



Repertoriul jurisprudenței

CONCLUZIILE AVOCATULUI GENERAL
PEDRO CRUZ VILLALÓN
prezentate la 6 octombrie 2015¹

Cauza C-308/14

**Comisia Europeană
împotriva**

**Regatului Unit al Marii Britanii și Irlandei de Nord
[acțiune în constatarea neîndeplinirii obligațiilor formulată de**

Comisie împotriva Regatului Unit al Marii Britanii și Irlandei de Nord]

„Neîndeplinirea obligațiilor de către un stat membru — Coordonarea sistemelor de securitate socială — Regulamentul (CE) nr. 883/2004 — Articolul 4 — Egalitate de tratament în ceea ce privește accesul la prestațiile de securitate socială — Prestații familiale — Drept de ședere — Directiva 2004/38/CE — Reglementare națională prin care se refuză acordarea alocației și a creditului fiscal pentru copilul aflat în întreținerea persoanelor care nu au drept de ședere în statul membru în cauză”

1. Comisia impută Regatului Unit încălcarea Regulamentului nr. 883/2004 privind coordonarea sistemelor de securitate socială², rezultată din cerința referitoare la „testul privind dreptul de ședere”, impusă solicitanților anumitor prestații sociale, susținând că testul respectiv este incompatibil cu regulamentul menționat și, în același timp, discriminatoriu.

2. În acest cadru, Curtea este sesizată din nou, la fel ca în recente cauze Brey³, Dano⁴ și Alimanovic⁵, cu problema relației dintre Regulamentul nr. 883/2004 și Directiva 2004/38⁶. Tot în acest context, se ridică problema legitimității luării în considerare a legalității șederii cu ocazia soluționării cererii de acordare a prestațiilor sociale, însă cu diferențe importante. Astfel, dacă întrebările preliminare din cauzele respective vizau o problemă privind interpretarea directivei menționate, care implica, într-o oarecare măsură, Regulamentul nr. 883/2004, în prezenta cauză este vorba despre o problemă referitoare la respectarea acestui regulament, fiind în discuție însăși relevanța aplicării directivei menționate în circumstanțele din speță.

3. Critica – în definitiv, prevalentă – privind tratamentul discriminatoriu, formulată împotriva Regatului Unit, impune, în esență, efectuarea unei distincții fundamentale între două chestiuni: pe de o parte, chestiunea de principiu privind aspectul dacă aplicarea regulamentului menționat trebuie sau nu trebuie să lipsească de conținut prevederile Directivei 2004/38 cu privire la legalitatea șederii unui

1 — Limba originală: spaniola.

2 — Regulamentul (CE) al Parlamentului European și al Consiliului din 29 aprilie 2004 (JO L 166, p. 1, Ediție specială, 05/vol. 7, p. 82).

3 — C-140/12, EU:C:2013:565.

4 — C-333/13, EU:C:2014:2358.

5 — C-67/14, EU:C:2015:597. A se vedea de asemenea Concluziile avocatului general Wathelet prezentate în cauza García-Nieto și alții, C-299/14, EU:C:2015:366.

6 — 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 L 158, p. 77, Ediție specială, 05/vol. 7, p. 56).

cetățean al Uniunii într-un alt stat membru decât cel al cărui resortisant este și, pe de altă parte, chestiunea, distinctă în sine, privind circumstanțele și condițiile în care, dacă este cazul, verificarea acestei situații privind șederea legală este compatibilă cu interdicția discriminării prevăzută la articolul 4 din Regulamentul nr. 883/2004.

I – Cadrul juridic

A – Dreptul Uniunii

1. Regulamentul nr. 883/2004

4. Conform articolului 1 literele (j) și (z) din Regulamentul nr. 883/2004:

„În sensul prezentului regulament:

[...]

(j) prin «reședință» se înțelege locul în care o persoană este rezidentă în mod obișnuit;

[...]

(z) «prestații familiale»: toate prestațiile în natură sau în numerar pentru acoperirea cheltuielilor familiei, cu excepția avansurilor din pensiile alimentare și a alocațiilor speciale de naștere sau de adopție prevăzute în anexa I.”

5. Conform articolului 3 alineatul (1) litera (j) din regulamentul menționat:

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

[...]

(j) prestațiile familiale.”

6. Articolul 4 din regulamentul menționat, intitulat „Egalitatea de tratament”, prevede:

„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 acelui stat membru.”

7. Articolul 11 alineatul (1) și alineatul (3) litera (e) din regulamentul menționat prevede:

„(1) Persoanele cărora li se aplică prezentul regulament sunt supuse legislației unui singur stat membru. Această legislație se stabilește în conformitate cu prezentul titlu.

[...]

(3) Sub rezerva articolelor 12-16:

[...]

- (e) orice altă persoană căreia nu i se aplică literele (a)-(d) se supune legislației statului membru de reședință, fără a se aduce atingere altor dispoziții din prezentul regulament, care îi garantează prestații în temeiul legislației unuia sau mai multor state membre.”

8. Articolul 67 din același regulament prevede:

„Persoana are dreptul la prestații familiale în conformitate cu legislația statului membru competent, inclusiv pentru membrii familiei sale care își au reședința în alt stat membru, ca și cum aceștia și-ar avea reședința în primul stat membru [...]”

2. Directiva 2004/38

9. Articolul 7 din Directiva 2004/38 are următorul cuprins:

„(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
- (c)
 - sunt înscrși într-o instituție privată sau publică, acreditată sau finanțată de către statul membru gazdă pe baza legislației sau practicilor sale administrative, cu scopul principal de a urma studii, inclusiv de formare profesională și
 - dețin asigurări medicale complete în statul membru gazdă și asigură autoritatea națională competentă, printr-o declarație sau o altă procedură echivalentă la propria alegere, că posedă suficiente resurse pentru ei înșiși și pentru membrii de familie, astfel încât să nu devină o povară pentru sistemul de asistență socială al statului membru gazdă în timpul perioadei de ședere sau
- (d) sunt membri de familie care însoțesc ori se alătură unui cetățean al Uniunii care îndeplinește el însuși condițiile menționate la literele (a), (b) sau (c).

[...]

(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:

- (a) se află în incapacitate temporară de a munci, ca rezultat al unei boli sau al unui accident;
- (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 durată 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;
- (d) începe un stagiu de formare profesională. Cu excepția cazului în care se află în șomaj involuntar, menținerea statutului de lucrător presupune ca pregătirea să aibă legătură cu activitatea profesională anterioară.”

10. Conform articolului 14 din directiva menționată:

„(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.

(2) Cetățenii Uniunii și membrii familiilor acestora au dreptul de ședere prevăzut la articolele 7, 12 și 13, atât timp cât îndeplinesc condițiile prevăzute de aceste articole.

În cazuri speciale, dacă există bănuiala rezonabilă potrivit căreia un cetățean al Uniunii sau membrii familiei acestuia nu îndeplinesc condițiile prevăzute la articolele 7, 12 și 13, statele membre pot verifica aceasta. Această verificare nu se realizează în mod sistematic.

(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.

[...]”

11. În conformitate cu articolul 15 alineatul (1) din directivă, „[p]rocedurile prevăzute la articolele 30 și 31 se aplică prin analogie oricărei decizii ce restrânge libera circulație a unui cetățean al Uniunii și a membrilor familiei acestuia pentru alte motive decât cele de ordine publică, siguranță publică sau sănătate publică”.

12. 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 național

13. Legislația britanică relevantă este prezentată în cuprinsul acestor concluzii.

II – Procedura administrativă prealabilă

14. Pe parcursul anului 2008, Comisia a primit numeroase plângeri de la cetățenii altor state membre, care au reședința în Regatul Unit, prin care aceștia invocă faptul că autoritățile britanice competente au refuzat să le acorde anumite prestații sociale, întrucât nu aveau drept de ședere în acest stat.

15. Comisia a transmis o cerere de clarificări statului membru menționat, care a răspuns, prin intermediul a două scrisori din 1 octombrie 2008 și, respectiv, din 20 ianuarie 2009, în sensul că, în conformitate cu legislația britanică, în timp ce dreptul de ședere în Regatul Unit se acordă tuturor resortisanților britanici, se consideră că, în anumite circumstanțe, resortisanții altor state membre nu dispun de drept de ședere. Potrivit guvernului Regatului Unit, restricția respectivă se întemeiază pe noțiunea de drept de ședere în sensul Directivei 2004/38 și pe limitele impuse de aceasta în privința dreptului menționat, în special pe cerința conform căreia o persoană inactivă din punct de vedere economic trebuie să dispună de resurse suficiente astfel încât să nu devină o sarcină pentru sistemul de asistență socială al statului membru gazdă.

16. La 4 iulie 2010, Comisia a transmis Regatului Unit o scrisoare de punere în întârziere în care a indicat dispozițiile legislației naționale conform cărora, pentru a beneficia de anumite prestații, era necesar ca solicitanții să dispună de drept de ședere în statul respectiv, drept condiție prealabilă pentru ca aceștia să fie considerați rezidenți obișnuiți ai Regatului Unit.

17. La 30 iulie 2010, guvernul Regatului Unit a răspuns la scrisoarea de punere în întârziere, susținând că sistemul său național nu era discriminatoriu și că cerința privind dreptul de ședere era întemeiată, reprezentând o măsură adecvată în vederea asigurării că prestațiile erau acordate persoanelor suficient de integrate în Regatul Unit.

18. La 29 septembrie 2011, Comisia a emis un aviz motivat, la care Regatul Unit a răspuns prin scrisoarea din 29 noiembrie 2011.

19. Nemulțumită de acest răspuns, Comisia a formulat prezenta acțiune în constatarea neîndeplinirii obligațiilor. În temeiul celor stabilite de Curte în Hotărârea Brey⁷, pronunțată în septembrie 2013, Comisia a decis să își limiteze acțiunea la prestațiile familiale menționate anterior, și anume la alocația și la creditul fiscal pentru copilul aflat în întreținere, și a exclus „prestațiile speciale în numerar de tip necontributiv”, care au făcut, la rândul lor, obiectul avizului motivat și care, conform Hotărârii Brey, pot fi calificate drept „asistență socială” în sensul articolului 7 alineatul (1) litera (b) din Directiva 2004/38.

7 — C-140/12, EU:C:2013:565.

III – Procedura în fața Curții

A – Acțiunea Comisiei

1. Critica principală

20. Critica principală formulată de Comisie împotriva Regatului Unit se referă la faptul că, prin impunerea condiției ca solicitantul alocăției sau al creditului fiscal pentru copilul aflat în întreținere să dispună de drept de ședere în Regatul Unit pentru a fi considerat rezident obișnuit⁸ în acest stat membru, Regatul Unit a adăugat o cerință care nu este prevăzută de Regulamentul nr. 883/2004 și care împiedică persoanele care nu o îndeplinesc să intre sub incidența legislației în domeniul securității sociale a anumite state membre, astfel cum urmărește să asigure regulamentul menționat.

21. Potrivit Comisiei, definiția noțiunii „reședință”, prevăzută la articolul 1 litera (j) din Regulamentul nr. 883/2004, prevede că, în sensul regulamentului menționat, prin „reședință” se înțelege „locul în care o persoană este rezidentă în mod obișnuit”⁹. În opinia sa, acest loc se stabilește în funcție de aspecte care se referă strict la situația de fapt, și anume în funcție de locul în care se află centrul intereselor persoanei respective, fără ca această interpretare să fie influențată de dispozițiile articolului 7 din Directiva 2004/38. Comisia adaugă că articolul 11 alineatul (3) litera (e) din Regulamentul nr. 883/2004 prevede un sistem de norme de conflict în vederea stabilirii statului membru a cărui legislație se aplică persoanelor aflate sub incidența Regulamentului nr. 883/2004. Or, potrivit Comisiei, condiția privind „dreptul de ședere” impusă de Regatul Unit „lipsește de aplicabilitate” normele regulamentului menționat, în temeiul cărora se determină legislația aplicabilă, astfel încât niciun stat membru nu are obligația să plătească anumite prestații familiale persoanelor interesate, în pofida faptului că acestea locuiesc într-un stat membru și au copii în întreținere.

