și C-23/08, EU:C:2009:344, punctul 46). Este adevărat că această constatare a validității a fost efectuată în raport cu articolul 12 CE și cu articolul 39 alineatul (2) CE [în prezent articolul 18 TFUE și articolul 45 alineatul (2) TFUE]. Cu toate acestea, întrucât „[...] orice cetățean al Uniunii se poate prevala de interdicția de discriminare pe motiv de cetățenie, prevăzută la articolul 18 TFUE, în toate situațiile care se încadrează în domeniul de aplicare *ratione materiae* al dreptului Uniunii” [a se vedea Hotărârea Dano, C-333/13, EU:C:2014:2358, punctul 59 (sublinierea noastră)], considerăm că constatarea validității articolului 24 alineatul (2) din Directiva 2004/38, efectuată de către Curte, nu se poate limita doar la situația „lucrătorului”, în sensul articolului 45 TFUE.

18 — Hotărârea Dano (C-333/13, EU:C:2014:2358, punctul 77).

19 — Punctul 57.

20 — Hotărârea Dano (C-333/13, EU:C:2014:2358, punctul 58).

21 — *Ibidem* (punctul 59).

adoptate pentru punerea în aplicare a acestora». În plus, articolul 21 alineatul (1) TFUE condiționează și el dreptul de liberă circulație și ședere al cetățenilor Uniunii pe teritoriul statelor membre de respectarea «limitărilor și condițiilor prevăzute de tratate și de dispozițiile adoptate în vederea aplicării acestora» (a se vedea Hotărârea Brey, C-140/12, EU:C:2013:565, punctul 46 și jurisprudența citată)<sup>22</sup>.

64. În sfârșit, Curtea a dedus de aici că „principiul nediscriminării, consacrat în mod general la articolul 18 TFUE, este *precizat* la articolul 24 din Directiva 2004/38 în privința cetățenilor Uniunii care [...] își exercită libertatea de circulație și de ședere pe teritoriul statelor membre. Acest principiu este în plus precizat la articolul 4 din Regulamentul nr. 883/2004 în privința cetățenilor Uniunii [...] care se prevalează în statul membru gazdă de prestațiile prevăzute la articolul 70 alineatul (2) din regulamentul menționat”<sup>23</sup>.

65. Cu alte cuvinte, articolul 24 alineatul (2) din Directiva 2004/38, care permite un tratament diferențiat între cetățenii Uniunii și resortisanții statului membru gazdă, este o „derogare de la principiul egalității de tratament prevăzut la articolul 18 TFUE, în raport cu care articolul 24 alineatul (1) din [aceeași directivă] constituie numai o expresie specifică”<sup>24</sup>. În consecință, trebuie interpretat în mod strict și în conformitate cu dispozițiile tratatului, inclusiv cu cele referitoare la cetățenia Uniunii și la libera circulație a lucrătorilor .

66. În plus, restricțiile privind acordarea de prestații sociale cetățenilor Uniunii care nu au sau nu mai au calitatea de lucrător și care sunt instituite în temeiul articolului 24 alineatul (2) din Directiva 2004/38 trebuie să fie legitime<sup>25</sup>.

67. Această punere în perspectivă și aceste norme care urmăresc, pe de o parte, ca excepția să fie interpretată în sens strict și, pe de altă parte, ca limitările care decurg de aici să fie legitime ne-au determinat, în cauza Alimanovic (C-67/14, EU:C:2015:210), pendinte în fața Curții, să propunem o distincție între trei ipoteze:

- cea a resortisantului unui stat membru care se deplasează pe teritoriul unui alt stat membru și care a locuit pe acest teritoriu de mai puțin de trei luni sau de mai mult de trei luni, însă fără a urmări obiectivul de a căuta pe teritoriul respectiv un loc de muncă (prima ipoteză);
- cea a resortisantului unui stat membru care se deplasează pe teritoriul unui alt stat membru pentru a căuta pe teritoriul respectiv un loc de muncă (a doua ipoteză) și
- cea a resortisantului unui stat membru care locuiește de mai mult de trei luni pe teritoriul unui alt stat membru și care a avut un loc de muncă pe teritoriul respectiv (a treia ipoteză).

