Recueil de la jurisprudence

CONCLUSIONS DE L'AVOCAT GÉNÉRAL
M. MACIEJ SZPUNAR
présentées le 15 novembre 2018 [1]

Affaire C-483/17

Neculai Tarola
contre
Minister for Social Protection

[demande de décision préjudicielle formée par la Court of Appeal (Cour d'appel, Irlande)]

« Renvoi préjudiciel – Citoyenneté de l'Union – Libre circulation des personnes – Directive 2004/38/CE – Droit de circuler et de séjourner librement sur le territoire des États membres – Article 7, paragraphe 1, sous a) – Travailleurs salariés – Article 7, paragraphe 3, sous c) – Droit de séjour de plus de trois mois – Ressortissant d'un État membre ayant exercé une activité salariée dans un autre État membre pendant une période de quinze jours – Chômage involontaire – Conservation du statut de travailleur pendant au moins six mois »

I. Introduction

1. Un citoyen de l'Union qui a exercé ses droits à la liberté de circulation et de séjour conformément à la directive 2004/38/CE [2] et a travaillé dans un État membre autre que le sien pendant une période de deux semaines, et qui perd involontairement son emploi salarié, conserve-t-il le statut de travailleur et, donc, le droit de séjour correspondant ?

2. Telle est, en substance, la question préjudicielle que la Court of Appeal (Cour d'appel, Irlande) soumet à la Cour. La question a été soulevée à l'occasion d'une action introduite par un ressortissant roumain contre le Minister for Social Protection (ministre de la Protection sociale, Irlande) à la suite du rejet par ce dernier de sa demande d'octroi de l'allocation de demandeur d'emploi.

3. Dans la présente affaire, la Cour est donc invitée pour la première fois à interpréter l'article 7, paragraphe 3, sous c), de cette directive.

1 Langue originale : le français.

2 Directive du Parlement européen et du Conseil du 29 avril 2004 relative au droit des citoyens de l'Union et des membres de leurs familles de circuler et de séjourner librement sur le territoire des États membres, modifiant le règlement (CEE) nº 1612/68 et abrogeant les directives 64/221/CEE, 68/360/CEE, 72/194/CEE, 73/148/CEE, 75/34/CEE, 75/35/CEE, 90/364/CEE, 90/365/CEE et 93/96/CEE (JO 2004, L 158, p. 77).

II. Le cadre juridique

A. Le droit de l'Union

4. Les considérants 3, 9 et 10 de la directive 2004/38 énoncent :

« (3) La citoyenneté de l'Union devrait constituer le statut de base des ressortissants des États membres lorsqu'ils exercent leur droit de circuler et de séjourner librement. Il est par conséquent nécessaire de codifier et de revoir les instruments communautaires existants qui visent séparément les travailleurs salariés, les non-salariés, les étudiants et autres personnes sans emploi en vue de simplifier et de renforcer le droit à la liberté de circulation et de séjour de tous les citoyens de l'Union.

[...]

(9) Les citoyens de l'Union devraient avoir le droit de séjourner dans l'État membre d'accueil pendant une période ne dépassant pas trois mois sans être soumis à aucune condition ni à aucune formalité autre que l'obligation de posséder une carte d'identité ou un passeport en cours de validité, sans préjudice d'un traitement plus favorable applicable aux demandeurs d'emploi, selon la jurisprudence de la Cour de justice.

(10) Il convient cependant d'éviter que les personnes exerçant leur droit de séjour ne deviennent une charge déraisonnable pour le système d'assistance sociale de l'État membre d'accueil pendant une première période de séjour. L'exercice du droit de séjour des citoyens de l'Union et des membres de leur famille, pour des périodes supérieures à trois mois, devrait, dès lors, rester soumis à certaines conditions. »

5. L'article 1er de cette directive dispose :

« La présente directive concerne :

a) les conditions d'exercice du droit des citoyens de l'Union et des membres de leur famille de circuler et de séjourner librement sur le territoire des États membres ;

[...] »

6. L'article 7 de ladite directive, intitulé « Droit de séjour de plus de trois mois », prévoit, à ses paragraphes 1 et 3 :

« 1. Tout citoyen de l'Union a le droit de séjourner sur le territoire d'un autre État membre pour une durée de plus de trois mois :

a) s'il est un travailleur salarié ou non salarié dans l'État membre d'accueil [...]