2. Critica subsidiară

22. În subsidiar, Comisia impută Regatului Unit că, prin impunerea unei condiții pentru acordarea dreptului la anumite prestații de securitate socială, pe care resortisanții Regatului Unit o îndeplinesc în mod automat, s-a creat o situație de discriminare directă împotriva resortisanților altor state membre, încălcându-se astfel articolul 4 din Regulamentul nr. 883/2004.

23. Potrivit Comisiei, pe parcursul procedurii administrative prealabile, Regatul Unit și-a schimbat abordarea, susținând că acest criteriu al „dreptului de ședere” nu reprezenta un element suplimentar al verificării privind reședința obișnuită¹⁰, ci, mai degrabă, o condiție independentă care, deși discriminatorie, era întemeiată. Comisia – invocând Concluziile avocatului general Sharpston prezentate în cauza Bressol și alții¹¹ –, consideră că cerința privind dreptul de ședere constituie o discriminare directă pe motiv de cetățenie sau naționalitate. În opinia sa, este vorba despre o condiție care este impusă doar în cazul străinilor, deoarece resortisanții britanici care au reședința în Regatul Unit o îndeplinesc în mod automat, și care încalcă principiul egalității de tratament prevăzut la articolul 4 din Regulamentul nr. 883/2004. Comisia arată că, având în vedere că este vorba despre o discriminare directă, aceasta nu poate fi justificată.

8 — În realitate, potrivit Regatului Unit, testul privind reședința obișnuită (care se aplică și în cazul celorlalte prestații sociale care fac obiectul avizului motivat, dar care nu sunt vizate de acțiunea în constatarea neîndeplinirii obligațiilor) nu se aplică în cazul prestațiilor în litigiu în prezenta cauză, în care condiția care se impune este ca solicitantul „să se afle pe teritoriul Regatului Unit”. Una dintre condițiile pe care solicitantul trebuie să le îndeplinească pentru a se putea considera că „se află pe teritoriul Regatului Unit”, în plus față de condiția ca acesta să se afle fizic pe acest teritoriu și să aibă reședința obișnuită în acest stat membru, este ca persoana în cauză să dispună de drept de ședere.

9 — În contrast cu „ședere”, care, conform articolului 1 litera (k) din Regulamentul nr. 883/2004, reprezintă „reședința temporară”.

10 — În realitate al testului efectuat cu scopul de a stabili dacă solicitantul se află în Regatul Unit, a se vedea nota de subsol 8.

11 — C-73/08, EU:C:2009:396. Raționamentul avocatului general nu a fost urmat în Hotărârea Bressol și alții (C-73/08, EU:C:2010:181), în care s-a considerat că diferența de tratament în cauză constituia o discriminare indirectă (punctul 47).

24. Chiar în cazul în care discriminarea este considerată indirectă, astfel cum arată Regatul Unit, Comisia susține că acesta nu a invocat niciun argument care să permită să se aprecieze că diferența de tratament în cauză este adecvată și proporțională în contextul atingerii obiectivului de a asigura existența unei legături reale între solicitantul prestației și statul membru gazdă.

25. Pe de altă parte, Regatul Unit a susținut că persoanele inactive din punct de vedere economic nu ar trebui să devină o sarcină pentru sistemul de protecție socială al statului gazdă, cu excepția cazului în care au o anumită legătură cu statul respectiv. Comisia acceptă că un stat membru dorește să se asigure că există o legătură reală între solicitantul prestației și statul membru competent, însă, în cazul prestațiilor de securitate socială, însuși Regulamentul nr. 883/2004 prevede modalitatea de verificare a existenței acestei legături reale (în speță, prin intermediul criteriului reședinței obișnuite), statele membre neavând posibilitatea de a modifica prevederile acestuia și de a adăuga alte condiții. Potrivit Comisiei, Regatul Unit nici măcar nu a încercat să demonstreze în ce măsură este adecvată aplicarea criteriului dreptului de ședere pentru a stabili dacă există, între o persoană și Regatul Unit, o legătură suficient de strânsă pentru a i se acorda acesteia prestații de securitate socială în temeiul regulamentului menționat.

B – Memoriul în apărare

26. Prin memoriul în apărare, Regatul Unit contestă critica principală a Comisiei, invocând, în principal, Hotărârea Brey¹², în care Curtea, respingând la acel moment argumentele pe care Comisia le invocă și în prezenta cauză, a statuat că „nimic nu se opune, în principiu, posibilității ca acordarea de prestații sociale unor cetățeni ai Uniunii, inactivi din punct de vedere economic, să fie subordonată cerinței ca aceștia să îndeplinească condițiile pentru a dispune de un drept de ședere legal în statul membru gazdă” (punctul 44). Curtea a statuat de asemenea că articolul 70 alineatul (4) din Regulamentul nr. 883/2004 – care prevede, asemenea articolului 11, o „normă de conflict” al cărei scop este să evite aplicarea simultană a mai multor legislații naționale și să împiedice ca persoanele care intră în domeniul de aplicare al regulamentului menționat să fie lipsite de protecție în materie de securitate socială, din cauza lipsei legislației care le-ar fi aplicabilă – nu are ca obiect stabilirea condițiilor de fond pentru existența dreptului la prestațiile care făceau obiectul respectivei cauze (prestații speciale în numerar de tip necontributiv) și că, „în principiu, legislația fiecărui stat membru este cea care trebuie să stabilească aceste condiții” (punctul 41). Potrivit Regatului Unit, același raționament se aplică și în ceea ce privește norma de conflict prevăzută la articolul 11 din Regulamentul nr. 883/2004, care îndeplinește aceeași funcție ca articolul 70 alineatul (4) (aceasta din urmă fiind specifică prestațiilor speciale în numerar de tip necontributiv), în vederea stabilirii legislației naționale aplicabile în cazul solicitantului.

27. În ceea ce privește critica subsidiară a Comisiei, potrivit Regatului Unit, critica discriminării directe este invocată pentru prima dată în acțiune și nu se regăsește în avizul motivat pe care i l-a transmis Comisia în cadrul procedurii administrative prealabile. În opinia Regatului Unit, Curtea a statuat în diverse hotărâri că este întemeiată impunerea condiției ca cetățenii Uniunii care sunt inactivi din punct de vedere economic să demonstreze că au drept de ședere pentru a putea beneficia și ei de

12 — C-140/12, EU:C:2013:565. În hotărârea respectivă, Curtea a concluzionat că „suplimentul compensatoriu destinat să completeze pensia pentru limită de vârstă” din Austria, care făcea obiectul cauzei respective, ar fi trebuit considerat atât o „prestație specială în numerar de tip necontributiv” în sensul Regulamentului nr. 883/2004, cât și o „prestație de asistență socială” în sensul Directivei 2004/38. Prin urmare, Curtea a statuat, în principiu, că este conform cu dreptul Uniunii faptul că dreptul de a primi suplimentul compensatoriu respectiv depinde, în cazul cetățenilor Uniunii, de prezentarea unei dovezi privind deținerea unui „drept de ședere legal” în Austria, cu scopul de a asigura că primirea prestației în cauză de către cetățenii Uniunii inactivi din punct de vedere economic nu presupunea o sarcină excesivă pentru sistemul finanțelor publice austriece. Cu toate acestea, Curtea a considerat că ar trebui examinate în orice caz circumstanțele particulare ale speței concrete pentru a stabili dacă acordarea respectivei prestații unei persoane aflate în situația domnului Brey poate constitui o sarcină excesivă pentru sistemul național de asistență socială.

prestațiile de securitate socială și că Directiva 2004/38 consacră de asemenea în mod expres această posibilitate, astfel încât cetățenii respectivi să nu devină o sarcină nerezonabilă pentru sistemul de asistență socială al statului membru gazdă. Principiul egalității de tratament prevăzut la articolul 4 din Regulamentul nr. 883/2004 trebuie interpretat în lumina acestui principiu.

28. Regatul Unit arată că cerința privind deținerea unui drept de ședere reprezintă doar una dintre cele trei condiții cumulative pe care trebuie să le îndeplinească solicitantul pentru a demonstra că se află în Regatul Unit. Respectarea celorlalte două condiții (prezența și reședința obișnuită) nu depinde de naționalitatea solicitantului, astfel încât un resortisant al Regatului Unit nu îndeplinește automat condiția de „a se afla în Regatul Unit”, în temeiul căreia are dreptul la prestațiile în litigiu. Cu toate acestea, Regatul Unit admite¹³ că îndeplinirea acestor condiții este mai facilă pentru resortisanții săi decât pentru resortisanții altor state membre și că este vorba despre o măsură discriminatorie indirectă¹⁴. Or, potrivit Regatului Unit, măsura este justificată din punct de vedere obiectiv – după cum se arată la punctul 44 din Hotărârea Brey¹⁵, pronunțată într-o cauză similară –, în concret, pentru a proteja finanțele publice, având în vedere că cele două prestații în discuție nu sunt finanțate din contribuțiile beneficiarilor, ci din impozite. În plus, conform Hotărârii Brey¹⁶, nu există niciun indiciu din care să rezulte că măsura este disproporționată în raport cu atingerea scopului urmărit.

C – Replica

29. În ceea ce privește critica principală, în memoriul în replică, Comisia arată că Hotărârea Brey¹⁷ făcea referire la aplicarea Directivei 2004/38 doar în ceea ce privește prestațiile speciale în numerar de tip necontributiv, care prezintă atât caracteristicile securității sociale, cât și pe cele ale asistenței sociale, în timp ce prezenta acțiune vizează două prestații familiale în sensul articolului 3 alineatul (1) litera (j) din Regulamentul nr. 883/2004, și anume prestații autentice de securitate socială, cărora nu li se aplică Directiva 2004/38. În acest sens, Comisia invocă o problemă de traducere în cadrul Hotărârii Brey, care determină ca la punctul 44 din versiunea în limba engleză să se facă referire la „social security benefits”, în timp ce în versiunea în limba germană (care este cea autentică, fiind vorba despre o cauză austriacă) este folosită noțiunea „Sozialleistungen”¹⁸.

30. Comisia atrage atenția asupra faptului că legislația Regatului Unit, în loc să încurajeze libertatea de circulație a cetățenilor Uniunii, care este obiectivul pe care se întemeiază reglementarea Uniunii în domeniul coordonării regimurilor de securitate socială, o restrânge, prin introducerea unui obstacol în calea respectivei libertăți sub forma unei discriminări pe motiv de cetățenie sau naționalitate, creând posibilitatea ca o persoană să nu beneficieze de prestațiile familiale în litigiu nici în statul de origine, în care nu mai are reședința obișnuită, nici în statul gazdă, dacă nu are drept de ședere în acesta.

31. În ceea ce privește critica subsidiară, Comisia impută Regatului Unit, în replică, faptul că interpretează norma de conflict prevăzută la articolul 11 din Regulamentul nr. 883/2004 în sensul că permite unui stat membru să reglementeze o condiție discriminatorie privind accesul la o prestație de securitate socială. Trimiterea la posibilitatea statelor membre de a reglementa restricții legitime pentru a împiedica un cetățean al Uniunii să devină o sarcină nerezonabilă pentru sistemul de asistență socială al statului membru gazdă este aplicabilă doar în ceea ce privește asistența socială, iar nu și în ceea ce privește prestațiile de securitate socială. Obiectivul de protecție a finanțelor publice, invocat de Regatul Unit, nu este unul legitim, tocmai pentru motivul că, în conformitate cu mecanismul de coordonare a regimurilor de securitate socială, sarcina de a acorda prestațiile familiale revine statului membru în care

13 — Punctul 35 din memoriul în apărare.