68. Reclamanții din litigiul principal se pot încadra în situația vizată de primul aspect al primei ipoteze (cu alte cuvinte cea a unui resortisant al unui stat membru care se deplasează pe teritoriul unui alt stat membru și care locuiește pe teritoriul respectiv de mai puțin de trei luni) și în cea descrisă în a doua ipoteză (cea a resortisantului unui stat membru care se deplasează pe teritoriul unui alt stat membru pentru a căuta pe teritoriul respectiv un loc de muncă).

69. Astfel cum am arătat deja anterior, Curtea a confirmat în Hotărârea Dano (C-333/13, EU:C:2014:2358) că, „[î]n temeiul articolului 24 alineatul (2) din Directiva 2004/38, statul membru gazdă nu este [...] obligat să acorde dreptul la o prestație de asistență socială unui resortisant al unui alt stat membru sau membrilor familiei sale [pentru perioadele de ședere de cel mult trei luni]”<sup>26</sup>.

22 — Hotărârea Dano (C-333/13, EU:C:2014:2358, punctul 60).

23 — *Ibidem* (punctul 61). Sublinierea noastră.

24 — Hotărârea N. (C-46/12, EU:C:2013:97, punctul 33).

25 — A se vedea în acest sens Hotărârea Brey (C-140/12, EU:C:2013:565, punctul 57).

26 — Punctul 70.

70. Această interpretare este conformă cu obiectivul menținerii echilibrului financiar al sistemului de securitate socială al statelor membre urmărit de Directiva 2004/38<sup>27</sup>. Întrucât statele membru nu pot impune cetățenilor Uniunii să dețină mijloace de subzistență suficiente și o asigurare medicală personală pentru o ședere cu o durată de trei luni, este legitim să nu se impună statelor membre să le acorde asistență în perioada respectivă.

71. Astfel, în ipoteza contrară, acordarea dreptului la prestații de asistență socială cetățenilor Uniunii care nu sunt obligați să dispună de mijloace de subzistență suficiente ar risca să determine o deplasare masivă care poate ocaziona o sarcină nerezonabilă pentru sistemele naționale de securitate socială.

72. În plus, deși persoanele care ajung pe teritoriul statului membru gazdă pot avea legături personale cu alți cetățeni ai Uniunii care locuiesc deja în acest stat membru, legătura cu statul membru propriu-zis este totuși, după toate probabilitățile, limitată în această perioadă inițială.

73. Pe de altă parte, am observat de asemenea, în cadrul analizei celei de a doua ipoteze avute în vedere în Concluziile prezentate în cauza Alimanovic (C-67/14, EU:C:2015:210), pendinte în fața Curții, că reiese din jurisprudența Curții că „resortisanții statelor membre care se deplasează pentru a căuta un loc de muncă beneficiază de principiul egalității de tratament numai pentru *accesul la acesta*, [în timp ce] cei care au avut deja acces la piața muncii pot pretinde, în temeiul articolului 7 alineatul (2) din Regulamentul [(CEE) nr. 1612/68 al Consiliului din 15 octombrie 1968 privind libera circulație a lucrătorilor în cadrul Comunității<sup>28</sup>, înlocuit prin articolul 7 alineatul (2) din Regulamentul (UE) nr. 492/2011 al Parlamentului European și al Consiliului din 5 aprilie 2011 privind libera circulație a lucrătorilor în cadrul Uniunii<sup>29</sup>], aceleași avantaje sociale și fiscale ca lucrătorii naționali”<sup>30</sup>.

