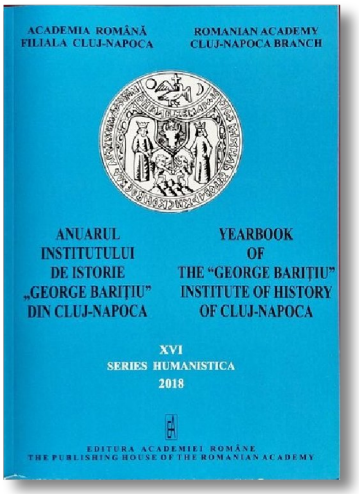

ISSN 1584-4404

Yearbook of the George Barițiu History Institute of Cluj-Napoca
Series *Humanistica*

humanistica.ro

Comparație între hotărârea „Brey" 140/12 din 19.09.2013 și hotărârea „Comisia/Marea Britanie" 308/14 din 14.06.2016 ale Curții de Justiție a Uniunii Europene, în materia liberei circulații a persoanelor (dreptul de acces la sistemul social al statului gazdă)

Carmen Lazăr

How to cite this article:
Lazăr, Carmen (2018) *Comparație între hotărârea „Brey" 140/12 din 19.09.2013 și hotărârea „Comisia/Marea Britanie" 308/14 din 14.06.2016 ale Curții de Justiție a Uniunii Europene, în materia liberei circulații a persoanelor (dreptul de acces la sistemul social al statului gazdă)*, Yearbook of the George Barițiu History Institute of Cluj-Napoca, Series Humanistica, Vol. 16, pp. 249–257. DOI: 10.5281/zenodo.22966730

© 2018: The Publishing House of the Romanian Academy.
Humanistica Yearbook is published online since 2003.
Submit your article to Humanistica Yearbook: secretariat.dcsu@acad-cj.ro

COMPARAȚIE ÎNTRE HOTĂRÂREA „BREY" 140/12 DIN 19.09.2013 ŞI HOTĂRÂREA „COMISIA/MAREA BRITANIE" 308/14 DIN 14.06.2016 ALE CURȚII DE JUSTIȚIE A UNIUNII EUROPENE, ÎN MATERIA LIBEREI CIRCULAȚII A PERSOANELOR (DREPTUL DE ACCES LA SISTEMUL SOCIAL AL STATULUI GAZDĂ)

Carmen Lazăr

Universitatea „Babeş-Bolyai" din Cluj-Napoca
Facultatea de Studii Europene

Abstract. *COMPARISON BETWEEN THE DECISION BREY 140/12 OF 19.09.2013 AND THE DECISION COMMISSION/GREAT BRITAIN 308/14 OF 14.06.2016 OF THE COURT OF JUSTICE OR THE EUROPEAN UNION IN THE MATTER OF THE FREE MOVEMENT OF PERSONS (THE RIGHT OF ACCESS AT THE SOCIAL SYSTEM OF THE HOST STATE). The present study aims to make a comparison between the two decisions pronounced in the matter of persons' freedom of movement, more precisely concerning the right of access at the social system of the host Member State, pointing out the fact that, although the situations were similar and the applicable norms were the same (i.e. the Regulation 883/2004 and the Directive 38/2004), the solution of the Court was different, more precisely opposite. So, in the first case, relying only on the Directive, the Court has found out that the European citizens have the right of access at the social systems of the Member States, other than those of citizenship, on the territory of which they have the residence (even though the last is not legal), while in the second case, relying only on the Regulation, it decided that such a right does not exist. It is interesting that, in the second case, the Commission itself relied in its conclusions on the Decision Brey, so waiting for the same solution. Such a turn was not explained by the Court and cannot be explained but politically, by the desire of the Court to convince the Great Britain not to retreat from the European Union. It must be mentioned that the fact that the first decision was pronounced in a preliminary ruling procedure – one which involves a national jurisdiction which has to solve a litigation and, for this purpose, rises to the Union jurisdictions a question of Union law –, while the second in a direct action before the Union jurisdictions, more precisely a procedure against a Member State for failure to fulfil an obligation imposed by the Union law, is not relevant.*

Keywords: *Court of Justice, European Union, decision, regulation, directive, rights of the European citizens, social security systems, Commission*

An. Inst. de Ist. „G. Barițiu" din Cluj-Napoca, Series Humanistica, tom. XVI, 2018, p. 249-257