14 — Punctul 36 din memoriul în apărare.

15 — C-140/12, EU:C:2013:565.

16 — C-140/12, EU:C:2013:565, punctele 71-78.

17 — C-140/12, EU:C:2013:565.

18 — În franceză, „prestations sociales”, echivalentul lui „social benefits”; în română, „prestații sociale”.

are reședința obișnuită persoana care are copii în întreținere. În orice caz, criteriul stabilit de Regatul Unit pentru atingerea acestui obiectiv nu este nici proporțional (de exemplu, o persoană care a plătit impozite în Regatul Unit timp de mulți ani, însă care rămâne fără loc de muncă pentru o perioadă, își poate pierde dreptul de ședere în acest stat membru și, odată cu el, dreptul la prestația în cauză) și nici nu asigură o evaluare a circumstanțelor cazului concret, astfel cum impune Hotărârea Brey¹⁹.

D – *Duplica*

32. În duplică, Regatul Unit insistă asupra faptului că dreptul său național poate fi aplicabil în temeiul normelor de conflict prevăzute de Regulamentul nr. 883/2004, iar o persoană care are reședința obișnuită în statul membru respectiv poate să nu aibă totuși dreptul la prestațiile sociale în cauză.

33. Regatul Unit consideră că noțiunea „social benefits” este mai amplă decât noțiunea „social security benefits” și că, în orice caz, utilizarea primei noțiuni, iar nu a celei de a doua, în versiunile în limbile germană și franceză ale Hotărârii Brey²⁰ extinde domeniul de aplicare al principiului prevăzut la punctul 44, astfel încât acesta include de asemenea prestațiile de securitate socială. În Hotărârea Brey nu se reține în niciun caz că cele stabilite de Curte se limitează exclusiv la prestațiile speciale în numerar de tip necontributiv, acest lucru fiind valabil și în cazul Hotărârii Dano²¹.

34. În plus, potrivit Regatului Unit, nu se poate trage concluzia că statele membre nu au obligația să plătească cetățenilor Uniunii fără drept de ședere prestațiile speciale în numerar de tip necontributiv, care asigură un venit minim de subzistență, și că, în schimb, trebuie să le plătească prestații precum cele în discuție în prezenta cauză, care depășesc acest venit minim de subzistență și care, în cazul în care ar fi achitate din impozite, pot reprezenta de asemenea, în final, o sarcină excesivă pentru finanțele publice, astfel cum se arată în Hotărârea Brey²². Regatul Unit adaugă că cele două prestații în discuție în prezenta cauză au, în orice caz, caracteristici specifice asistenței sociale, cu toate că aceasta nu constituie o condiție esențială pentru ca principiul stabilit în Hotărârea Brey (care se referă, în general, la „prestații sociale”) să fie aplicabil și în cazul prestațiilor care fac obiectul prezentei acțiuni în constatarea neîndeplinirii obligațiilor. În opinia Regatului Unit, Curtea a confirmat în Hotărârea Dano²³ că doar cetățenii Uniunii care sunt inactivi din punct de vedere economic și a căror ședere îndeplinește cerințele prevăzute la articolul 7 alineatul (1) litera (b) din Directiva 2004/38 pot invoca dreptul la egalitatea de tratament în raport cu resortisanții naționali în ceea ce privește accesul la prestațiile sociale.

35. În ceea ce privește argumentul Comisiei, conform căruia legislația britanică nu asigură o evaluare a circumstanțelor dintr-un caz concret, astfel cum se impune prin Hotărârea Brey²⁴, Regatul Unit susține că acest ultim argument este invocat pentru prima dată în memoriul în replică al Comisiei și că nu a fost prezentat în cadrul procedurii administrative prealabile, motiv pentru care este inadmisibil, conform articolului 127 din Regulamentul de procedură al Curții.

36. În orice caz, Regatul Unit explică²⁵ modul în care sunt acordate în concret cele două prestații în litigiu. Departamentul însărcinat cu administrarea acestor două prestații, Her Majesty’s Revenue and Customs, are în vedere, printre alte date, informațiile furnizate de Department for Work and Pensions referitoare la solicitarea formulată de o persoană privind acordarea de asistență socială. Aceste informații permit departamentului menționat să verifice dacă persoana respectivă are drept de ședere

19 — C-140/12, EU:C:2013:565, punctele 63-80.

20 — C-140/12, EU:C:2013:565, punctul 44.

21 — C-333/13, EU:C:2014:2358.

22 — C-140/12, EU:C:2013:565.

23 — C-333/13, EU:C:2014:2358, punctul 73.

24 — C-140/12, EU:C:2013:565, punctele 63-80.

25 — Punctul 21 din duplică.

în Regatul Unit și, prin urmare, dacă are dreptul la cele două prestații în litigiu. În cazul în care există îndoieli cu privire la faptul că solicitantul are sau nu are drept de ședere, se examinează de la caz la caz circumstanțele personale ale acestuia, printre care istoricul cotizărilor sale, dacă se află în mod activ în căutarea unui loc de muncă și dacă are perspective reale de obținere a acestuia.

37. La 4 iunie 2015, a avut loc o ședință în cadrul căreia cele două părți au reprodus, în principiu, argumentele prezentate anterior și au răspuns la întrebările adresate de Curte.

IV – Analiză

A – Introducere

38. După cum am arătat deja, prin intermediul prezentei acțiuni, Comisia solicită Curții să constate că Regatul Unit nu a îndeplinit obligațiile care rezultă din articolul 4 din Regulamentul nr. 883/2004, ca urmare a faptului că a impus o verificare – sau un test – privind șederea legală în respectivel stat membru, drept condiție pentru acordarea alocației și a creditului fiscal pentru copilul aflat în întreținere.

39. Comisia și-a structurat acțiunea sub forma unei critici principale și a unei critici subsidiare. Prin intermediul criticii principale, Comisia susține că Regatul Unit a urmărit să includă un test privind șederea legală în cadrul verificării privind reședința obișnuită prevăzută la articolul 11 alineatul (3) litera (e) din Regulamentul nr. 883/2004, stabilind astfel o condiție suplimentară care nu figurează în dispoziția respectivă. Cu toate acestea, în subsidiar, Comisa arată că statul membru menționat stabilește o condiție care nu se aplică decât străinilor (având în vedere că resortisanții Regatului Unit dispun, ca regulă, de drept de ședere în acest stat membru), săvârșind astfel o discriminare interzisă de articolul 4 din regulamentul menționat.

40. Prin urmare, conform abordării Comisiei, ar fi trebuit în principiu să analizăm ambele argumente, în ordinea priorității menționate: în primul rând, argumentul privind caracterul nelegal al includerii unui test privind șederea legală în cadrul unei verificări care, conform articolului 11 alineatul (3) litera (e) din Regulamentul nr. 883/2004, viza reședința obișnuită; în al doilea rând, argumentul privind discriminarea care rezultă din supunerea cetățenilor Uniunii care nu sunt resortisanți ai Regatului Unit la un test privind șederea legală, test care nu este prevăzut în cazul resortisanților Regatului Unit. Pentru motivele prezentate în continuare, modul în care vom analiza cele două argumente nu va respecta întocmai această structură.

41. Astfel, pe parcursul prezentului litigiu, argumentul principal al Comisie a scăzut în intensitate, ca să ne exprimăm astfel. Trebuie avut în vedere că, începând cu momentul la care a răspuns avizului motivat transmis de Comisiei, Regatul Unit a negat în mod repetat că prin invocarea legislației care face obiectul litigiului a încercat să justifice un control privind legalitatea șederii, ca element al verificării caracterului obișnuit al șederii. De fapt, Regatul Unit susține, încă de la momentul respectiv, că testul privind șederea legală, pe care îl aplică în situații precum cea care face obiectul prezentei cauze, este independent de verificarea caracterului obișnuit al șederii²⁶. Astfel, cel de al doilea argument, și anume imputarea unei discriminări interzise de articolul 4 din Regulamentul nr. 883/2004, a dobândit caracter central în analiza conflictului.

42. În consecință, vom examina succint argumentul invocat cu titlu de critică principală de Comisie, urmând se ne concentrăm pe argumentul care a fost prezentat inițial în subsidiar. Cu toate acestea, circumstanțele cauzei impun, în primul rând, clarificarea naturii prestațiilor sociale care fac obiectul prezentei cauze.

26 — A se vedea în special pagina 3 din răspunsul Regatului Unit la avizul motivat.

B – Cu privire la prestațiile sociale care fac obiectul acțiunii

43. Prezenta acțiune în constatarea neîndeplinirii obligațiilor vizează alocația pentru copilul aflat în întreținere („child benefit”) și creditul fiscal pentru copilul aflat în întreținere („child tax credit”), ambele reprezentând prestații în numerar finanțate din impozite, iar nu din cotizațiile beneficiarilor, care au ca scop comun acoperirea cheltuielilor familiale. Niciuna dintre ele nu a fost inclusă de Regatul Unit în anexa X la Regulamentul nr. 883/2004, în cadrul prezentei proceduri necontestându-se faptul că acestea reprezintă prestații speciale în numerar de tip necontributiv în sensul articolului 70.

44. Conform articolului 141 din Social Security Contributions and Benefits Act 1992, „persoanele care au în întreținere unul sau mai mulți copii în săptămâna în cauză au dreptul, în conformitate cu dispozițiile prezentului titlu din lege, la o alocație (denumită «child benefit») aferentă acestei săptămâni, în ceea ce privește copilul sau fiecare dintre copiii aflați în întreținerea sa”²⁷. Alocația pentru copilul aflat în întreținere reprezintă o prestație familială al cărei scop principal este de a acoperi o parte din cheltuielile care, în cazul celor care au unul sau mai mulți copii în întreținere, rezultă din îngrijirea acestora. În principiu, este vorba despre o prestație universală, cu toate că, la momentul îndeplinirii obligațiilor fiscale, solicitanții cu venituri mai mari trebuie să restituie o sumă egală cu cel mult echivalentul celei primite sub forma prestației în cauză²⁸.

45. La rândul său, „creditul fiscal” pentru copilul aflat în întreținere, reglementat la articolele 8 și 9 din Tax Credits Act din 2002²⁹ reprezintă de asemenea o prestație în numerar acordată persoanelor care au copii în întreținere, a cărei valoare variază în funcție de veniturile familiei, de numărul copiilor aflați în întreținere și de alte circumstanțe, precum un eventual handicap al unuia dintre membrii familiei³⁰. Creditul fiscal pentru copilul aflat în întreținere a înlocuit o serie de prestații suplimentare acordate persoanelor care solicitau diverse subvenții de întreținere (stabilite în funcție de venituri) pentru copiii aflați în grija acestora, cu scopul general de a reduce sărăcia în rândul minorilor³¹.

27 — În ceea ce privește alocația pentru copilul aflat în întreținere, a se vedea, în cazul Regatului Unit, articolul 146 din Social Security Contributions and Benefits Act din 1992 și articolul 23 din Child Benefit (General) Regulations din 2006 [în versiunea modificată prin Child Benefit (General) și, respectiv, prin Tax Credits (Residence) (Amendment) Regulations 2014], precum și, în cazul Irlandei de Nord, articolul 142 din Social Security Contributions and Benefits (Northern Ireland) Act 1992 și articolul 27 din Child Benefit (General) Regulations (în versiunea modificată), citate anterior.