74. Având în vedere motivarea Hotărârii Dano (C-333/13, EU:C:2014:2358), referitoare la echilibrul dintre Directiva 2004/38<sup>31</sup>, și distincția efectuată de dreptul Uniunii și de jurisprudența Curții între lucrătorul care ajunge pe teritoriul unui stat membru și cel care a avut deja acces la această piață a muncii, reglementarea unui stat membru, precum cea în discuție în cauza principală, care exclude de la beneficiul unei prestații speciale în numerar de tip necontributiv, în sensul Regulamentului nr. 883/2004 (care constituie, de altfel, o prestație de asistență socială în sensul Directivei 2004/38), în primele trei luni de ședere sau pentru o perioadă mai lungă, persoanele care se deplasează pe teritoriul statului membru respectiv în scopul de a căuta un loc de muncă nu ni se pare contrară articolului 4 din regulamentul menționat, nici sistemului instituit de directiva respectivă.

75. Această excludere este conformă nu numai cu modul de redactare a articolului 24 alineatul (2) din Directiva 2004/38 în sensul că permite statelor membre să refuze beneficiul prestațiilor de asistență socială resortisanților din celelalte state membre în primele trei luni și o perioadă mai lungă în cazul în care au intrat pe teritoriul statului membru gazdă pentru a căuta un loc de muncă, ci și cu diferența obiectivă de situație – consacrată de jurisprudența Curții, precum și în special de articolul 7 alineatul (2) din Regulamentul nr. 492/2011 – între resortisanții care caută un prim loc de muncă pe teritoriul statului membru gazdă și cei care au avut deja acces la această piață<sup>32</sup>.

27 — A se vedea considerentul (10) al acestei directive.

28 — JO L 257, p. 2, Ediție specială, 05/vol. 1, p. 11.

29 — JO L 141, p. 1.

30 — Hotărârea Collins (C-138/02, EU:C:2004:172, punctele 31 și 58, precum și jurisprudența citată).

31 — Punctele 67-79.

32 — Hotărârea Collins (C-138/02, EU:C:2004:172, punctele 30 și 31).

76. Considerăm că nici lectura doctrinei consacrate interpretării Directivei 2004/38 și Regulamentului nr. 883/2004 nu pare să repună în discuție această concluzie, nici chiar dacă este plasată în contextul mai global al cetățeniei Uniunii, astfel cum a fost consacrată la articolele 18 TFUE, 20 TFUE și 21 TFUE<sup>33</sup>.

77. Considerăm că nici articolul 7 din Carta drepturilor fundamentale a Uniunii Europene (denumită în continuare „carta”), care consacră dreptul la respectarea vieții private și de familie, a domiciliului și a secretului comunicațiilor, nu poate modifica analiza și concluzia la care am ajuns.

78. Astfel, pe lângă caracterul general al acestui articol 7, pot fi impuse restrângeri drepturilor pe care le protejează în special cu condiția de a se respecta principiul proporționalității, și aceasta conform articolului 52 alineatul (1) din cartă. Or, tot astfel cum principiul egalității nu este afectat în substanța sa de derogarea prevăzută la articolul 24 alineatul (2) din Directiva 2004/38, același lucru este valabil și în cazul dreptului la respectarea vieții de familie consacrat de articolul 7 din cartă.

### C – Cu privire la a treia întrebare preliminară

79. Prin intermediul celei de a treia întrebări, instanța de trimitere solicită să se stabilească, în cazul unui răspuns negativ la prima întrebare, dacă articolul 45 alineatul (2) TFUE și articolul 18 TFUE, în special, se opun unei reglementări naționale care exclude fără excepție cetățenii Uniunii al căror drept de ședere este justificat doar de căutarea unui loc de muncă de la acordarea prestațiilor sociale prin care se urmărește, pe de o parte, furnizarea mijloacelor de subzistență și, pe de altă parte, facilitarea accesului la piața muncii.

80. Deși prima întrebare a primit un răspuns afirmativ, cea de a treia întrebare își păstrează relevanța în cazul în care Curtea lasă în sarcina instanței de trimitere calificarea prestațiilor asigurării de bază în raport cu dreptul Uniunii, iar aceasta apreciază că prestațiile respective urmăresc, în esență, să faciliteze accesul la piața muncii.