[...]

3. Aux fins du paragraphe 1, point a), le citoyen de l'Union qui n'exerce plus d'activité salariée ou non salariée conserve la qualité de travailleur salarié ou de non-salarié dans les cas suivants :

[...]

b) s'il se trouve en chômage involontaire dûment constaté après avoir été employé pendant plus d'un an et s'est fait enregistrer en qualité de demandeur d'emploi auprès du service de l'emploi compétent ;

c) s'il se trouve en chômage involontaire dûment constaté à la fin de son contrat de travail à durée déterminée inférieure à un an ou après avoir été involontairement au chômage pendant les douze premiers mois et s'est fait enregistrer en qualité de demandeur d'emploi auprès du service de l'emploi compétent ; dans ce cas, il conserve le statut de travailleur pendant au moins six mois ;

[...] »

B. Le droit irlandais

7. L'article 6, paragraphe 2, sous a) et c), des European Communities (Free Movement of Persons) (nº 2) Regulations 2006 [règlement relatif aux Communautés européennes (libre circulation des personnes) (nº 2) de 2006] (ci-après le « règlement de 2006 »), qui a transposé en droit irlandais l'article 7, paragraphe 3, de la directive 2004/38, prévoit :

« a) Sous réserve de l'article 20, un citoyen de l'Union peut séjourner sur le territoire de l'État pour une durée de plus de trois mois :

i) s'il est un travailleur salarié ou non salarié dans l'État ;

[...]

c) Sous réserve de l'article 20, une personne à qui s'applique le point a), sous i), peut rester dans l'État lors de la cessation de l'activité visée audit point si

[...]

ii) elle se trouve en chômage involontaire dûment constaté après avoir été employée pendant plus d'un an et s'est fait enregistrer en qualité de demandeur d'emploi auprès du service compétent du Department of Social and Family Affairs (ministère des Affaires sociales et familiales, Irlande) et du FÁS [Foras Áiseanna Saothair (autorité pour la formation et l'emploi, Irlande)] [...] »

iii) sous réserve du point d), elle se trouve en chômage involontaire dûment constaté à la fin de son contrat de travail à durée déterminée inferieure à un an ou après avoir été involontairement au chômage pendant les douze premiers mois et s'est fait enregistrer en qualité de demandeur d'emploi auprès du service compétent du Department of Social and Family Affairs (ministère des Affaires sociales et familiales) et du FÁS [Foras Áiseanna Saothair (autorité pour la formation et l'emploi)] [...] ».

III. Les faits à l'origine du litige au principal, la question préjudicielle et la procédure devant la Cour

8. M. Neculai Tarola est un ressortissant roumain arrivé pour la première fois en Irlande en mai 2007, où il a été employé du 5 au 30 juillet 2007, puis du 15 août au 14 septembre 2007. Il n'est pas établi qu'il soit demeuré en Irlande entre 2007 et 2013. En revanche, il est constant qu'il a de nouveau été employé en Irlande du 22 juillet au 24 septembre 2013 par ASF Recruitment Ltd, puis du 8 au 22 juillet 2014 par Marren Brothers Ltd. Au titre de ce dernier emploi, il a perçu une rémunération de 1 309 euros. Il a, par ailleurs, également travaillé en tant que sous-traitant indépendant du 17 novembre au 5 décembre 2014.

9. Le 21 septembre 2013, M. Tarola a introduit auprès du ministre de la Protection sociale une demande d'allocation de demandeur d'emploi (*jobseeker's allowance*). Cette demande a été rejetée au motif qu'il n'avait apporté la preuve ni de sa résidence habituelle en Irlande, ni de ses ressources pour la période du 15 septembre 2007 au 22 juillet 2013.

10. Le 26 novembre 2013, M. Tarola a introduit une demande d'allocation d'assistance sociale complémentaire (*supplementary welfare allowance*). Cette demande a également été rejetée au motif qu'il n'avait pas été en mesure de produire les éléments établissant la façon dont il avait subvenu à ses besoins et payé son loyer du mois de septembre 2013 au 14 avril 2014.