În prezentul studiu, ne-am propus să facem o comparație între două hotărâri ale Curții de Justiție a Uniunii Europene referitoare la dreptul de acces al cetățenilor Uniunii la sistemele sociale ale statelor membre, altele decât cele de cetățenie, în care ei îşi au reşedința. Este vorba, pe de o parte, despre hotărârea Brey[1], pronunțată în cadrul unei proceduri preliminare[2] şi care viza un supliment compensatoriu la pensie pentru pensionarii cu pensii mici – prestație de asistență socială[3], care e totdeauna de tip necontributiv –, iar, pe de altă parte, despre hotărârea Comisia/Marea Britanie[4], pronunțată în cadrul unei acțiuni a Uniunii – aceasta fiind reprezentată totdeauna de Comisie – împotriva unui stat membru care şi-a încălcat obligațiile decurgând din dreptul Uniunii[5] şi care viza alocațiile familiale şi creditele fiscale – prestații de securitate socială[6] de tip necontributiv. Problematica este una importantă pentru cetățenii europeni şi sensibilă din punct de vedere politic, numărul mare de solicitanți din alte state membre la sistemul de securitate şi/sau de asistență socială al statelor membre gazdă fiind unul din motivele dorinței Marii Britanii de a se retrage din Uniune. Mai trebuie menționat că problema este sensibilă doar sau mai ales în ceea ce priveşte persoanele inactive[7], deoarece acestea sunt cele care nu contribuie la economia statelor gazdă, fiind percepute deci ca „apăsând" în mod nejustificat asupra sistemelor sociale ale statelor.

Pentru a înțelege motivarea Curții din cele două hotărâri, este necesar să prezentăm mai întâi cele două acte normative unionale invocate: Regulamentul 883/2004 privind coordonarea sistemelor de securitate socială[8] şi Directiva 38/2004 privind dreptul la liberă circulație şi şedere pe teritoriul statelor membre pentru cetățenii Uniunii şi membrii familiilor acestora [9], ambele ale Consiliului şi Parlamentului

[1] Pronunțată în cauza nr.140/12 la data de 19.09.2013, a se vedea site-ul europa.eu

[2] Aceasta constă în întrebarea pe care o instanță națională, sesizată cu un litigiu în care este incident dreptul Uniunii, o pune Curții de Justiție a Uniunii referitor la interpretarea sau la validitatea actului de drept unional aplicabil; sesizarea Curții este de regulă facultativă, dar există şi cazuri în care ea e obligatorie; hotărârile Curții sunt însă totdeauna obligatorii pentru instanțele naționale, în sensul că o interpretare dată trebuie aplicată în orice litigiu național –, sub rezerva schimbării ei de către Curtea însăşi –, în care respectivul act e incident şi că un act invalidat nu mai poate fi aplicat de nicio instanță națională sau unională.

[3] O prestație de asistență socială e una acordată exclusiv în funcție de nevoile solicitantului, fără nicio altă considerație, exprimând deci solidaritatea socială; de aceea ea e totdeauna de tip necontributiv.

[4] Pronunțată în cauza nr. 308/14 la data de 14.06.2016, a se vedea site-ul europa.eu

[5] Numită acțiune directă, deoarece se introduce direct în fața instanțelor Uniunii.

[6] O prestație de securitate socială nu se acordă în funcție de nevoia solicitantului, ci de faptul că acesta a contribuit la sistem (dacă prestația e de tip contributiv) sau de un anumit scop urmărit de stat – de exemplu, încurajarea natalității (dacă prestația e de tip necontributiv).

[7] O persoană inactivă este, în lumina Directivei 38/2004, o persoană care se deplasează în alt stat membru, după ce şi-a încetat activitatea profesională în statul de origine, în statul gazdă – dacă nu îndeplineşte condițiile pentru a-şi păstra calitatea de lucrător – sau în altul sau nu a desfăşurat niciodată vreo activitate profesională, precum şi una înscrisă într-o instituție de învățământ (elev sau student).

[8] Publicat în Jurnalul Oficial al Uniunii Europene L 166/30 aprilie 2004, a se vedea site-ul europa.eu

[9] Publicată în Jurnalul Oficial al Uniunii Europene L 158/30 aprilie 2004, a se vedea site-ul europa.eu