28 — Pentru detalii, a se vedea <https://www.gov.uk/child-benefit>, site-ul web al guvernului Regatului Unit, în care se explică modul în care funcționează această alocație. Conform informațiilor de pe acest site, alocația pentru copilul aflat în întreținere ajunge în prezent la 20,70 GBP pe săptămână pentru primul copil și, respectiv, la 13,70 GBP pe săptămână pentru fiecare dintre ceilalți copii. A se vedea de asemenea site-ul <https://www.citizensadvice.org.uk/benefits/children-and-young-people/benefits-for-families-and-children/#h-child-benefit>, unde se oferă detalii practice cu privire la solicitarea și la obținerea acestei alocații.

29 — În ceea ce privește condiția privind șederea în cazul acordării creditului fiscal pentru copilul aflat în întreținere, a se vedea dispozițiile articolului 3 din Tax Credits (Residence) Regulations 2003 [în versiunea modificată prin Child Benefit (General) și prin Tax Credits (Residence) (Amendment) Regulations 2014].

30 — În pofida denumirii sale, creditul fiscal pentru copilul aflat în întreținere reprezintă o sumă pe care administrația competentă o depune periodic în contul bancar al beneficiarilor, care pare a fi asociată condiției acestora de persoane impozabile. Pe site-ul <https://www.gov.uk/child-tax-credit/what-youll-get> nu se stabilește o sumă concretă, deoarece aceasta depinde de anumite circumstanțe personale și familiale. Pentru mai multe detalii cu privire la modul în care se acordă acest credit fiscal, a se vedea <https://www.citizensadvice.org.uk/benefits/children-and-young-people/benefits-for-families-and-children/#h-child-benefit>.

31 — Punctul 6 din memoriul în apărare al Regatului Unit.

46. În ceea ce privește natura acestor prestații, în acord cu opinia Comisiei, considerăm că este vorba despre prestații de securitate socială în sensul Regulamentului nr. 883/2004. Concret, acestea reprezintă prestații familiale în sensul articolului 3 alineatul (1) litera (j) coroborat cu articolul 1 litera (z) din regulamentul menționat, întrucât, conform caracteristicilor menționate în jurisprudența Curții, este vorba despre prestații care se acordă în mod automat celor care îndeplinesc anumite condiții obiective, pe baza unei aprecieri individuale și discreționare a nevoilor personale, având scopul de a compensa obligațiile de întreținere familiale³².

47. În plus, în opinia noastră, care de asemenea coincide cu cea a Comisiei, calificarea prestațiilor în litigiu drept prestații de securitate socială nu poate fi pusă la îndoială prin faptul că acordarea lor nu este supusă niciunei obligații de cotizare. Astfel, modalitatea de finanțare a unei prestații este irelevantă în ceea ce privește posibila calificare a acesteia ca prestație de securitate socială, după cum reiese, conform articolului 3 alineatul (2) din Regulamentul nr. 883/2004, din faptul că prestațiile de tip necontributiv nu sunt excluse din domeniul de aplicare al acestuia³³.

C – Cu privire la conformitatea cu regulamentul a testului privind șederea legală, ca cerință suplimentară inclusă în verificarea privind reședința obișnuită

48. Critica principală a Comisiei se bazează pe faptul că Regatul Unit include un test privind șederea legală în cadrul verificării privind reședința obișnuită prevăzută la articolul 11 alineatul (3) litera (e) din Regulamentul nr. 883/2004, stabilind astfel o condiție suplimentară care nu figurează în dispoziția respectivă. Conform literei (e) menționate, „orice altă persoană căreia nu i se aplică literele (a)-(d) [ale articolului 11 alineatul (3)] se supune legislației statului membru de reședință”. Se impun câteva precizări care să faciliteze oferirea unui răspuns la această critică.

49. Trebuie amintit că obiectivul Regulamentului nr. 883/2004 constă în coordonarea sistemelor naționale de securitate socială din statele membre, cu scopul de a garanta exercitarea eficientă a dreptului la libera circulație a persoanelor. În acest sens, Regulamentul nr. 883/2004 prevede o serie de principii comune pe care trebuie să le respecte legislațiile tuturor statelor membre în domeniul securității sociale și care asigură, împreună cu sistemul de norme de conflict reglementat în acesta, că persoanele care își exercită libertatea de circulație și de ședere pe teritoriul Uniunii nu sunt afectate de diversele sisteme naționale ca urmare a faptului că și-au exercitat această libertate³⁴. Unul dintre aceste principii comune este principiul egalității de tratament, prevăzut la articolul 4 din Regulamentul nr. 883/2004, prin care este concretizată, în domeniul specific al securității sociale, interdicția discriminării pe motiv de cetățenie sau naționalitate, consacrată la articolul 18 TFUE în raport cu dreptul Uniunii în ansamblul său³⁵.

32 — Hotărârea Hoever și Zachow (C-245/94 și C-312/94, EU:C:1996:379, punctul 27). A se vedea, de asemenea, Hotărârea Hughes (C-78/91, EU:C:1992:331, punctul 22). Desigur, valoarea creditului fiscal pentru copilul aflat în întreținere depinde de veniturile familiei și de numărul de copii, creditul respectiv nemaifiind acordat în cazul în care aceste venituri respective depășesc un anumit nivel, însă Curtea a statuat deja în Hotărârea Hughes (C-78/91, EU:C:1992:331, punctul 17), că aceasta nu presupune că acordarea prestației în cauză este condiționată de o analiză individuală a nevoilor personale ale solicitantului, trăsătură caracteristică a asistenței sociale, întrucât este vorba despre criterii obiective și definite din punct de vedere legal, care, odată ce sunt îndeplinite, dau naștere dreptului la prestația menționată, fără ca autoritatea competentă să poată avea în vedere alte circumstanțe personale.

33 — A se vedea Hotărârea Hughes (C-78/91, EU:C:1992:331, punctul 21).

34 — A se vedea în acest sens K. Lenaerts și P. van Nuffel, *European Union Law*, ediția a treia, Londra Sweet & Maxwell, 2011, p. 269, și E. Eichenhofer, *Sozialrecht der Europäischen Union*, ediția a treia, Berlin Erich Schmidt, 2006, p. 49 și 50, precum și p. 68 și următoarele.

35 — În ceea ce privește conținutul principiului egalității de tratament și interdicția discriminării pe motiv de cetățenie sau naționalitate în domeniul specific al dreptului Uniunii în materia securității sociale, a se vedea M. Husmann, „Diskriminierungsverbot und Gleichbehandlungsgebot des Art. 3 VO 1408/71 und der Artt. 4 und 5 VO 883/2004”, *Zeitschrift für europäisches Sozial- und Arbeitsrecht* nr. 3, 2010, p. 97 și următoarele, și A. Bokeloh, „Die Gleichbehandlung der Staatsangehörigen in der Europäischen Sozialrechtskoordination”, *Zeitschrift für europäisches Sozial- und Arbeitsrecht* nr. 10, 2013, p. 398 și următoarele, precum și E. Eichenhofer, *op. cit.*, p. 82 și următoarele și bibliografia și jurisprudența citate în acestea.

50. În ceea ce privește norma de conflict³⁶, articolul 11 alineatul (3) litera (e) din Regulamentul nr. 883/2004 urmărește să stabilească legislația națională aplicabilă în cazul acordării prestațiilor de securitate socială prevăzute la articolul 3 alineatul (1) din regulament (printre care și prestațiile familiale) persoanelor care nu intră sub incidența dispozițiilor articolului 11 alineatul (3) literele (a)-(d), și anume, în principal, persoanelor inactive din punct de vedere economic. Articolul 11 alineatul (3) litera (e) din Regulamentul nr. 883/2004 are ca scop atât evitarea aplicării simultane a mai multor legislații naționale în ceea ce privește o anumită situație și a complicațiilor care pot apărea astfel, cât și prevenirea situațiilor în care persoanele care intră în domeniul de aplicare al regulamentului menționat ar fi lipsite de protecție în materie de securitate socială din cauza inexistenței unei legislații aplicabile³⁷.

51. Conform articolului 11 alineatul (3) menționat, persoanele care intră sub incidența literei (e) sunt supuse legislației statului membru de reședință – fără a se aduce atingere altor dispoziții ale Regulamentului nr. 883/2004 prin care li se asigură prestații în temeiul legislației unuia sau mai multor state membre, care, conform articolului 1 litera (j) din regulamentul menționat, reprezintă „locul în care o persoană este rezidentă în mod obișnuit”³⁸.

52. Prin urmare, la momentul stabilirii locului în care se află reședința „obișnuită” a unei persoane care intră în domeniul de aplicare al Regulamentului nr. 883/2004, în sensul articolului 11 alineatul (3) litera (e) din acesta, trebuie avute în vedere doar circumstanțele care se referă la situația de fapt. În fond, jurisprudența Curții³⁹ conține o listă neexhaustivă a elementelor (care privesc exclusiv situația de fapt) care trebuie luate în considerare la stabilirea locului reședinței obișnuite a unei persoane – listă care, în prezent, este prevăzută la articolul 11 alineatul (2) din Regulamentul nr. 987/2009⁴⁰ – pentru a putea determina statul membru a cărui legislație este aplicabilă într-o situație concretă în contextul Regulamentului nr. 883/2004. Ambele părți par a fi de acord, în cele din urmă, cu privire la caracterul factual al noțiunii „reședință obișnuită”.

53. Prin urmare, din considerațiile anterioare rezultă că problema ridicată are la bază formularea folosită în legislația britanică, care instituie un fel de ficțiune juridică, considerând că „nu se află” pe teritoriul Regatului Unit persoanele care nu locuiesc în mod legal în acest stat, în conformitate cu dreptul Uniunii⁴¹. Astfel, legislația națională ar combina în mod inutil două categorii, cea a „șederii legale” și cea a „reședinței obișnuite”, care, după cum arată în mod corect Comisia, nu trebuie confundate. Mai mult, o lectură care vizează în mod strict conținutul legislației respective ar putea chiar să ne determine să împărtășim opinia Comisiei în sensul că Regatul Unit a introdus un element suplimentar în cadrul verificării privind reședința obișnuită – și anume un test privind șederea legală, care este complet diferit de această verificare, „denaturând-o” într-o oarecare măsură – și că, raportat strict la acest motiv, Regatul Unit încalcă prevederile Regulamentului nr. 883/2004.

36 — Sistemul normelor de conflict din Regulamentul nr. 883/2004 este caracterizat prin faptul că are ca efect depozitarea legiului din fiecare stat membru de competența de a stabili întinderea și condițiile de aplicare a legislației sale naționale, atât în ceea ce privește persoanele care intră sub incidența acesteia, cât și teritoriul în interiorul căruia își produc efectele dispozițiile naționale (Hotărârea Ten Holder, 302/84, EU:C:1986:242, punctul 21).

37 — A se vedea prin analogie Hotărârea Brey (C-140/12, EU:C:2013:565, punctul 38 și următoarele).

38 — Curtea a statuat deja că noțiunea „reședință” în sensul acestor dispoziții înseamnă „ședere permanentă”, și anume locul în care persoanele în cauză au reședința în mod obișnuit și în care se află și centrul obișnuit al intereselor lor, și constituie, prin urmare, o noțiune autonomă și proprie dreptului Uniunii (Hotărârea B., C-394/13, EU:C:2014:2199, punctul 26, și Hotărârea Swaddling, C-90/97, EU:C:1999:96, punctele 28 și 29).

39 — A se vedea în special Hotărârea Swaddling (C-90/97, EU:C:1999:96, punctul 29) și Hotărârea Wencel (C-589/10, EU:C:2013:303, punctul 45 și următoarele).