11. C'est pourquoi M. Tarola a formé un recours en révision de la décision du 26 novembre 2014 devant le ministre de la Protection sociale (Irlande). Ce recours a été rejeté au motif que la courte période de travail que M. Tarola avait accomplie en juillet 2014 n'était pas de nature à remettre en cause le constat selon lequel il n'avait pas sa résidence habituelle en Irlande. Il est établi que M. Tarola s'est fait enregistrer en tant que demandeur d'emploi auprès du service de l'emploi compétent.

12. Le 10 mars 2015, M. Tarola a demandé au ministre de la Protection sociale de réexaminer sa décision du 26 novembre 2014, faisant notamment valoir que, en vertu de l'article 7, paragraphe 3, sous c), de la directive 2004/38, il avait le droit de résider en Irlande en tant que travailleur pendant six mois après la cessation de son activité professionnelle en juillet 2014. Cette demande a été rejetée le 31 mars 2015 au motif que, depuis son arrivée en Irlande, il n'avait pas travaillé plus d'un an et ne disposait pas de ressources propres suffisantes pour subvenir à ses besoins.

13. M. Tarola a alors introduit un recours contre la décision du 31 mars 2015 devant la High Court (Haute Cour, Irlande). Ce recours a été rejeté, au motif qu'il ne remplissait pas les conditions prévues à l'article 6, paragraphe 2, sous c), iii), du règlement de 2006. Plus précisément, la High Court (Haute Cour) a jugé que M. Tarola ne pouvait pas être considéré comme un « travailleur » et, donc, comme résidant habituellement en Irlande, et que, par conséquent, il ne pouvait pas prétendre à une assistance sociale à ce titre. En effet, la juridiction a considéré que cette disposition visait exclusivement les personnes ayant travaillé au titre d'un contrat de travail à durée déterminée inférieure à un an. Elle a également estimé que la période de travail accomplie par M. Tarola entre le 8 et le 22 juillet 2014 ne pouvait pas être considérée comme constituant un contrat de travail à durée déterminée au sens de cette disposition et que le droit de celui-ci à une allocation de demandeur d'emploi relevait des dispositions de l'article 6, paragraphe 2, sous c), ii), du règlement de 2006. Elle en a conclu que M. Tarola n'avait pas apporté la preuve qu'il avait travaillé de manière ininterrompue pendant une période d'un an avant le dépôt de sa demande d'assistance sociale, de sorte que le ministre de la Protection sociale était fondé à rejeter ladite demande.

14. Saisie en appel par M. Tarola et estimant que cette affaire soulevait un problème d'interprétation de l'article 7, paragraphe 3, sous c), de la directive 2004/38, notamment à la lumière des objectifs poursuivis par cette directive, la Court of Appeal (Cour d'appel) a, par décision du 2 août 2017, déposée à la Cour le 9 août 2017, décidé de surseoir à statuer et de soumettre à la Cour la question préjudicielle suivante :

« Lorsqu'un citoyen d'un autre État membre de l'Union, après avoir exercé pendant douze mois son droit à la libre circulation, arrive dans l'État [membre] d'accueil et y travaille (autrement qu'en vertu d'un contrat à durée déterminée) pendant une période de deux semaines au titre de laquelle il est rémunéré puis se trouve ensuite en situation de chômage involontaire, ce citoyen conserve-t-il de ce fait la qualité de travailleur pendant une période supplémentaire d'au moins six mois aux fins des dispositions de l'article 7, paragraphe 3, sous c), et de l'article 7, paragraphe 1, sous a), de la directive [2004/38], de sorte que cela lui ouvrirait le droit de percevoir des prestations d'assistance sociale ou, le cas échéant, des prestations de sécurité sociale comme s'il était un citoyen résident dans l'État d'accueil ? »

15. M. Tarola, les gouvernements irlandais, tchèque et français, ainsi que la Commission européenne, ont déposé des observations écrites.

16. M. Tarola, les gouvernements irlandais, danois et allemand ainsi que la Commission ont également été entendus en leurs observations orales lors de l'audience qui s'est tenue le 6 septembre 2018.

IV. Analyse

17. La demande de décision préjudicielle vise, en substance, à savoir si l'article 7, paragraphe 1, sous a), et paragraphe 3, sous c), de la directive 2004/38 doit être interprété en ce sens qu'un ressortissant d'un État membre, qui a travaillé dans un autre État membre pendant une période de deux semaines, autrement que comme travailleur à durée déterminée, et qui se trouve par la suite involontairement au chômage, conserve le statut de travailleur au sens de ces dispositions.