(deci cu caracter legislativ). Astfel, coordonarea realizată de Regulament înseamnă echivalarea efectelor produse de legislațiile naționale: dacă timpul lucrat este o condiție pentru a beneficia de o prestație, se iau în considerare perioadele lucrate în orice stat unional, indiferent care stat plăteşte prestația; dacă survenirea unui eveniment este o condiție pentru a beneficia de o prestație, se ia în considerare evenimentul indiferent de statul în care s-a petrecut, ca şi când el ar fi avut loc pe teritoriul statului plătitor al prestației. În acest scop, Regulamentul instituie criterii pe baza cărora un singur stat este competent să acorde o prestație; în acest sens, este important de menționat că, pentru persoanele inactive, statul competent este statul de reşedință (acest lucru rezultând implicit din prevederile sale), noțiunea de reşedință având în vedere aici locul în care persoana trăieşte în mod obişnuit, legal sau nu. De asemenea, se mai prevede exportabilitatea prestațiilor, adică dreptul titularului de a primi în continuare o prestație şi dacă el îşi schimbă domiciliul din statul care i-o acordă în alt stat membru (cu excepții). În niciun caz Regulamentul nu are ca obiect acordarea unui drept de acces la sistemele sociale ale statelor de reşedință altele decât cele de cetățenie, nici stabilirea condițiilor în care se acordă prestațiile sociale pe care le vizează[10], aşa cum susțin unii autori (Verschueren, 2015, p. 11) şi Comisia în concluziile pe care le pune în cazurile supuse Curții; acest lucru ar fi însemnat armonizarea sistemelor de securitate socială ale statelor sau înlocuirea lor cu un sistem al Uniunii, problemă care nu s-a pus niciodată (Plaskacz & Knade-Plaskacz, 2016, p. 24). Mai este important de ştiut că, în sfera Regulamentului, intră doar prestațiile de securitate socială sau mixte (adică de securitate şi de asistență socială în acelaşi timp)[11], de tip contributiv sau necontributiv, generale sau speciale, fiind excluse asistența socială şi medicală. Directiva stabileşte condițiile de fond şi procedura de urmat în materia liberei circulații. În acest sens, art. 7 (1) b) prevede că, în cazul persoanelor inactive, dreptul de şedere în alt stat membru pentru mai mult de 3 luni este condiționat de posesia unor venituri suficiente şi a unei asigurări de sănătate complete, iar art. 24 (2) prevede că, prin derogare de la alineatul (1) –, care stabileşte principiul nediscriminării între cetățenii statului gazdă şi cei ai altor state membre –, persoanele inactive şi cele aflate în căutarea unui loc de muncă nu pot pretinde în primele 3 luni de şedere – pentru prima categorie –, respectiv pentru o perioadă de cel puțin 6 luni – pentru cea de-a doua categorie –, prestații de asistență socială de la statul gazdă. Preambulul – în considerentele (10) şi (16) – face referire, în legătură cu solicitarea de prestații de asistență socială, la necesitatea ca cetățenii altor state membre să nu fie o povară excesivă pentru statul gazdă şi accentuează că recurgerea la sistemul social al acestuia nu trebuie să ducă automat la expulzarea solicitantului (ca urmare

[10] În acelaşi sens, a se vedea Plaskacz şi Knade-Plaskacz (2016, p. 24), Steiner şi Woods (2009, p. 540).

[11] De exemplu, un supliment la pensie are caracter de securitate socială, deoarece pensia are acest caracter şi are caracter de asistență socială, deoarece se acordă doar celor cărora pensia nu le ajunge pentru a duce o viață decentă.

a faptului că acesta, neavând venituri suficiente, nu mai are un drept de şedere, n.n.), statul gazdă trebuind să ia în considerare şi alte circumstanţe atunci când decide expulzarea (printre care şi cuantumul prestaţiilor acordate, care pot face ca povara să nu fie excesivă).