40 — Regulamentul (CE) al Parlamentului European și al Consiliului din 16 septembrie 2009 de stabilire a procedurii de punere în aplicare a Regulamentului (CE) nr. 883/2004 privind coordonarea sistemelor de securitate socială (JO L 284, p. 1).

41 — Atât în cazul alocăției pentru copilul aflat în întreținere, cât și în cel al creditului fiscal pentru copilul aflat în întreținere, legislația națională relevantă impune, în vederea acordării dreptului la aceste prestații, ca solicitantul „să se afle în Regatul Unit” (literalmente, „is in Great Britain” sau în Irlanda de Nord). Or, în continuare se menționează că această condiție este îndeplinită doar dacă solicitantul (a) se află fizic în Regatul Unit, (b) are reședința obișnuită în Regatul Unit și (c) dispune de drept de ședere în Regatul Unit. Astfel, este exclusă acordarea respectivelor prestații în cazul în care solicitantul nu dispune de drept de ședere în Regatul Unit, deoarece, în acest caz, articolul 23 alineatul 4 din Child Benefit (General) Regulations 2006 și articolul 3 alineatul 5 din Tax Credits (Residence) Regulations 2003 coroborat cu articolul 146 din Social Security Contributions and Benefits Act din 1992 prevăd că această persoană „nu se află” în Regatul Unit.

54. Or, această abordare ar fi excesiv de simplistă și, în definitiv, în opinia noastră, eronată. Este evident că, indiferent de formularea sau de limbajul care sunt, fără îndoială, echivoce, legiuitorul național nu încearcă în prezenta cauză să „denatureze” verificarea privind reședința obișnuită, utilizând criteriul legalității șederii pentru a aprecia caracterul obișnuit al acesteia⁴². De fapt, după cum am arătat anterior, Regatul Unit a evitat, încă de la momentul formulării răspunsului la avizul motivat al Comisiei, să prezinte argumente în favoarea testului privind șederea legală, pe care îl asociază cu verificarea privind reședința obișnuită prevăzută la articolul 11 alineatul 3 litera (e) din Regulamentul nr. 883/2004. Ceea ce urmărește efectiv Regatul Unit, independent de prevederile articolului 11 alineatul (3) litera (e) din Regulamentul nr. 883/2004 – chiar și independent de prevederile regulamentului în ansamblul său, este să analizeze legalitatea șederii în temeiul dreptului Uniunii (și în special al Directivei 2004/38) în contextul acordării anumitor prestații sociale.

55. Însăși Comisia și-a asumat schimbarea de optică a Regatului Unit, formulând critica subsidiară în sensul că, în cazul în care nu este inclus un test privind șederea legală în cadrul verificării privind reședința obișnuită, ci se analizează legalitatea șederii în mod independent, se produce în mod inevitabil o discriminare interzisă de articolul 4 din regulamentul menționat. Se poate susține că, încă de la început, Comisia a știut că nucleul problemei se regăsește în articolul 4 din Regulamentul nr. 883/2004. De fapt, deși Comisia și-a concentrat întreaga argumentație referitoare la critica principală pe faptul că verificarea privind reședința (obișnuită) reprezenta un criteriu de legătură utilizat în norma de conflict prevăzută la articolul 11 alineatul (3) litera (e) din același regulament, în realitate, aceasta impută Regatului Unit doar nerespectarea articolului 4 din regulamentul menționat.

56. În temeiul considerațiilor de mai sus, trebuie respinsă critica principală formulată de Comisie, întrucât testul privind șederea legală, prevăzut de legislația britanică, nu aduce atingere, prin el însuși, prevederilor articolului 11 alineatul (3) litera (e) din Regulamentul nr. 883/2004.

D – Cu privire la discriminarea contrară articolului 4 din Regulamentul nr. 883/2004 pe care ar fi putut să o săvârșească Regatul Unit prin efectuarea unui control al legalității șederii solicitantului cu ocazia soluționării cererii de acordare a anumitor prestații sociale

1. Observații introductive

57. Potrivit Comisiei, chiar și în cazul în care s-ar admite că testul privind șederea legală ar putea fi independent de verificarea privind reședința obișnuită prevăzută la articolul 11 alineatul (3) litera (e) din Regulamentul nr. 883/2004, Regatul Unit încalcă, în orice caz, regulamentul menționat. În opinia Comisiei, analizarea legalității șederii în contextul soluționării unei cereri de acordare a unei prestații de securitate socială este discriminatorie și contrară articolului 4 din Regulamentul nr. 883/2004, deoarece este vorba de o condiție aplicabilă doar în cazul străinilor, având în vedere că resortisanții Regatului Unit dispun, ca regulă, de un drept de ședere în respectivel stat membru. Astfel, articolul 4 menționat impune o egalitate de tratament în ceea ce privește beneficiile și obligațiile prevăzute de legislația națională în domeniul securității sociale. Acest argument necesită un răspuns mai complex, în contrast cu modul în care a fost prezentat de Comisie.

58. În primul rând, trebuie abordată problema de principiu dacă un stat membru este sau nu este obligat să acorde prestații sociale precum cele care fac obiectul prezentei cauze, pe care le acordă resortisanților săi și cetățenilor Uniunii aflați în situație de ședere legală în acesta, unui cetățean al Uniunii a cărui ședere pe teritoriul său nu este legală (cu alte cuvinte, care nu îndeplinește condițiile

42 — Aspect recunoscut expres de Regatul Unit la punctul 32 din memoriul în apărare și la punctul 7 din memoriul în duplică.

prevăzute în special de Directiva 2004/38). În funcție de modul în care este soluționată această chestiune, se poate determina dacă este discriminatoriu, în sensul articolului 4 din Regulamentul nr. 883/2004, faptul că un stat membru acceptă să acorde anumite prestații sociale doar celor care se află în situație de ședere legală pe teritoriul său.

59. În al doilea rând, în cazul clarificării chestiunii anterioare, trebuie abordată problema mai specifică, tot de principiu, privind posibilitatea legitimă a unui stat membru căruia i se solicită anumite prestații sociale, precum cele care fac obiectul prezentei cauze, de a analiza legalitatea șederii solicitantului, cu ocazia verificării caracterului obișnuit al șederii sale și simultan cu aceasta.

60. În sfârșit, în cazul clarificării și a celei de a doua chestiuni, rămâne să abordăm problema dacă această competență a statului membru este absolută, ca să ne exprimăm astfel, sau dacă, dimpotrivă, este legitimă doar în anumite condiții. După cum vom arăta, această dimensiune a problemei apare doar la final, în mod sumar, în memoriul în replică al Comisiei, motiv pentru care Regatul Unit consideră că acest argument nu poate fi admis întrucât a fost invocat tardiv. Prin urmare, trebuie abordată eventuala inadmisibilitate a respectivului argument, indiferent de motivele privind oportunitatea sa care ne pot determina să propunem un răspuns în această privință.

2. Relația cu jurisprudența care rezultă din Hotărârile Brey și Dano

61. Totuși, înainte de prezentarea argumentelor în ordinea arătată mai sus, trebuie să menționăm posibila relevanță pentru prezenta cauză a jurisprudenței care se desprinde din Hotărârile Brey⁴³ și Dano⁴⁴, la care părțile au făcut trimitere în repetate rânduri pe parcursul acestei proceduri⁴⁵.

62. Pentru început, este evident că jurisprudența care rezultă din Hotărârile Brey⁴⁶ și Dano⁴⁷ are relevanță pentru prezenta cauză, întrucât aceste hotărâri abordează legitimitatea luării în considerare a legalității șederii în contextul acordării prestațiilor sociale de către un stat membru unor cetățeni ai Uniunii care au reședința pe teritoriul său.

63. Cu toate acestea, în timp ce în Hotărârile Brey și Dano Curtea trebuia să se pronunțe, în contextul respectivelor proceduri preliminare, cu privire la interpretarea corectă a articolului 7 din Directiva 2004/38, a cărui relevanță nu era contestată, în prezenta cauză se ridică problema dacă, în cadrul unei acțiuni în constatarea neîndeplinirii obligațiilor, este oportună aplicarea acestei directive – în special a dispoziției menționate – în contextul aplicării Regulamentului nr. 883/2004⁴⁸.

43 — C-140/12, EU:C:2013:565.

44 — C-333/13, EU:C:2014:2358.

45 — A se vedea de asemenea recenta Hotărâre Alimanovic (C-67/14, EU:C:2015:597), care nu a fost menționată de părți întrucât a fost pronunțată după data desfășurării ședinței din prezenta cauză.

46 — C-140/12, EU:C:2013:565.

47 — C-333/13, EU:C:2014:2358.

48 — Trebuie avut în vedere că Directiva 2004/38 este cea care prevede – în ceea ce privește cetățenii inactivi din punct de vedere economic, în special la articolul 7 alineatul (1) litera (b) din aceasta – condițiile care trebuie verificate de statul membru gazdă pentru a stabili dacă solicitantul prestațiilor sociale care fac obiectul prezentei cauze (și care intră în domeniul material de aplicare al Regulamentului nr. 883/2004) se află în mod legal pe teritoriul său.

64. Pe de altă parte, spre deosebire de prezenta cauză, hotărârile menționate, precum și Hotărârea Alimanovic⁴⁹ vizau prestații speciale în numerar de tip necontributiv, care sunt prevăzute la articolul 70 din Regulamentul nr. 883/2004 și care sunt considerate prestații de asistență socială în sensul Directivei 2004/38⁵⁰. În această privință, cu toate că Directiva 2004/38 are în vedere necesitatea solicitării prestațiilor de asistență socială în contextul stabilirii legalității șederii⁵¹, aceasta nu conține nicio prevedere referitoare la prestațiile de securitate socială precum cele care fac obiectul prezentei cauze.

65. Prin urmare, în cadrul prezentării argumentării noastre, vom menționa trimiterile relevante la această jurisprudență.

3. Cu privire la obligația statului membru de a acorda prestații sociale, în raport cu caracterul legal al șederii și impactul acesteia asupra criticii privind tratamentul discriminatoriu

66. Prima chestiune care trebuie abordată, ca problemă de principiu, este dacă un stat membru are obligația de a acorda prestațiile sociale pe care le oferă resortisanților săi unui cetățean al Uniunii care are reședința pe teritoriul său numai în cazul în care șederea acestuia îndeplinește condițiile prevăzute în special de Directiva 2004/38. Astfel cum am arătat deja, concluzia la care se va ajunge va avea consecințe asupra problemei dacă este discriminatoriu, în sensul articolului 4 din Regulamentul nr. 883/2004, comportamentul unui stat membru care nu acordă prestații sociale precum cele care fac obiectul prezentei cauze persoanelor care nu se află în situație de ședere legală pe teritoriul său.

67. În vederea soluționării acestei chestiuni, trebuie pornit de la premisa că, în conformitate cu cele reținute de Curte în Hotărârea Dano⁵², articolul 20 alineatul (1) TFUE conferă statutul de cetățean al Uniunii tuturor persoanelor care sunt resortisanți ai unui stat membru. Curtea a statuat în repetate rânduri 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 în domeniul de aplicare *ratione materiae* al TFUE, independent de cetățenia acestora și fără a aduce atingere excepțiilor prevăzute în această privință⁵³.

68. Prin urmare, orice cetățean al Uniunii se poate prevala de interdicția de discriminare pe motiv de cetățenie sau naționalitate, prevăzută la articolul 18 TFUE, în toate situațiile care se încadrează în domeniul de aplicare *ratione materiae* al dreptului Uniunii. În aceste situații sunt incluse cele privind exercitarea libertății de circulație și de ședere pe teritoriul statelor membre, consacrată la articolul 20 alineatul (2) primul paragraf litera (a) TFUE și la articolul 21 TFUE⁵⁴.