18. Il convient de préciser d'emblée que mon analyse visera non pas à établir le statut de travailleur de M. Tarola, mais à savoir si celui-ci conserve ou non son statut de travailleur au sens de l'article 7, paragraphe 1, sous a), et paragraphe 3, sous c), de la directive 2004/38. En effet, il appartient seulement au juge de renvoi de déterminer si le requérant au principal a le statut de travailleur [3]. D'ailleurs, contrairement à ce que pourraient laisser penser les arguments exposés par le gouvernement irlandais, la question posée à la Cour ne porte pas sur ce point [4]. Après avoir rappelé la jurisprudence de la Cour, selon laquelle la notion de « travailleur» [5], au sens de l'article 45 TFUE, en ce qu'elle définit le champ d'application d'une liberté fondamentale prévue par le traité FUE, doit être interprétée de façon extensive [6], la juridiction de renvoi estime qu'une personne qui a été employée

3 Je rappelle que la juridiction de renvoi est seule compétente, notamment, pour constater et apprécier les faits du litige dont elle est saisie. Pour une récente illustration de cette jurisprudence constante, voir arrêt du 8 juin 2016, Hünnebeck (C-479/14, EU:C:2016:412, point 36). En particulier, s'agissant du statut de travailleur, la Cour a considéré que « [d]e telles appréciations factuelles doivent être effectuées sous la seule responsabilité du juge national » ; voir arrêt du 4 juin 2009, Vatsouras et Koupatantze (C-22/08 et C-23/08, EU:C:2009:344, point 31).

4 Il convient de rappeler que la question posée à la Cour ne porte pas non plus sur l'allocation de demandeur d'emploi.

5 Depuis l'arrêt du 19 mars 1964, Unger (75/63, EU:C:1964:19), la Cour a élaboré une définition autonome propre au droit de l'Union de la notion de « travailleur » au sens de l'article 45 TFUE.

6 Arrêts du 23 mars 1982, Levin (53/81, EU:C:1982:105, point 13), et du 3 juillet 1986, Lawrie-Blum (66/85, EU:C:1986:284, point 16). Voir, également, arrêt du 19 juin 2014, Saint Prix (C-507/12, EU:C:2014:2007, point 33 et jurisprudence citée). Je rappelle, à cet égard, que, selon une jurisprudence constante, la notion de « travailleur », au sens de l'article 45 TFUE, revêt une portée autonome propre au droit de l'Union et *ne doit pas être interprétée de manière restrictive*. Voir arrêts du 26 février 1992, Bernini (C-3/90, EU:C:1992:89, point 14) ; du 8 juin 1999, Meeusen (C-337/97, EU:C:1999:284, point 13) ; du 6 novembre 2003, Ninni-Orasche (C-413/01, EU:C:2003:600, point 23) ; du 17 juillet 2008, Raccanelli (C-94/07, EU:C:2008:425, point 33) ; du 21 février 2013, N. (C-46/12, EU:C:2013:97, point 39), ainsi que du 1er octobre 2015, O (C-432/14, EU:C:2015:643, point 22).

pendant une période de deux semaines et effectivement rémunérée pour ce travail demeure un « travailleur » au sens du droit de l'Union [7]. Il ressort de la décision de renvoi que, après avoir apprécié la réalité de la situation, cette juridiction a conclu que, au regard de l'activité exercée par M. Tarola [8], celui-ci devait être considéré comme un travailleur au sens du droit de l'Union.

19. Je vais donc limiter mon analyse à la seule question posée par la Court of Appeal (Cour d'Appel), par laquelle celle-ci souhaite savoir si, compte tenu du but poursuivi par le législateur de l'Union [9], M. Tarola conserve le statut de travailleur au sens de l'article 7, paragraphe 3, sous c), de la directive 2004/38.

20. Tout d'abord, il convient de relever que les gouvernements français et tchèque ainsi que la Commission, à l'instar de M. Tarola, considèrent que la situation de ce dernier relève du champ d'application de l'article 7, paragraphe 3, sous c), de la directive 2004/38. Cette position est partagée par les gouvernements danois et allemand dans leurs observations orales, alors que le gouvernement irlandais a défendu un point de vue contraire dans ses observations écrites. Il a soutenu que l'article 7, paragraphe 3, sous c), de la directive 2004/38 ne s'appliquait pas au requérant au principal, dans la mesure où celui-ci n'a pas été employé en vertu d'un contrat à durée déterminée.