Revenind la cele două hotărâri, în primul caz era vorba de o persoană inactivă, un pensionar cetăţean german care a solicitat statului austriac, încă din primele 3 luni ale şederii sale, un supliment compensatoriu, având în vedere cuantumul mic al pensiei sale. Legislaţia austriacă aplicabilă în acel moment condiţiona acordarea acestei prestaţii de existenţa unui drept de şedere; se poate observa că solicitantul se află într-un cerc vicios: pentru a solicita prestaţia el trebuie, inevitabil, să nu aibă o pensie suficientă, ceea ce face, tot inevitabil, ca el să nu aibă un drept de şedere conform Directivei. Ajungându-se la litigiu între solicitant şi organismul competent austriac, instanţa austriacă a cerut Curţii o interpretare a Directivei şi a Regulamentului. Motivarea Curţii în acest caz se bazează exclusiv pe Directivă. Într-adevăr, într-o primă etapă, ea a constatat că, deşi, în optica Regulamentului, prestaţia în discuţie este una mixtă şi, deci, intră în sfera lui de aplicare, Regulamentul este doar o normă conflictuală, adică una care stabileşte doar legea naţională aplicabilă pentru acordarea unei prestaţii, în funcţie de, printre altele, criteriul reşedinţei, şi nu condiţiile de fond sau de formă în care se primeşte o prestaţie socială, aşa încât el nu se opune unei legislaţii naţionale care stabileşte condiţia unui drept de şedere, contrar concluziilor Comisiei; tot contrar concluziilor Comisiei, deşi ar fi trebuit să o facă, Curtea nu a analizat caracterul posibil discriminatoriu al acestei condiţii care nu este, prin definiţie, niciodată aplicabilă cetăţenilor statului gazdă. Deşi incompletă, analiza făcută de Curte Regulamentului este corectă. Raportat la Directivă, Curtea a admis că, în optica ei, prestaţia solicitată este una de asistenţă socială, dar s-a bazat pe considerentele menţionate ale preambulului Directivei, pe art. 24 (1) şi, printr-o interpretare per a contrario, pe art. 24 (2), ca să ajungă la concluzia că o reglementare naţională nu poate exclude automat, pentru şederile mai mari de 3 luni, accesul unei persoane cetăţean al altui stat membru la o prestaţie de asistenţă socială, ea trebuind să permită să se ţină cont de mai mulţi factori, precum cuantumul prestaţiei, regularitatea primirii ei, perioada primirii ei, faptul că statul gazdă i-a eliberat persoanei un act doveditor al reşedinţei, proporţia persoanelor cetăţeni ai altor state membre care primesc aceeaşi prestaţie, pentru a se aprecia dacă sarcina pe care o reprezintă persoana este excesivă sau nu[12]. Curtea a mai susţinut că: art.7 (1) b trebuie interpretat în lumina preambulului şi a principiului proporţionalităţii, deoarece dreptul la liberă circulaţie este un drept fundamental garantat de tratate, aşa încât condiţia posesiei unor

[12] Unii autori s-au exprimat în sensul că decizia în cazul *Brey* e de natură să sporească confuzia şi incertitudinea juridică cu privire la noţiunea de sarcină excesivă (a se vedea Verschueren, 2015, p. 14); trebuie precizat însă că noţiunea de sarcină excesivă a fost utilizată de Curte şi în cazurile mult anterioare lui *Brey*, după reglementarea dreptului de liberă circulaţie pentru inactivi, adică după 1990, deci problematica nu e nouă.

resurse suficiente nu poate fi una absolută; însuşi cuantumul resurselor suficiente nu trebuie stabilit anticipat, prin lege, ci apreciat de la caz la caz de organul competent să acorde o prestație; Directiva instituie o anumită solidaritate financiară a cetățenilor statului gazdă cu cetățenii altor state membre aflați în nevoie[13]. Dincolo de faptul că solicitantul din speță se încadra la momentul cererii în cele 3 luni de şedere, deci cel puțin la acel moment el nu putea pretinde, conform Directivei, o prestație de tipul celei în discuție, motivarea şi, deci, soluția Curții ni se par discutabile, chiar şi făcând abstracție de situația menționată (într-adevăr, procesul a depăşit 3 luni, aşa încât argumentul bazat pe durata şederii a devenit nevalabil ulterior). Astfel, considerentele menționate ale Preambulului nu se mai regăsesc în conținutul normativ al Directivei; din acest motiv ele nu pot fi luate în considerare separat, căci nu au o valoare normativă prin ele însele. Apoi, faptul că o persoană care solicită o prestație de asistență socială nu poate fi expulzată doar pentru acest motiv, deşi dreptul ei de şedere nu mai există, nu înseamnă nicidecum că ea are dreptul la prestația solicitată; argumentul nostru este întărit de art. 24 (2) şi art. 14 (4) b) ale Directivei care, referindu-se la persoanele aflate în căutarea unui loc de muncă, prevăd că acestea nu pot fi deloc expulzate pe perioada în care îşi caută de lucru, dar nu pot pretinde prestații de asistență socială. Ideea unei solidarități financiare între cetățenii Uniunii nu are niciun temei în tratate, acestea din urmă instituind doar o solidaritate între state, exprimată în faptul că fondurile pe care statele le primesc de la Uniune nu sunt direct proporționale cu sumele cu care contribuie, ci cu nevoile lor (statele bogate fiind astfel solidare cu cele sărace