33 — În opinia lui Herwig Verschueren, „[a]ceastă abordare echilibrată pare reflectată și de legislația [Uniunii Europene] în Directiva 2004/38. Această directivă prevede astfel la articolul 24 [alineatul] (2) o derogare de la principiul egalității de tratament în materie de ajutoare sociale în primele trei luni de ședere [...]” (Verschueren, H., „La libre circulation des personnes à l’intérieur de l’UE et les allocations sociales minimales des États membres: en quête d’équilibre”, *Revue belge de sécurité sociale*, primul trimestru 2013, p. 127-133, în special p. 127; a se vedea de asemenea p. 117). Marc Morsa confirmă de asemenea că, „[i]n cazul în care dreptul de ședere este acordat pentru cel mult trei luni tuturor cetățenilor Uniunii fără nicio altă condiție sau cerință în afara deținerii unei cărți de identitate valabile sau a unui pașaport valabil (articolul 6 primul paragraf [din Directiva 2004/38], articolul 24 alineatul (2) din Directiva 2004/38 permite totuși statului membru gazdă să nu acorde dreptul la prestații de asistență socială în primele trei luni de ședere persoanelor care nu desfășoară activități economice, și aceasta pentru ca ele să nu devină o sarcină nerezonabilă pentru sistemul de asistență socială din acest stat membru” (Morsa, M., „Les migrations internes à l’Union européenne sont-elles motivées par un accès à des prestations sociales? Citoyenneté européenne, liberté de circulation et de séjour des inactifs et droits sociaux, la relation entre la coordination européenne et la directive 2004/38”, *Journal des tribunaux du travail*, 2014, p. 245-253, în special p. 251). Elaine Fahey insistă asupra alegerii modului de redactare a articolului 24, precizând că „[i]t will be recalled that Art. 24 of the Directive [2004/38], whilst providing for equal treatment of Union citizens to social assistance, expressly states that Member States do not have to extend the value of equal treatment to social assistance for work-seekers. This important derogation is contained in Art. 24(2) [...] The language used in the derogation consists of mandatory legislative language: «shall», as opposed to discretionary terminology such as «may», underscoring the fact that states are not under an obligation to provide assistance” [Fahey, E., „Interpretive legitimacy and distinction between «social assistance» and «work seekers allowance»: Comment on Cases C-22/08 and C-23/08 Vatsouras and Koupatantze”, *E. L. Rev.*, 2009, 34(6), p. 933-949, în special p. 939 și 940; a se vedea de asemenea p. 946]. Kay Hailbronner confirmă de asemenea această interpretare a articolului 24 din Directiva 2004/38 lipsită de ambiguitate atunci când scrie că „the article 24 unequivocally excludes job-seekers from social assistance for the first three months of residence or where appropriate for a longer period of job-seeking. No exception is made for a genuine link to the employment market” [sublinierea noastră, Hailbronner, K., „Union citizenship and access to social benefits”, *CML Rev.*, 2005(42), p. 1245-1267, în special p. 1263, a se vedea de asemenea considerațiile de la p. 1259 și 1260].



81. Astfel, Curtea consideră în mod constant că nu „mai este posibil să se excludă din domeniul de aplicare al articolului [45 alineatul (2) TFUE], care constituie o formulare a principiului fundamental al egalității de tratament garantat la articolul [18 TFUE], o prestație de natură financiară destinată să faciliteze accesul la încadrarea în muncă pe piața muncii dintr-un stat membru”<sup>34</sup>.

82. Cu toate acestea, Curtea a statuat de asemenea, în Hotărârea Vatsouras și Koupatantze (C-22/08 și C-23/08, EU:C:2009:344), că era „legitim ca un stat membru să nu acorde o astfel de alocație decât după ce s-a stabilit existența unei legături reale între persoana aflată în căutarea unui loc de muncă și piața muncii din acest stat”<sup>35</sup>.