21. Il convient de préciser que chacun des intervenants ayant présenté des observations écrites et orales, y compris le gouvernement irlandais [10], a avancé une interprétation différente de l'article 7, paragraphe 3, sous c), de la directive 2004/38. Ces diverses positions témoignent de la nécessité de préciser l'interprétation qu'il convient de donner à cette disposition.

A. Interprétation de l'article 7, paragraphe 3, sous c), de la directive 2004/38

22. Conformément à une jurisprudence constante de la Cour, il y a lieu, aux fins de l'interprétation d'une disposition du droit de l'Union, de tenir compte non seulement des termes de celle-ci, mais également de son contexte et des objectifs poursuivis par la réglementation dont elle fait partie [11]. Je vais donc procéder à une interprétation littérale, téléologique et systématique de l'article 7, paragraphe 3, sous c), de la directive 2004/38.

7 La Cour, après avoir rappelé que doit être considérée comme travailleur « toute personne qui exerce des activités réelles et effectives, à l'exclusion d'activités tellement réduites qu'elles se présentent comme purement marginales et accessoires » et que « la caractéristique de la relation de travail est, selon [sa] jurisprudence, la circonstance qu'une personne accomplit pendant un certain temps, en faveur d'une autre et sous la direction de celle-ci, des prestations en contrepartie desquelles elle touche une rémunération », a également jugé que la circonstance qu'une activité salariée est de courte durée n'est pas susceptible, à elle seule, de l'exclure du champ d'application de l'article 45 TFUE. Voir arrêt du 4 juin 2009, Vatsouras et Koupatantze (C-22/08 et C-23/08, EU:C:2009:344, points 26 et 29, et jurisprudence citée). Voir, également, arrêt du 1er octobre 2015, O (C-432/14, EU:C:2015:643, points 23 à 27 et jurisprudence citée).

8 La juridiction de renvoi indique que M. Tarola a travaillé « autrement que comme un travailleur à durée déterminée ». À cet égard, il ressort des observations formulées par le requérant au principal lors de l'audience, d'une part, qu'il a travaillé en tant que « travailleur occasionnel » dans le secteur de la construction et, d'autre part, que, étant liée aux circonstances de l'évolution du marché de travail de la construction, la durée d'un contrat de travail occasionnel n'est pas fixée à l'avance. En outre, le gouvernement irlandais a lui-même affirmé, en réponse à une question posée lors de l'audience, qu'un travailleur occasionnel « est un travailleur à temps partiel qui travaille moins de treize semaines et qui effectue un travail qui n'est pas régulier ». Selon ce gouvernement, un travailleur occasionnel peut être considéré comme ayant le statut de travailleur au sens du droit irlandais. S'agissant d'un contrat de travail occasionnel, il convient de rappeler que la Cour a déjà jugé que « les conditions d'emploi d'un travailleur lié par un [contrat de travail occasionnel] n'interdisent pas de le qualifier de travailleur au sens de l'article 48 du traité CEE [devenu l'article 45 TFUE] ». Arrêt du 26 février 1992, Raulin (C-357/89, EU:C:1992:87, point 11).

9 La juridiction de renvoi fait référence à un juste équilibre entre l'objectif principal, qui est de parvenir à la sauvegarde de la libre circulation des travailleurs, et celui qui vise à garantir que les systèmes de sécurité sociale de l'État membre d'accueil ne supporteront pas une charge déraisonnable. Voir considérants 1 à 4 et 10 de la directive 2004/38. Voir, également, note de bas de page 26 des présentes conclusions.

10 C'est à titre subsidiaire que le gouvernement irlandais a défendu cette position.

11 Voir, notamment, arrêts du 17 novembre 1983, Merck (292/82, EU:C:1983:335, point 12) ; du 22 décembre 2010, Feltgen et Bacino Charter Company (C-116/10, EU:C:2010:824, point 12), ainsi que du 13 septembre 2017, Khir Amayry (C-60/16, EU:C:2017:675, point 29).