[13] În acelaşi sens, a se vedea Mantu şi Minderhoud (2016a, p. 3). Soluția dată de Curte nu este contrazisă de faptul că în aproximativ aceeaşi perioadă alte hotărâri au dat soluții aparent opuse (a se vedea hot. C.J. *Dano* 333/13 din 11.11.2014, site-ul europa.eu; hot. C.J. *Alimanovic ş.a.* 67/14 din 15.09.2015, site-ul europa.eu; hot. C.J. *Garcia-Nieto ş.a.* 299/14 din 25.02.2016, site-ul europa.eu, deoarece în acele cazuri situația de fapt era diferită: în primul caz, persoana nu lucrase niciodată, nici în statul de origine, nici în statul gazdă, şi nici nu-şi căuta de lucru, deşi cerea tocmai o prestație pentru cei aflați în această situație; concluzia Curții a fost că persoana s-a deplasat în statul gazdă numai în scopul de a obține avantaje sociale (aşa-numitul turism social); pe de altă parte, chiar dacă ea s-ar fi încadrat în categoria celor care îşi caută de lucru, această categorie este expres exclusă de art. 24(2) din Directivă; în al doilea caz, era vorba de persoane aflate în căutarea unui loc de muncă, deci excluse expres de art. 24 (2) din Directivă; în al treilea caz, era vorba de persoane aflate în cursul primelor 3 luni de şedere, excluse de asemenea expres de art. 24 (2) din Directivă. Ca să nu mai vorbim de faptul că în toate cele trei cazuri persoanele în discuție primeau în paralel sau au primit ulterior alte tipuri de prestații sociale. De aceea suntem de părere că nu se poate considera că aceste hotărâri amorsează o schimbare de jurisprudență, prefigurând hotărârea *Comisia/Marea Britanie* 308/14 cit., contrar altor opinii exprimate în doctrină (a se vedea Heindlmaier & Blauberger, 2017, p. 1201; Kramer, 2016, p. 2 şi 17-20; Mantu & Minderhoud, 2016a, p. 9; Mantu & Minderhoud, 2016b, p. 33 şi 41; Spaventa, 2016, p. 27 şi 30 – conform acestei ultime autoare, cazurile menționate ar reprezenta o reîntoarcere la rădăcini, adică la începuturile Comunităților Europene, o fază reacționară în jurisprudența Curții). În acelaşi sens cu noi, a se vedea Schrauwen (2016, p. 49-50), Šmejkal (2016, p. 13; acest autor consideră că, în locul neclarității şi incertitudinii generate, în cazul *Brey*, de necesitatea evaluării situației personale a reclamantului, Curtea a dat prioritate în cele trei cazuri menționate clarității şi preciziei dispozițiilor incidente din Directivă).

sau mai puțin bogate)[14]; dacă se admite că Directiva instituie o asemenea solidaritate, ea este contrară tratatelor. În fine, principiul nediscriminării nu este în opinia noastră aplicabil aici deoarece, aşa cum s-a subliniat în jurisprudența instanțelor constituționale şi în cea a Curții Drepturilor Omului, egalitatea înseamnă tratament identic în situații identice şi tratament diferit în situații diferite; or, persoanele inactive care nu au lucrat niciodată în statul gazdă – cazul *Brey* – se află într-o situație diferită față de persoanele care au sau au avut calitatea de lucrători[15], ele necontribuind – nici în trecut, nici în prezent – la economiile statelor gazdă[16]. Din acest punct de vedere considerăm că este nerelevant faptul că prestația cerută este una necontributivă, argumentul nostru fiind bazat nu pe contribuția la sistemul social, ci pe contribuția la economie în general, sistemele sociale fiind finanțate, în ultimă instanță, din impozitele tuturor celor care muncesc într-un stat[17]. Curtea a speculat, de fapt, inconsecvențele şi contradicțiile din Directivă[18], precum şi faptul că, spre deosebire de cei aflați pentru maximum 3 luni, de cei care se deplasează în scop de studiu şi de cei care îşi caută de lucru, în Directivă nu există o permisiune expresă acordată statelor de a-i exclude de la prestațiile de asistență socială pe

[14] În acelaşi sens, a se vedea Verschueren (2015, p. 21-23; deşi autorul este în favoarea creării unei cetățenii sociale europene, care să extindă limitele solidarității de la nivelul național la cel unional).

[15] În acest sens, este semnificativ că, şi pe plan național, celor defavorizați, protecția socială nu le este acordată în virtutea principiului egalității, ci în cea a principiului solidarității sociale; or, acesta din urmă nu este consacrat pe plan unional altfel decât sub forma solidarității între state, aşa cum am arătat.