83. Potrivit unei jurisprudențe constante, existența unei astfel de legături poate fi verificată în special prin constatarea că persoana în cauză a căutat în mod efectiv și real un loc de muncă în statul membru în discuție de-a lungul unei perioade rezonabile<sup>36</sup>.

84. În aceste împrejurări, „resortisanții statelor membre care sunt în căutarea unui loc de muncă în alt stat membru care au stabilit legături reale cu piața muncii din acest stat pot invoca articolul [45 alineatul (2) TFUE] pentru a beneficia de o prestație de natură financiară menită să faciliteze accesul pe piața muncii”<sup>37</sup>.

85. Cu toate acestea, nu se poate ignora că Curtea s-a pronunțat deja în sensul că o condiție unică care prezintă un caracter prea general și exclusiv, prin aceea că privilegiază în mod nejustificat un element care nu este în mod necesar reprezentativ pentru gradul real și efectiv de legătură dintre solicitantul alocațiilor de șomaj și piața geografică în discuție, cu excluderea oricărui alt element reprezentativ, depășește ceea ce este necesar pentru atingerea obiectivului urmărit<sup>38</sup>.

86. Din aceste două abordări deducem că alte elemente în afara simplei căutări a unui loc de muncă pot fi de asemenea luate în considerare pentru a aprecia existența legăturii reale cu piața geografică în cauză.

87. Potrivit Curții, elemente care reies din contextul familial, precum existența unor legături strânse de natură personală, sunt de asemenea de natură să contribuie la apariția unei legături durabile între persoana interesată și noul stat membru gazdă<sup>39</sup>. În aceste împrejurări, o reglementare națională care instituie o condiție care „se opune luării în considerare a altor elemente care ar putea fi reprezentative pentru gradul real de legătură dintre solicitantul alocațiilor de șomaj și piața geografică a muncii în cauză [...] depășește ceea ce este necesar pentru atingerea obiectivului pe care îl urmărește”<sup>40</sup>.

88. Din aceste considerații reiese că dreptul Uniunii și, mai precis, principiul egalității, astfel cum este consacrat la articolul 45 alineatul (2) TFUE, se opun reglementării unui stat membru, precum cea în discuție în cauza principală, care exclude automat un cetățean al Uniunii de la beneficiul unei prestații speciale în numerar de tip necontributiv în sensul articolului 70 alineatul (2) din Regulamentul nr. 883/2004 și care facilitează accesul la piața muncii, în cursul primelor trei luni de ședere, fără a permite acestui cetățean să demonstreze existența unei legături reale cu statul membru gazdă.

34 — Hotărârea Prete (C-367/11, EU:C:2012:668, punctul 25). A se vedea de asemenea în acest sens punctul 49 din aceeași hotărâre; Hotărârile Collins (C-138/02, EU:C:2004:172, punctul 63), Ioannidis (C-258/04, EU:C:2005:559, punctul 22), precum și Vatsouras și Koupatantze (C-22/08 și C-23/08, EU:C:2009:344, punctul 37).

35 — Punctul 38.

36 — A se vedea în acest sens Hotărârile Collins (C-138/02, EU:C:2004:172, punctul 70), Vatsouras și Koupatantze (C-22/08 și C-23/08, EU:C:2009:344, punctul 39), precum și Prete (C-367/11, EU:C:2012:668, punctul 46).

37 — Hotărârea Vatsouras și Koupatantze (C-22/08 și C-23/08, EU:C:2009:344, punctul 40).

38 — A se vedea în acest sens Hotărârea Prete (C-367/11, EU:C:2012:668, punctul 34 și jurisprudența citată).

39 — *Ibidem* (punctul 50).

40 — *Ibidem* (punctul 51).