69. În această privință, trebuie subliniat totuși că, astfel cum a statuat Curtea în Hotărârea Dano⁵⁵, articolul 18 alineatul (1) TFUE prevede că, „în domeniul de aplicare a tratatelor și fără a aduce atingere dispozițiilor speciale pe care le prevede”, se interzice orice discriminare exercitată pe motiv de cetățenie sau naționalitate. 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 adoptate pentru punerea în aplicare a acestora”. În plus, articolul 21 alineatul (1) TFUE condiționează dreptul cetățenilor Uniunii la libera circulație și ședere

49 — C-67/14, EU:C:2015:597, punctul 43.

50 — A se vedea în special Hotărârea Brey (C-140/12, EU:C:2013:565, punctul 58 și următoarele).

51 — Săvârșind în mod inevitabil, astfel cum a constatat avocatul general Wathelet la punctul 96 din Concluziile prezentate în cauza Dano (C-333/13, EU:C:2014:341), o „inegalitate de tratament potențială în acordarea prestațiilor de asistență socială între resortisanții statului membru gazdă și ceilalți cetățeni ai Uniunii”.

52 — C-333/13, EU:C:2014:2358, punctul 57.

53 — Hotărârile Grzelczyk (C-184/99, EU:C:2001:458, punctul 31), D’Hoop (C-224/98, EU:C:2002:432, punctul 28) și N. (C-46/12, EU:C:2013:97, punctul 27).

54 — Hotărârile Dano (C-333/13, EU:C:2014:2358, punctul 59) și L. (C-46/12, EU:C:2013:97, punctul 28), printre multe altele.

55 — C-333/13, EU:C:2014:2358, punctul 60.

pe teritoriul statelor membre de „limitărilor[e] și [de] condițiilor[e] prevăzute de tratate și de dispozițiile adoptate în vederea aplicării acestora”⁵⁶. Această trimitere la caracterul limitat al libertății menționate este reluată în explicația cu privire la articolul 45 din Carta drepturilor fundamentale a Uniunii Europene – care consacră libertatea de circulație și de ședere –, care prevede că „dreptul garantat la alineatul (1) este dreptul garantat la articolul 20 alineatul (2) litera (a) [TFUE] [...]”. În conformitate cu articolul 52 alineatul (2), acesta se aplică în condițiile și limitele prevăzute în tratate”⁵⁷.

70. Trebuie amintit, în această privință, că Regulamentul nr. 883/2004 prezintă o legătură directă cu dreptul fundamental la libera circulație a cetățenilor Uniunii, deoarece a fost adoptat pentru a facilita și a asigura exercitarea sa efectivă prin intermediul coordonării sistemelor naționale de securitate socială⁵⁸. Astfel, după cum am amintit anterior, obiectivul Regulamentului nr. 883/2004 constă în coordonarea sistemelor naționale de securitate socială din statele membre, cu scopul – conform considerentelor sale – de „a garanta exercitarea eficientă a dreptului la libera circulație a persoanelor” [considerentul (45)] și, în acest mod, de a „contribui la îmbunătățirea nivelului de viață și a condițiilor de încadrare în muncă” a persoanelor care se deplasează pe teritoriul Uniunii [considerentul (1)]. Prin urmare, prin drepturile consacrate în Regulamentul nr. 883/2004 se urmărește garantarea exercitării libertății de circulație și de ședere a cetățenilor Uniunii, în condițiile legale care consacră această libertate⁵⁹.

71. O parte dintre condițiile și limitările cărora le este subordonată, în conformitate cu articolele 20 TFUE și 21 TFUE, exercitarea libertății de circulație și de ședere pe teritoriul Uniunii – ca libertate care nu este absolută⁶⁰, ci „reglementată” – sunt prevăzute de Directiva 2004/38⁶¹. Această directivă – a cărei conformitate cu tratatele nu a fost pusă în discuție de Curte în Hotărârile Brey⁶², Dano⁶³ și Alimanovic⁶⁴ și care nu a fost contestată nici în cadrul acestei proceduri – a fost adoptată, conform considerentului (4) al acesteia, în scopul remedierii abordării sectoriale și fragmentate prin care era reglementat până la acel moment dreptul la libera circulație și ședere, precum și pentru facilitarea exercitării acestui drept.

72. Prin urmare, trebuie să se plece de la premisa că dispozițiile Directivei 2004/38 referitoare la libertatea de circulație și de ședere a cetățenilor Uniunii își păstrează aplicabilitatea deplină și în contextul unui regulament precum cel în discuție, al cărui scop este să asigure, în definitiv, exercitarea efectivă a dreptului la libera circulație și ședere pe teritoriul Uniunii, neputând fi considerate inaplicabile în prezentul context. În această privință, nu putem fi de acord cu susținerea Comisiei⁶⁵ conform căreia „noțiunea de reședință prevăzută de Regulamentul nr. 883/2004 [...] nu este supusă niciunei condiții legale prealabile”⁶⁶.

56 — A se vedea printre altele Hotărârile Baumbast și R (C-413/99, EU:C:2002:493, punctul 84 și următoarele), Trojani (C-456/02, EU:C:2004:488, punctul 31 și următoarele) și Brey (C-140/12, EU:C:2013:565, punctele 46 și 47).

57 — Explicații cu privire la Carta drepturilor fundamentale (JO C 303, p. 17).

58 — A se vedea în acest sens Hotărârea Wencel (C-589/10, EU:C:2013:303): principiile pe care se întemeiază normele de coordonare a legislațiilor naționale în domeniul securității sociale corespund celor inerente domeniului liberei circulații a persoanelor, al cărui principiu fundamental este cel potrivit căruia acțiunea Uniunii presupune printre altele eliminarea între statele membre a obstacolelor din calea liberei circulații a persoanelor (punctul 39).

59 — Regulamentul nr. 883/2004 nu armonizează normele legale ale statelor membre în materia securității sociale, astfel încât revine tot în sarcina statelor membre să decidă ce tip de prestații acordă, cui le acordă și în ce condiții, precum și modalitatea de finanțare a sistemelor lor sociale. În principiu, regulamentul menționat nu aduce atingere condițiilor de fond stabilite de fiecare stat membru în vederea acordării, în conformitate cu regulamentul, a prestațiilor de securitate socială care fac obiectul coordonării, cu condiția să respecte principiile comune prevăzute de regulamentul (a se vedea în acest sens Hotărârea Brey, C-140/12, EU:C:2013:565, punctul 41 și jurisprudența citată).

60 — Astfel cum a admis Comisia în cadrul ședinței.

61 — A se vedea de asemenea Concluziile avocatului general Wathelet prezentate în cauza Dano (C-333/13, EU:C:2014:341, punctul 90).

62 — C-140/12, EU:C:2013:565, punctele 46 și 47.

63 — C-333/13, EU:C:2014:2358, punctul 60 și următoarele.

64 — C-67/14, EU:C:2015:597.

65 — A se vedea punctul 33 din acțiunea formulată de aceasta.

66 — Punctul 32 din acțiune.

73. Considerăm că trebuie amintit în acest sens că ordinea Uniunii nu poate fi formată din mai multe componente distincte, cu atât mai mult în cazul a două norme de drept al Uniunii aflate într-o legătură la fel de strânsă precum cele care fac obiectul prezentei cauze⁶⁷. În cazul în care, astfel cum tocmai am arătat, dreptul Uniunii supune exercitarea libertății de circulație și de ședere anumitor limite și condiții, prevăzute în special de Directiva 2004/38, este evident că dispozițiile Regulamentului nr. 883/2004 nu pot fi interpretate astfel încât să determine neutralizarea condițiilor și a limitărilor inerente recunoașterii respectivei libertăți⁶⁸. În definitiv, trebuie să se ofere o interpretare care să promoveze într-o măsură cât mai mare statutul cetățeniei Uniunii și dreptul la libera circulație și ședere a cetățenilor Uniunii și care să respecte, în același timp, obiectivele urmărite de cele două norme și reglementările conținute în acestea.

74. În plus, în opinia noastră, raționamentul anterior este confirmat de jurisprudența Curții, care, în mod tradițional, a condiționat accesul la prestațiile sociale în aceleași condiții cu resortisanții statului membru de faptul că solicitantul trebuie să se afle în situație de ședere „legală” pe teritoriul respectivului stat⁶⁹. Mai mult, Curtea a confirmat recent aceasta în Hotărârea Brey, statuând că „nimic nu se opune, în principiu, posibilității ca acordarea de prestații sociale unor cetățeni ai Uniunii, inactivi din punct de vedere economic, să fie subordonată cerinței ca aceștia să îndeplinească condițiile pentru a dispune de dreptul de ședere legal în statul membru gazdă”⁷⁰, precum și în Hotărârea Dano, în care a statuat că „un cetățean al Uniunii, în ceea ce privește accesul la prestații sociale [...], 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”⁷¹. În opinia noastră, nu există niciun indiciu în hotărârile menționate în sensul că afirmațiile respective se aplică exclusiv prestațiilor de asistență socială sau prestațiilor speciale în numerar de tip necontributiv care fac obiectul litigiilor respective, iar nu și altor prestații sociale⁷².

75. Astfel, este incontestabil că premisa nelegalității șederii solicitantului unor prestații sociale precum cele care fac obiectul prezentei cauze ar putea fi analizată din perspectiva diferenței de tratament dintre resortisanții Regatului Unit și resortisanții altor state membre. Or, privită astfel, această diferență de tratament referitoare la dreptul de ședere este inherentă sistemului și, într-o oarecare măsură, anterioară acestuia⁷³: prin definiție, resortisantului unui stat membru nu i se refuză dreptul de ședere în acesta.

67 — Curtea a analizat în numeroase ocazii relația dintre libera circulație a cetățenilor Uniunii care sunt inactivi din punct de vedere economic sau care se află în căutarea unui loc de muncă și accesul acestora la prestațiile sociale de diverse tipuri. A se vedea în special printre multe altele Hotărârile Martínez Sala (C-85/96, EU:C:1998:217), Grzelczyk (C-184/99, EU:C:2001:458), D’Hoop (C-224/98, EU:C:2002:432), Collins (C-138/02, EU:C:2004:172), Trojani (C-456/02, EU:C:2004:488), Bidar (C-209/03, EU:C:2005:169), Vatsouras și Koupatantze (C-22/08 și C-23/08, EU:C:2009:344), precum și Hotărârile Brey (C-140/12, EU:C:2013:565), Dano (C-333/13, EU:C:2014:2358) și Alimanovic (C-67/14, EU:C:2015:597).

68 — În acest sens, nu putem fi de acord cu susținerea Comisiei de la punctul 18 din memoriul în replică conform căreia, în ceea ce privește prestațiile de securitate sociale precum cele care fac obiectul prezentei cauze, testul privind șederea legală prevede o limitare a liberei circulații care nu ar exista în cazul în care s-ar efectua doar verificarea privind reședința obișnuită.

69 — A se vedea în special Hotărârea Martínez Sala (C-85/96, EU:C:1998:217, punctul 63) [„un cetățean al Uniunii Europene care [...] se află în mod legal pe teritoriul statului membru gazdă” poate invoca articolul 6 din tratat în toate situațiile cuprinse în domeniul de aplicare *ratione materiae* al dreptului Uniunii (sublinierea noastră)], afirmație reprodușă literal în Hotărârile Grzelczyk (C-184/99, EU:C:2001:458, punctul 32) și Bidar (C-209/03, EU:C:2005:169, punctul 32), în care, la punctul 46, se arată că „articolul 3 din Directiva 93/96 nu se opunea posibilității ca un resortisant al unui stat membru care, în temeiul articolului 18 CE și al Directivei 90/364, se află în mod legal pe teritoriul unui alt stat membru unde intenționează să își înceapă sau să își continue studiile superioare să invoce, pe perioada acestei șederi, principiul fundamental al egalității de tratament consacrat la articolul 12 primul paragraf CE” (sublinierea noastră). A se vedea de asemenea Hotărârea Trojani (C-456/02, EU:C:2004:488), în care Curtea, înainte de a analiza efectele principiului egalității de tratament în cazul domnului Trojani, subliniază că acesta „se află în mod legal în Belgia” (punctul 37).