[16] În acest sens, se arată că jurisprudența de până la cazul *Brey* cerea un grad de integrare a persoanei în statul respectiv, un criteriu fiind legătura prezentă sau trecută cu economia statului gazdă (a se vedea Chalmer, Davies & Monti, 2011, p. 455; Foster, 2012, p. 358 şi 365-366; Montaldo, 2017, p. 38-39; Steiner & Woods, 2009, p. 529-530 şi 548-549). Unii autori au considerat că, şi aşa, Curtea merge mai departe decât a intenționat legiuitorul Uniunii (a se vedea Foster, 2012, p. 358 şi 365-366). În fine, alții susțin că o asemenea orientare este conformă cu concepția Directivei 38/2004 (a se vedea Steiner & Woods, 2009, p. 529-530 şi 548-549). Este semnificativ faptul că jurisprudența Curții a stabilit şi pentru lucrătorii de frontieră – deci persoane active –, care nu domiciliază în statul în care muncesc, necesitatea unei activități suficient de substanțiale pentru a se considera că ei sunt integrați suficient în acest stat şi, deci, pentru a se obține o prestație socială de la el, deşi aceşti lucrători contribuie, fie şi puțin, la finanțarea sistemului social (a se vedea hot. C.J. *Hartmann* 212/05 din 18.07.2007, site-ul europa.eu; hot. C.J. *Geven* 213/05 din 18.07.2007, site-ul europa.eu; Montaldo, 2017, p. 43-44). Aceste argumente sunt valabile cu atât mai mult pentru persoanele care n-au fost niciodată active în statul gazdă.

[17] Ni se pare cel puțin surprinzătoare susținerea conform căreia cazul *Brey*, alături de cazurile *Dano*, *Garcia-Nieto* şi *Alimanovici* menționate anterior, ar reprezenta o întorsătură în orientarea de până atunci a Curții, o interpretare minimalistă a cetățeniei europene şi o confirmare a validității testului dreptului de reşedință efectuat de guvernul britanic (a se vedea Mantu & Minderhoud, 2016a, p. 9 şi 22); aceasta deoarece, spre deosebire de orientarea anterioară – pe care am arătat-o la nota 16 -, în cazul *Brey* Curtea nu mai cere nicio condiție în afara caracterului rezonabil al sarcinii pe care o reprezintă persoana; se poate susține, dimpotrivă, că acest caz este o întorsătură în sens maximalist, Curtea devenind mai „laxă" în privința dreptului la prestații de asistență socială; într-un sens similar cu noi, a se vedea Šmejkal (2016, p. 7), (Spaventa (2016, p. 30; această autoare vede în cazul *Brey* un motiv de optimism, deşi limitat de interpretarea dată Regulamentului 883/2004).

[18] În sensul că Directiva este contradictorie, a se vedea Šmejkal (2016, p. 6)

inactivii de genul lui *Brey*. Lipsa unei prevederi exprese în acest sens este un paradox, căci nu e logic ca cei care îşi caută de lucru să fie defavorizaţi în raport cu pensionarii, ei fiind, cel puţin teoretic, potenţiali lucrători, care vor contribui la economiile statelor gazdă; în opinia noastră, însă, paradoxul este doar aparent şi se datorează faptului că, pur şi simplu, autorii Directivei nu s-au gândit că o asemenea interpretare din partea Curţii de Justiţie este posibilă.

Dar, chiar dacă am accepta soluţia Curţii în speţa prezentată până acum, ceea ce este de neînţeles este faptul că, în cel de-al doilea caz, ea a dat o soluţie complet opusă, deşi reglementarea naţională era similară cu cea din primul caz, iar prestaţiile la care ea se referă sunt tot de tip necontributiv. Comisia acuza Marea Britanie că legislaţia ei condiţionează acordarea alocaţiilor familiale şi a creditelor fiscale de existenţa unui drept de şedere în Marea Britanie; or, persoanele inactive care nu au venituri suficiente nu pot îndeplini niciodată această condiţie; mai mult chiar, această condiţie ar fi discriminatorie deoarece ea nu este, prin definiţie, niciodată aplicabilă cetăţenilor britanici; în plus, Marea Britanie ar adăuga astfel la Regulament, deoarece, conform acestuia, aplicarea unei anumite legislaţii naţionale depinde doar de faptul de a locui în mod obişnuit în statul respectiv, indiferent dacă şederea e legală sau nu, aşa cum am arătat anterior. Curtea a procedat mai întâi la calificarea prestaţiilor respective, reţinând că în optica Regulamentului ele sunt prestaţii de securitate socială, nu de asistenţă socială; este interesant de observat că, spre deosebire de speţa anterioară, ea nu a mai analizat natura prestaţiilor în discuţie şi prin optica Directivei, deşi, aşa cum s-a văzut, cele două optici pot fi diferite, deoarece cele două acte normative au finalitate diferită. Oricum, acest lucru nu e de fapt relevant, deoarece, dacă motivarea Curţii din speţa anterioară era valabilă pentru o prestaţie de asistenţă socială, cu atât mai mult ea este valabilă pentru prestaţii de securitate socială (şi aceasta fără a discuta dacă este corectă sau nu calificarea Curţii). Apoi, Curtea îşi menţine analiza din speţa anterioară cu privire la rolul Regulamentului de normă conflictuală, reţinând deci că el nu interzice unei legislaţii naţionale să stabilească o condiţie precum existenţa dreptului de şedere; aici ea merge mai departe şi analizează dacă această condiţie este sau nu una discriminatorie. Concluzia la care ea ajunge este că avem de-a face cu o discriminare indirectă[19], deoarece condiţia impusă este de natură să-i afecteze mai mult pe cetăţenii altor state membre, cetăţenii britanici fiind mai mult decât cei ai altor state în situaţia de a-şi avea reşedinţa în Marea Britanie. Trebuie menţionat însă că dreptul Uniunii admite discriminările indirecte, dacă reglementările respective sunt menite să atingă un obiectiv legitim, de interes general, care nu poate fi atins altfel, cu condiţia ca ele să fie proporţionale cu obiectivul urmărit[20].