89. În această privință, elemente care reies din contextul familial (precum școlarizarea copiilor sau legături strânse, în special de natură personală, create de solicitant cu statul membru gazdă)<sup>41</sup> sau chiar căutarea unui loc de muncă, în mod efectiv și real, de-a lungul unei perioade rezonabile sunt elemente de natură să dovedească existența legăturii respective cu statul membru gazdă<sup>42</sup>. Desfășurarea unei activități în trecut sau chiar faptul de a fi găsit un nou loc de muncă ulterior introducerii cererii de acordare a unor prestații sociale ar trebui de asemenea să fie luate în considerare în acest scop<sup>43</sup>.

90. Cu toate acestea, sarcina de a constata existența unei astfel de legături nu revine Curții în cadrul unei cereri de decizie preliminară, ci autorităților competente naționale, din care fac parte instanțele naționale.

## VI – Concluzie

91. Având în vedere considerațiile de mai sus, propunem Curții să răspundă la întrebările preliminare adresate de Landessozialgericht Nordrhein-Westfalen după cum urmează:

- „1) Articolul 24 alineatul (2) din Directiva 2004/38/CE a Parlamentului European și a Consiliului din 29 aprilie 2004 privind dreptul la liberă circulație și ședere pe teritoriul statelor membre pentru cetățenii Uniunii și membrii familiilor acestora, de modificare a Regulamentului (CEE) nr. 1612/68 și de abrogare a Directivelor 64/221/CEE, 68/360/CEE, 72/194/CEE, 73/148/CEE, 75/34/CEE, 75/35/CEE, 90/364/CEE, 90/365/CEE și 93/96/CEE trebuie interpretat în sensul că nu se opune reglementării unui stat membru care exclude de la beneficiul anumitor «prestații speciale în numerar de tip necontributiv» în sensul articolului 70 alineatul (2) din Regulamentul (CE) nr. 883/2004 al Parlamentului European și al Consiliului din 29 aprilie 2004 privind coordonarea sistemelor de securitate socială, astfel cum a fost modificat prin Regulamentul (UE) nr. 1244/2010 al Comisiei din 9 decembrie 2010, și care constituie de asemenea o «prestație de asistență socială» în sensul Directivei 2004/38 resortisanții altor state membre în primele trei luni de ședere pe teritoriul statului membru gazdă.
- 2) Articolul 45 alineatul (2) TFUE se opune reglementării unui stat membru care exclude de la beneficiul anumitor «prestații speciale în numerar de tip necontributiv» în sensul articolului 70 alineatul (2) din Regulamentul nr. 883/2004, astfel cum a fost modificat prin Regulamentul nr. 1244/2010, și care facilitează accesul la piața muncii resortisanții altor state membre în primele trei luni de ședere pe teritoriul statului membru gazdă, fără a le oferi posibilitatea de a dovedi existența unei legături reale cu piața muncii din statul membru gazdă.”

41 — A se vedea în acest sens Hotărârile Prete (C-367/11, EU:C:2012:668, punctul 50) și Stewart (C-503/09, EU:C:2011:500, punctul 100).

42 — Cel puțin cu piața muncii. A se vedea în acest sens Hotărârile Collins (C-138/02, EU:C:2004:172, punctul 70), Vatsouras și Koupantantze (C-22/08 și C-23/08, EU:C:2009:344, punctul 39), precum și Prete (C-367/11, EU:C:2012:668, punctul 46).

43 — A se vedea în această privință Concluziile avocatului general Ruiz-Jarabo Colomer prezentate în cauzele Vatsouras și Koupantantze (C-22/08 și C-23/08, EU:C:2009:150), care evidențiază faptul că reclamantii din litigiul principal au desfășurat o activitate economică în cursul primelor luni după intrarea pe teritoriul statului membru gazdă. Dată fiind această împrejurare specială, avocatul general Ruiz-Jarabo Colomer aprecia că reclamantii puteau „fi considerați cu dificultate «persoane aflate în căutarea unui loc de muncă» obișnuite în cazul în care acestea și-au pierdut ulterior locul de muncă” (punctul 63).