70 — C-140/12, EU:C:2013:565, punctul 44, care a făcut obiectul unei dezbateri intense între părți pe parcursul prezentei proceduri.

71 — C-333/13, EU:C:2014:2358, punctul 69.

72 — Independent de faptul că Hotărârea Alimanovic (C-67/14, EU:C:2015:597), în care se citează punctul 69 din Hotărârea Dano (C-333/13, EU:C:2014:2358), este mai precisă în ceea ce privește termenii folosiți atunci când face referire la „accesul la prestații de asistență socială precum cele în discuție în litigiul principal” (punctul 49).

73 — A se vedea în acest sens Hotărârea Dano (C-333/13, EU:C:2014:2358): „eventuala existență a 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” (punctul 77), în care Curtea citează Concluziile avocatului general Wathelet prezentate în aceeași cauză (C-333/13, EU:C:2014:341, punctele 93 și 96).

76. Altfel spus, diferența dintre resortisanții britanici și resortisanții altor state membre rezultă din însăși natura sistemului, în sensul că, în stadiul actual al dreptului Uniunii, apartenența la un anumit stat membru nu este irelevantă în ceea ce privește exercitarea libertății de circulație și de ședere.

77. În definitiv, în temeiul tuturor considerațiilor anterioare, considerăm că un stat membru are obligația, conform Regulamentului nr. 883/2004, să acorde prestații sociale precum cele care fac obiectul prezentei cauze doar unui cetățean al Uniunii care își exercită în mod legal libertatea de circulație și de ședere pe teritoriul său, și anume în special în conformitate cu cerințele prevăzute de Directiva 2004/38. În acest sens, diferența dintre resortisanții britanici și resortisanții altor state membre este anterioară momentului intrării în vigoare a articolului 4 din Regulamentul nr. 883/2004 și, prin urmare, nu afectează aplicabilitatea acestuia.

4. Cu privire la verificarea legalității șederii solicitantului în contextul soluționării cererii de acordare a anumitor prestații sociale

78. Odată clarificată problema de principiu, se impune să abordăm un al doilea aspect care, în opinia noastră, se află într-o legătură mai strânsă cu argumentul Comisiei: problema dacă, pornind de la considerațiile anterioare, un stat membru are posibilitatea, fără a aduce atingere interdicției discriminării prevăzute la articolul 4 din Regulamentul nr. 883/2004, de a verifica legalitatea șederii unui cetățean al Uniunii care este resortisant al altui stat membru, în contextul soluționării unei cereri de acordare a unor prestații sociale precum cele care fac obiectul prezentei cauze.

79. Astfel delimitată problema, principala preocupare în continuare este să se stabilească dacă un stat membru creează o inegalitate de tratament sub aspectul „obligațiilor”, în sensul articolului 4 din Regulamentul nr. 883/2004, ca urmare a faptului – greu de negat – că cetățenii Uniunii care nu sunt cetățeni britanici sunt cei care suportă, într-o măsură mai mare decât cetățenii britanici, inconvenientul pe care îl implică supunerea la o procedură – și, după caz, parcurgerea cu succes a acesteia – de verificare de către autoritățile din Regatul Unit a legalității șederii lor, în contextul soluționării cererilor de acordare a unor prestații precum alocația sau creditul fiscal pentru copilul aflat în întreținere. Conform explicațiilor oferite de Regatul Unit în cadrul ședinței, complexitatea verificării depinde, în orice caz, de circumstanțele particulare ale persoanei în cauză, cei care se confruntă în mod previzibil și în cea mai mare măsură cu astfel de inconveniente fiind cetățenii Uniunii care sunt inactivi din punct de vedere economic.

80. În acest sens, putem anticipa că o astfel de complexitate suplimentară a soluționării cererii de acordare a prestațiilor menționate ar putea fi evitată din punct de vedere practic, întrucât Directiva 2004/38 reglementează mecanisme (concret, la articolul 8)⁷⁴ care permit dovedirea legalității șederii unui cetățean al Uniunii care nu este resortisant al statului membru gazdă prin intermediul unui certificat pentru a cărui emitere este necesar ca autoritățile competente să verifice dacă sunt îndeplinite în special condițiile prevăzute la articolul 7 din directiva menționată. În cazul în care solicitantul dispune de certificatul respectiv, inconvenientul cu care s-ar confrunța la momentul soluționării unei cereri de acordare a prestației sociale ar fi minim sau chiar inexistent: solicitantul nu ar trebui decât să prezinte, la cerere, documentul din care reiese că statul membru consideră legală șederea acestuia pe teritoriul său.

81. Or, Regatul Unit a subliniat în cadrul ședinței că, deși cetățenii Uniunii au posibilitatea să solicite autorităților britanice un document justificativ din care să reiasă că au drept de ședere în respectivul stat membru (care, în mod evident, facilitează dovedirea acestei împrejurări), nu este obligatoriu ca aceștia să dispună de documentul respectiv. De fapt, în mod normal, în majoritatea cazurilor, solicitantul nu dispune de un certificat justificativ privind legalitatea șederii sale în Regatul Unit.

74 — A se vedea de asemenea articolul 19 din Directiva 2004/38 cu privire la șederea permanentă.

82. Cu toate acestea, posibilitatea ca un stat membru să impună prezentarea unor astfel de documente nu exclude viabilitatea unui sistem precum cel al Regatului Unit, care, în majoritatea cazurilor, în lipsa unei certificări prealabile precum cea prezentată anterior, aplică un test privind șederea legală în contextul soluționării cererilor de acordare a prestațiilor sociale.

83. Desigur, în această privință trebuie să se admită existența unei diferențe de tratament, care ar trebui calificată drept discriminare indirectă, întrucât cetățenii Uniunii care nu sunt cetățeni britanici (în special cei inactivi din punct de vedere economic) sunt cei afectați într-o măsură mai mare de inconvenientele și de disconfortul pe care le implică această procedură.

84. Astfel, problema care se ridică este dacă această discriminare indirectă poate fi justificată, aspect contestat de Comisie. În acest sens și fără a fi necesară o dezvoltare prea amplă a argumentelor, considerăm că necesitatea protejării finanțelor statului membru gazdă⁷⁵, argument invocat de Regatul Unit⁷⁶, justifică, în principiu, într-o măsură suficientă, posibilitatea verificării la acel moment a legalității șederii. În definitiv, procedura de verificare menționată anterior reprezintă mijlocul prin care statul membru gazdă se poate asigura că nu acordă prestații sociale precum cele care fac obiectul prezentei cauze persoanelor cărora, din motivele prezentate la punctul anterior, nu este obligat să le ofere.

85. În concluzie, considerăm că, în principiu, statul membru gazdă este îndreptățit să se asigure, dacă este cazul, că un cetățean al Uniunii nu se află în mod nelegal pe teritoriul său – cu alte cuvinte, în principal, că îndeplinește condițiile prevăzute de Directiva 2004/38 – cu ocazia și la momentul soluționării cererii de acordare a unor prestații sociale precum cele care fac obiectul prezentei cauze, fără ca diferența de tratament dintre resortisanții britanici și ceilalți cetățeni ai Uniunii pe care o presupune respectiva verificare să implice o discriminare interzisă de articolul 4 din Regulamentul nr. 883/2004, în măsura în care este justificată în condițiile prezentate anterior.

5. Cu privire la cerințele privind verificarea legalității șederii în statul membru gazdă

86. Considerăm că argumentele prezentate anterior sunt suficiente pentru a respinge susținerile Comisiei care vizează caracterul în principiu nelegitim al testului privind șederea legală, prevăzut de legislația britanică. Totuși, trebuie avut în vedere că această concluzie nu presupune acceptarea oricărei proceduri de verificare a legalității șederii. Dimpotrivă, considerăm că, pentru a fi conformă cu dreptul Uniunii, procedura de verificare menționată trebuie să respecte mai multe condiții, din perspectiva dreptului procedural și chiar a dreptului material, pe care le vom prezenta în continuare.

87. Astfel, nu trebuie ignorat faptul că procedura de verificare în discuție, în măsura în care poate aduce atingere dreptului la liberă circulație și ședere, care reprezintă un element constitutiv al statutului de cetățean al Uniunii, trebuie interpretată în conformitate cu acest drept fundamental și trebuie exercitată într-un mod cât mai puțin invaziv posibil.

88. Or, trebuie să atragem atenția din nou asupra faptului că acțiunea Comisiei nu a avut ca obiect analizarea modului în care Regatul Unit efectuează verificarea respectivă. Desigur, Comisia a imputat Regatului Unit că verificarea pe care o efectuează cu privire la îndeplinirea condițiilor prevăzute la articolul 7 din Directiva 2004/38 nu garantează o examinare a circumstanțelor din speță, astfel cum se impune prin Hotărârea Brey⁷⁷. Totuși, acest argument este invocat pentru prima dată în memoriul în replică al Comisiei, nefiind prezentat nici în cadrul procedurii administrative prealabile, nici în acțiunea

75 — Obiectiv recunoscut ca legitim de Curte prin Hotărârea Grzelczyk (C-184/99, EU:C:2001:458, punctul 44). Trebuie avut în vedere că obiectivul de protecție a finanțelor publice nu este de natură strict economică, Curtea asociindu-l cu obiectivul de a nu afecta nivelul global al ajutorului pe care îl poate acorda statul respectiv (Hotărârile Bidar, C-209/03, EU:C:2005:169, punctul 56, Brey, C-140/12, EU:C:2013:565, punctul 61, și Dano, C-333/13, EU:C:2014:2358, punctul 63).

76 — Punctul 37 din memoriul în apărare.

77 — C-140/12, EU:C:2013:565, în special punctul 69.

formulată. Comisia a arătat în cadrul ședinței că acest aspect nu reprezintă un motiv nou, ci pur și simplu un element adițional față de cele care trebuie apreciate la momentul examinării aspectului dacă testul privind șederea legală, considerat drept măsură discriminatorie, este proporțional pentru atingerea scopului urmărit. Cu toate acestea, considerăm, în acord cu Regatul Unit, că este vorba despre un motiv nou, care a fost invocat într-un moment procedural în care nu este admisibil, conform articolului 127 din Regulamentul de procedură.

89. Prin acțiunea formulată, Comisia s-a axat pe contestarea faptului că, în contextul soluționării unor cereri de acordare a unor prestații sociale precum cele care fac obiectul prezentei cauze, un stat membru poate impune ca solicitanții respectivelor prestații să nu se afle în mod nelegal pe teritoriul său și poate să verifice această situație, însă nu în același mod în care autoritățile britanice verifică dacă un cetățean al Uniunii îndeplinește sau nu îndeplinește condițiile prevăzute de Directiva 2004/38, atât din perspectiva dreptului procedural, cât și al dreptului material.

90. Cu toate acestea, în cazul în care Curtea apreciază că trebuie să examineze acest argument pe fond și având în vedere că Regatul Unit a oferit anumite răspunsuri în această privință în cuprinsul duplicii și pe parcursul ședinței, vom prezenta în continuare, cu caracter neexhaustiv, mai multe considerații în acest sens.