[19] O discriminare indirectă este o reglementare care, bazată pe alte criterii decât cetăţenia – de exemplu, domiciliul persoanei fizice, sediul persoanei juridice, proveniența produsului, proveniența diplomei etc. –, este susceptibilă să-i afecteze mai mult sau numai pe cetăţenii altor state membre, chiar dacă nu-i afectează totdeauna efectiv şi deşi nu s-a urmărit aceasta.

[20] A se vedea hot. C.J. *Comisia/Luxemburg* 111/91 din 10.03.1993, site-ul europa.eu (idee rezultată printr-o interpretare *per a contrario*); hot. C.J. *O'Flynn* 237/94 din 23.05.1996, site-ul europa.eu

În acest sens, Curtea ajunge la concluzia că Marea Britanie urmăreşte un obiectiv legitim, şi anume protejarea finanţelor sale publice, şi că reglementarea contestată este proporţională cu acest obiectiv din moment ce chiar Directiva permite statelor să controleze (în caz de bănuială rezonabilă) legalitatea şederii pe teritoriul lor a cetăţenilor inactivi ai altor state membre, iar Marea Britanie nu face controale sistematice pentru a verifica existenţa dreptului de şedere în vederea acordării prestaţiilor în discuţie[21].

Din nou, analiza Curţii din această speţă cu privire la Regulament şi la caracterul condiţiei cerute de legislaţia naţională – în conformitate de altfel cu Directiva – este corectă. Problema este că, aşa cum am mai spus, ea omite să mai analizeze situaţia şi prin prisma Directivei, singura referire la aceasta din urmă fiind cea menţionată cu privire la posibilitatea controalelor făcute de state. Or, dacă Curtea ar fi continuat cu argumentarea, cum ar fi trebuit, ar fi ajuns inevitabil la aceeaşi concluzie ca în cazul *Brey*: că legislaţia naţională nu poate exclude automat persoanele inactive care nu dispun de resurse suficiente de la acordarea prestaţiilor în discuţie. Repetăm: nu are importanţă că acea argumentare este corectă sau nu, că suntem sau nu de acord cu ea. Dar ea se impunea şi aici sau Curtea ar fi trebuit să se oprească la Regulament şi în cazul anterior. Este o inconsecvenţă inadmisibilă pentru o instanţă de judecată, fiindcă nu i se dă nicio explicaţie. Se admite că o instanţă are dreptul să-şi schimbe orientarea, dar această schimbare trebuie justificată ştiinţific[22]. O asemenea schimbare de atitudine s-ar putea explica politic: pe de o parte, în februarie 2016, a avut loc o reuniune a Consiliului European, ale cărei concluzii merg în direcţia necesităţii restrângerii dreptului de acces la sistemele sociale ale statelor atât pentru inactivi cât şi pentru lucrători[23]; pe de altă parte, hotărârea Curţii a fost pronunţată cu puţin timp înainte de referendumul din Marea Britanie asupra menţinerii sau ieşirii acestui stat din Uniune şi e posibil ca instanţa unională să fi dorit să influenţeze rezultatul referendumului în sensul menţinerii Marii Britanii, ştiut fiind că aceasta este unul dintre cele mai vocale state

[21] Cu critici la adresa deciziei Curţii din acest caz, a se vedea Montaldo (2017, p. 47 şi 52-53; autorul arată că aprecierea situaţiei unei persoane prin prisma principiului proporţionalităţii şi a gradului ei de integrare în statul gazdă a fost înlocuită cu regula dreptului de şedere, regulă care este de natură să-i excludă automat pe toţi inactivii lipsiţi de venituri suficiente), Kramer (2016, p. 2 şi 17-20; ni se pare exagerată opinia – citată de acest autor – care susţine că „zilele de glorie ale jurisprudenţei cetăţeniei au apus"; în definitiv, cazul *Comisia/Marea Britanie* nu este singura schimbare de jurisprudenţă şi, cu siguranţă, nu va fi nici ultima; chiar cazul *Brey* reprezintă o schimbare faţă de orientarea anterioară lui); alţi autori se arată însă optimişti, considerând că instanţa Uniunii, deşi arată deferenţă faţă de legiuitorul unional, nu a renunţat la rolul ei de a fi un motor al integrării (a se vedea Schrauwen, 2016, p. 50).