1. Sur la lecture littérale de l'article 7, paragraphe 3, sous c), de la directive 2004/38

23. Conformément à l'article 7, paragraphe 1, de la directive 2004/38, tout citoyen de l'Union a le droit de séjourner sur le territoire d'un État membre pour une durée de plus de trois mois. Aux termes de l'article 7, paragraphe 3, sous c), de cette directive, le citoyen de l'Union qui n'exerce plus d'activité salariée ou non salariée conserve le statut de travailleur salarié ou de non salarié – et, en conséquence, le droit de séjourner sur le territoire d'un État membre de l'Union au-delà de trois mois – « s'il se trouve en chômage involontaire dûment constaté à la fin de son contrat de travail à durée déterminée inférieure à un an ou après avoir été involontairement au chômage pendant les douze premiers mois et s'est fait enregistr[er] en qualité de demandeur d'emploi auprès du service de l'emploi compétent ». Selon cette disposition, dans ce cas, « il conserve le statut de travailleur pendant au moins six mois ».

24. Il ressort d'une première lecture de cette disposition que son texte ne se suffit pas à lui-même du point de vue grammatical et syntaxique. Néanmoins, le choix opéré par le législateur de l'Union d'utiliser la conjonction de coordination disjonctive « ou » implique que le second cas de figure est différent du premier. Par conséquent, cette disposition couvre deux cas de figure distincts. Le premier ne semble pas poser de problème d'interprétation dès lors qu'il vise la situation du citoyen de l'Union qui n'exerce plus d'activité salariée dans le cadre d'un contrat de travail à durée déterminée inférieure à un an et se trouve en chômage involontaire dûment constaté à la fin de ce contrat.

25. En revanche, la formulation du second cas de figure suscite des doutes quant à son interprétation. Plus précisément, cette formulation n'indique pas clairement si l'expression « pendant les douze premiers mois » vise la durée de la période d'emploi initiale du citoyen de l'Union dans l'État d'accueil ou le type de contrat de travail que celui-ci a conclu dans cet État membre (contrat à durée déterminée, contrat à durée indéterminée ou autre type de contrat).

26. Sur la base d'une lecture purement littérale de l'article 7, paragraphe 3, sous c), de la directive 2004/38, l'interprétation faite par la juridiction de renvoi semble a priori raisonnable. Ainsi, cette juridiction considère que la première hypothèse de cette disposition (« se trouve en chômage involontaire dûment constaté à la fin de son contrat de travail à durée déterminée inférieure à un an ») vise la cessation de contrats de travail à durée déterminée inférieure à un an, tandis que la seconde (« après avoir été involontairement au chômage pendant les douze premiers mois [...] ») vise la cessation de contrats de travail d'une durée supérieure à un an. En effet, il est parfaitement logique que, si la première hypothèse vise un contrat à durée déterminée conclu pour une durée inférieure à un an, les termes « pendant les douze premiers mois » ne sauraient viser qu'une activité exercée pour une durée supérieure à un an.

27. Cependant, en premier lieu, il me semble important de préciser que les termes « pendant les douze premiers mois » du second cas de figure ne visent pas un type concret de contrat de travail et ne font pas référence à une durée précise du contrat. Ces termes visent tout simplement la possibilité qu'un citoyen se trouve au chômage pendant les douze premiers mois d'emploi, c'est-à-dire la période comprise entre le début de la relation de travail et le début de la période de chômage involontaire, indépendamment, d'une part, du type de contrat par lequel il a été engagé et de sa durée (contrat à durée déterminée ou indéterminée, contrat à temps complet ou partiel, ou une autre modalité de contrat) [12], et, d'autre part, de la nature de l'activité exercée (salariée ou non salariée) [13].

12 Voir note de bas de page 8 des présentes conclusions.

13 À cet égard, il ne faut pas oublier que, comme l'article 7, paragraphe 1, de la directive 2004/38 n'établit pas de distinction entre les citoyens de l'Union économiquement actifs qui exercent une activité professionnelle salariée et ceux qui exercent une activité professionnelle non salariée, dans l'État membre d'accueil, il est pertinent d'observer que le second cas de figure prévu à l'article 7, paragraphe 3, sous c), de la directive 2004/38, et notamment l'expression « pendant les douze premiers mois », vise la cessation non seulement d'une activité salariée mais aussi d'une activité non salariée. Voir arrêts du 19 juin 2014, Saint Prix (C-507/12, EU:C:2014:2007, point 27), et du 20 décembre 2017, Gusa (C-442/16, EU:C:2017:1004, points 27, 37 et 38). Voir, également, conclusions de l'avocat général Wathelet dans l'affaire Gusa (C-442/16, EU:C:2017:607, points 62 à 64).