91. Din perspectiva dreptului procedural, diferența de tratament în ceea ce privește resortisanții respectivului stat membru, care rezultă din competența de verificare a autorităților naționale, menționată anterior, este compatibilă cu statutul de cetățean european și cu principiul egalității doar în măsura în care este aplicată cu respectarea strictă a principiului proporționalității, și anume, într-un mod conform cu obiectivul urmărit, cât mai puțin invaziv posibil și în măsura strict necesară pentru atingerea obiectivului urmărit.

92. Pe de altă parte, verificarea efectuată de autoritățile naționale în contextul acordării prestațiilor sociale în discuție, cu scopul de a stabili dacă solicitantul se află în mod legal pe teritoriul lor, trebuie apreciată ca o situație prin care se analizează legalitatea șederii cetățenilor Uniunii în conformitate cu Directiva 2004/38, la care face trimitere articolul 14 alineatul (2) al doilea paragraf din directiva menționată, și, prin urmare, șederea trebuie să îndeplinească, deopotrivă, cerințele prevăzute de acesta⁷⁸.

93. Astfel cum reiese din susținerile Regatului Unit din cadrul ședinței, verificarea îndeplinirii condițiilor prevăzute de Directiva 2004/38 în vederea acordării dreptului de ședere nu se efectuează în toate cazurile, aspect care, în opinia noastră, ar contraveni articolului 14 alineatul (2) din directiva menționată⁷⁹: deși toți solicitanții prestațiilor sociale în cauză⁸⁰ trebuie să indice în formularul corespunzător datele din care reiese dacă au drept de ședere în respectivul stat membru, autoritățile britanice efectuează – după cum a arătat Regatul Unit la punctul 21 din duplică și în cadrul ședinței – verificările necesare pentru a stabili dacă solicitantul îndeplinește sau nu îndeplinește condițiile prevăzute de Directiva 2004/38 (în special la articolul 7), cu alte cuvinte dacă are drept de ședere conform directivei, doar în cazul în care are îndoieli în acest sens.

78 — Trebuie amintit că, în temeiul articolului 14 alineatul (2) din Directiva 2004/38, „cetățenii Uniunii și membrii familiilor acestora au dreptul de ședere prevăzut la articolele 7, 12 și 13, atât timp cât îndeplinesc condițiile prevăzute de aceste articole. În cazuri speciale, dacă există bănuiala rezonabilă potrivit căreia un cetățean al Uniunii sau membrii familiei acestuia nu îndeplinesc condițiile prevăzute la articolele 7, 12 și 13, statele membre pot verifica aceasta. Această verificare nu se realizează în mod sistematic”.

79 — Potrivit Regatului Unit, această verificare este efectuată astfel: solicitantul trebuie să indice, în formularul de cerere, o serie de date din care reiese dacă are drept de ședere în Regatul Unit; după ce primesc formularul, autoritățile care au competența să decidă dacă acordă aceste prestații verifică acest aspect; în anumite cazuri, autoritățile solicită persoanelor vizate prezentarea unor probe care să dovedească faptul că dețin, într-adevăr, drept de ședere care reiese din informațiile prezentate în formular.

80 — Trebuie avut în vedere că această procedură nu se aplică doar în cazul cetățenilor Uniunii, ci și în ceea ce privește resortisanții țărilor terțe, care pot să solicite acordarea prestațiilor familiare în discuție dacă au drept de ședere în Regatul Unit și dacă îndeplinesc condițiile privind prezența și reședința obișnuită în respectivul stat.

94. În opinia noastră, din susținerile Regatului Unit nu pare să reiasă nici că statul membru menționat pornește de la premisa că persoana care solicită prestațiile care fac obiectul prezentei cauze se află în mod nelegal pe teritoriul său, aspect contrar articolului 20 alineatul (2) TFUE și articolului 21 TFUE, care consacră dreptul cetățenilor Uniunii la libera circulație și ședere pe teritoriul statelor membre. Astfel, statutul de cetățean al Uniunii și în special proclamarea principiului dreptului cetățeanului Uniunii de a-și stabili reședința pe teritoriul oricărui stat membru în condițiile prevăzute de dreptul Uniunii împiedică legislația națională să aibă o abordare care poate echivala cu prezumția că respectivul cetățean, după trecerea a trei luni de ședere și anterior dobândirii dreptului de ședere permanentă, se află în mod nelegal pe teritoriul respectiv, astfel încât sarcina de a dovedi, în mod sistematic, că acest lucru nu este valabil revine acestuia. În principiu, prezumția trebuie să fie, mai degrabă, în sens contrar.

95. În plus, având în vedere că verificarea legitimă a legalității șederii solicitantului în Regatul Unit este prevăzută la articolul 14 alineatul (2) al doilea paragraf din Directiva 2004/38, eventuala constatare de către autoritățile naționale a faptului că respectivul cetățean al Uniunii nu are drept de ședere în sensul directivei menționate, deoarece nu îndeplinește condițiile prevăzute de aceasta – indiferent dacă șederea implică sau nu implică o măsură de expulzare și independent de caracterul său pur declarativ⁸¹ – reprezintă o „decizi[e] ce restrânge libera circulație a unui cetățean al Uniunii” în sensul articolului 15 alineatul (1) din directiva menționată⁸², care, conform acestei dispoziții, conduce la activarea garanțiilor prevăzute la articolele 30 și 31 din directivă.

96. Aceasta presupune, în opinia noastră, că autoritățile competente nu se pot limita în astfel de împrejurări la simplul refuz de acordare a prestației solicitate, ci, în plus, conform articolului 30 menționat anterior, strict raportat la constatarea inexistenței unui drept de ședere în temeiul Directivei 2004/38, acestea trebuie să informeze persoana interesată „în mod precis și complet” și „astfel încât să poată înțelege conținutul notificării și implicațiile acesteia” cu privire la motivele pe care se bazează decizia menționată, precizând de asemenea instanța judecătorească sau autoritatea administrativă la care persoana interesată poate contesta decizia, precum și termenul pentru contestare. De asemenea, se activează garanțiile procedurale prevăzute la articolul 31 din Directiva 2004/38, ceea ce permite persoanei interesate să solicite un control (administrativ și/sau judiciar) cu privire la legalitatea constatării administrației.

97. În ultimul rând, din perspectiva dreptului material, trebuie să se aibă în vedere în special că, în cazul particular al cetățenilor inactivi din punct de vedere economic, autoritățile naționale trebuie să verifice, conform articolului 7 alineatul (1) litera (b) din Directiva 2004/38, dacă aceștia dispun, pentru ei și pentru membrii familiilor lor, „de suficiente resurse [...] astfel încât să nu devină o sarcină pentru sistemul de asistență socială al statului membru gazdă” în cursul șederii, precum și de o asigurare medicală. Trebuie amintit în această privință că simplul fapt că un cetățean al Uniunii solicită asistență socială în statul membru gazdă nu este suficient pentru a-i refuza dreptul de ședere⁸³, fiind necesar ca acesta să fi devenit o *sarcină excesivă* pentru sistemul de asistență socială al respectivului

81 — Pierderea dreptului de ședere în statul membru gazdă în temeiul Directivei 2004/38 este o consecință automată a neîndeplinirii condițiilor prevăzute de aceasta.

82 — Articolul 15 alineatul (1) din Directiva 2004/38 prevede că „procedurile prevăzute la articolele 30 și 31 se aplică prin analogie oricărei decizii ce restrânge libera circulație a unui cetățean al Uniunii și a membrilor familiei acestuia pentru alte motive decât cele de ordine publică, siguranță publică sau sănătate publică”. După cum arată avocatul general Wahl în Concluziile prezentate în cauza Brey (C-140/12, EU:C:2013:337), „cetățenii Uniunii beneficiază în mod cert de garanțiile procedurale menționate la articolul 15 din directivă, care nu pot fi eludate prin proceduri care privesc atât dreptul la prestație, cât și dreptul de ședere al persoanei respective” (punctul 93).

83 — În pofida a ceea ce pare să indice versiunea în limba germană a articolului 7 alineatul (1) litera (b) din directiva menționată; a se vedea în acest sens Concluziile avocatului general Wahl prezentate în cauza Brey (C-140/12, EU:C:2013:337, punctul 74 și următoarele).

stat. Cu ocazia analizării acestei împrejurări, autoritățile naționale trebuie să aibă în vedere orientările stabilite în jurisprudența Curții – în special obligația de a ține seama de circumstanțele specifice ale cauzei, la care se face trimitere în Hotărârea Brey⁸⁴ – și să informeze solicitantul, dacă este cazul, cu privire la rezultatul negativ al analizei, în condițiile prevăzute la articolul 30 din directiva menționată.

98. În temeiul considerațiilor anterioare și în cazul în care se apreciază că se impune examinarea din această perspectivă a legalității legislației naționale contestate, considerăm că Comisia nu a demonstrat că Regatul Unit nu a respectat condițiile de formă și de fond prezentate mai sus, motiv pentru care prezenta acțiune în constatarea neîndeplinirii obligațiilor nu poate fi admisă nici din această perspectivă.

6. Recapitulare

99. În concluzie, considerăm că nu constituie o discriminare interzisă de articolul 4 din Regulamentul nr. 883/2004 faptul că legislația națională prevede că, în contextul soluționării unor cereri de acordare a prestațiilor sociale, precum alocația sau credit fiscal pentru copilul aflat în întreținere, autoritățile din statul membru pot efectua verificările necesare pentru a se asigura de legalitatea șederii pe teritoriul lor a resortisanților altor state membre care solicită respectivele prestații. Totuși, în acest sens, autoritățile însărcinate cu efectuarea verificării respective trebuie, în orice caz, din perspectiva dreptului procedural, să respecte principiile menționate – în special, principiul proporționalității –, precum și dispozițiile articolului 14 alineatul (2) al doilea paragraf, ale articolului 15 alineatul (1), ale articolului 30 și ale articolului 31 din Directiva 2004/38.

V – Cheltuieli de judecată

100. Având în vedere că propunem respingerea acțiunii, în conformitate cu articolul 138 alineatul (1) din Regulamentul de procedură al Curții, Comisia trebuie obligată la plata cheltuielilor de judecată.

VI – Concluzie

101. Prin urmare, în lumina considerațiilor care precedă, propunem Curții să hotărască următoarele:

- 1) Respinge acțiunea.
- 2) Obligă Comisia la plata cheltuielilor de judecată.

84 — C-140/12, EU:C:2013:565, punctul 64 și următoarele. Împărtășim de asemenea opinia avocatului general Wathelet din Concluziile prezentate în cauza Alimanovic (C-67/14, EU:C:2015:210, punctul 107 și următoarele) și, respectiv, în cauza García Nieto (C-299/14, EU:C:2015:366, punctul 85 și următoarele), în sensul că autoritățile naționale trebuie de asemenea să aibă în vedere, în acest sens, alte elemente reprezentative care să permită stabilirea existenței unei legături reale între cetățeanul Uniunii și statul membru gazdă (în definitiv, să fie integrați în acesta din punct de vedere social și economic, ceea ce urmărește să asigure, în ultimă instanță, și Regatul Unit, conform susținerilor sale), și anume deținerea unui loc de muncă în trecut, un istoric prealabil al cotizațiilor în respectivul stat, școlarizarea copiilor aflați în întreținere (a se vedea cele stabilite de Curte în Hotărârea Ibrahim, C-310/08, EU:C:2010:80) sau existența unor legături strânse de natură personală cu statul membru în cauză (a se vedea în acest sens Hotărârea Prete, C-367/11, EU:C:2012:668, punctul 50, și Hotărârea Stewart, C-503/09, EU:C:2011:500, punctul 100).