[22] Aşa cum am arătat la nota 13, unii au considerat că nu avem de-a face cu o veritabilă schimbare, jurisprudenţa din 2014 încoace operând o astfel de schimbare; mai mult, chiar jurisprudenţa iniţială referitoare la inactivi, cea din anii '90 (căci reglementările ce acordă dreptul de liberă circulaţie inactivilor de atunci datează), ar fi deschis calea către orientarea actuală prin formularea cerinţei ca inactivii să nu fie o sarcină nerezonabilă pentru sistemele sociale ale statelor gazdă şi să prezinte un anumit grad de integrare în statul gazdă (a se vedea Kramer, 2016, p. 2 şi 17-20).

[23] A se vedea Concluziile Consiliului European din 18-19.02.2016, site-ul www.consilium.europa.eu

în privința problemei presiunilor pe care pretinde că le pun pe sistemul său social inactivii din alte state membre[24]. Cu atât mai mult este inadmisibilă inconsecvența Curții cu cât considerațiile politice sau sociale nu au ce căuta în activitatea unei instanțe de judecată, rolul ei fiind acela de a spune dreptul, adică de a face dreptate. De asemenea, este cert şi că o inconsecvență în practica unei instanțe este de natură să compromită încrederea justițiabililor în justiție şi imperativul unei legislații clare şi previzibile (căci în noțiunea de legislație intră şi jurisprudența care o interpretează), imperativ al unui stat de drept.

BIBLIOGRAFIE

Chalmer, D., Davies, G., & Monti, G. (2011). *European Union law: cases and materials*. Cambridge: Cambridge University Press.

Foster, N. G. (2012). *EU law*. Oxford: Oxford University Press.

Heindlmaier, A., & Blauberger, M. (2017). Enter at your own risk: free movement of EU citizens in practice. *West European Politics, 6*, 1198-1217.

Kramer, D. (2016). Earning Social Citizenship in the European Union: Free Movement and Access to Social Assistance Benefits Reconstructed. *Cambridge Yearbook of European Legal Studies*, 18, 270-301.

Mantu, S., & Minderhoud, P. (2016a). Social rights as a case of Europeanization through law – the role of CJEU jurisprudence. *Nijmegen Migration Law Working Papers Series, 1*, 4-28.

Mantu, S., & Minderhoud, P. (2016b). Solidarity (Still) in the Making or a Bridge Too Far?. În A. Schrauwen, C. Eckes., M. Weimer (Ed.), *Inclusion and Exclusion in the European Union* (p. 32-42). Accesat on-line: https://papers.ssrn.com, la data de 27.02.2018.

Montaldo, S. (2017). Us and them: restricting EU citizenship rights through the notion of social integration. *Freedom, Security and Justice: European Legal Studies, 3*, 34-55.

Plaskacz, S., & Knade-Plaskacz, A. (2016). General coordination principles in the Regulation (EC) 883/2004 of the European Parliament and of the Council and its impact on the old-age pension system in Poland. *Torun Business Review, 15*, 23-32.

Schrauwen, A. (2016), Citizenship: A Balancing Exercise? În A. Schrauwen, C. Eckes., M. Weimer (Ed.), *Inclusion and Exclusion in the European Union* (p. 43-51). Accesat on-line: https://papers.ssrn.com, la data de 27.02.2018.

Šmejkal, V. (2016), Saving the EU and its welfare States through disincentives to migration? On recent CJEU case law limiting the access of EU migrants to social assistance. *Prague Law Working Papers Series, I*(3), 1-15.

Spaventa, E. (2016), What is Left of Union Citizenship? A. Schrauwen, C. Eckes., M. Weimer (Ed.), *Inclusion and Exclusion in the European Union* (p. 24-32). Accesat on-line: https://papers.ssrn.com, la data de 27.02.2018.

Steiner, J., & Woods, L. (2009). *EU Law*. New-York: Oxford University Press.

Verschueren, H. (2015). *Free movement of EU citizens: including for the poor?* Accesat pe site-ul http://*islssl.org/wp-content/uploads* (p. 2-23), la data de 1.03.2018.

[24] Opinii similare au fost exprimate în literatura de specialitate (a se vedea Kramer, 2016, p. 28-29; Montaldo, 2017, p. 52).