28. Par conséquent, il découle, en principe, d'une interprétation littérale de la version en langue française de l'article 7, paragraphe 3, sous c), de la directive 2004/38 que le second cas de figure prévu à cette disposition vise uniquement la durée de la période comprise entre le début de la relation de travail et le début de la période de chômage involontaire, le type de contrat de travail conclu ou la nature de l'activité exercée par le citoyen de l'Union pendant les premiers douze mois d'emploi n'ayant pas d'incidence sur cette interprétation. La comparaison des différentes versions linguistiques de cette disposition ne conduit pas à une conclusion différente [14].

29. En ce qui concerne l'expression « pendant les douze premiers mois », il convient de noter qu'aucune des versions linguistiques examinées n'est un modèle de clarté. Cette expression semble être rédigée dans les mêmes termes notamment dans les versions en langues allemande (« der ersten zwölf Monate »), anglaise (« during the first twelve months »), italienne (« durante i primi dodici mesi »), polonaise (« przez pierwsze dwanaście miesięc »), estonienne (« esimese kaheteistkümne kuu »), portugaise (« durante os primeiros 12 meses »), espagnole (« durante los primeros doce meses »), roumaine (« în timpul primelor douăsprezece luni ») et lituanienne (« per pirmuosius dvylika mėnesių »).

30. Cependant, l'interprétation proposée ci-dessus ne permet pas à elle seule d'apporter une réponse à la question posée. Partant, il convient d'interpréter le second cas de figure prévu à l'article 7, paragraphe 3, sous c), de la directive 2004/38 en fonction du contexte dans lequel cette disposition s'inscrit ainsi que de l'économie générale et de la finalité de la directive.

2. Sur la lecture contextuelle de l'article 7, paragraphe 3, sous c), de la directive 2004/38

31. L'article 7, paragraphe 3, sous c), de la directive 2004/38 doit être interprété en tenant compte des dispositions qui l'entourent dans cette directive.

32. À cet égard, il convient de souligner que les dispositions de l'article 7 de la directive 2004/38 prévoient plusieurs cas de figure dans lesquels le citoyen de l'Union a le droit de séjourner sur le territoire d'un autre État membre pendant plus de trois mois. Plus précisément, le paragraphe 3 de cet article prévoit de manière non exhaustive [15] que, aux fins de l'article 7, paragraphe 1, sous a), de la même directive, le citoyen de l'Union qui n'exerce plus d'activité salariée ou non salariée conserve néanmoins le statut de travailleur salarié ou de non-salarié dans des cas particuliers [16]. Ces cas de figure concernent certaines vicissitudes de la vie professionnelle de nature temporaire [17], tenant à la situation d'incapacité temporaire du travailleur résultant d'une maladie ou d'un accident [sous a) de ladite disposition], à la perte involontaire de son travail [sous b) et c)] et à la situation du travailleur en formation professionnelle [sous d)].

14 Ainsi que la Commission le fait observer à juste titre et contrairement à ce que soutient le gouvernement irlandais, l'expression « pendant les douze premiers mois » ne fait pas référence à la première année d'exercice du droit à la libre circulation mais à la période comprise entre le début de la relation de travail et le début de la période de chômage involontaire.

15 Arrêt du 19 juin 2014, Saint Prix (C-507/12, EU:C:2014:2007, point 38).

16 Arrêt du 19 juin 2014, Saint Prix (C-507/12, EU:C:2014:2007, point 27).

17 Il convient de rappeler que la Cour a déjà jugé que la possibilité pour un citoyen de l'Union, qui a cessé temporairement d'exercer une activité salariée ou non salariée, de conserver son statut de travailleur sur le fondement de l'article 7, paragraphe 3, de la directive 2004/38, ainsi que le droit de séjour qui lui correspond, en vertu de l'article 7, paragraphe 1, de cette directive, se fonde sur la prémisse selon laquelle ce citoyen est disponible et apte à réintégrer le marché du travail de l'État membre d'accueil dans un délai raisonnable. Voir arrêt du 13 septembre 2018, Prefeta (C-618/16, EU:C:2018:719, point 37 et jurisprudence citée).

33. Par l'article 7, paragraphe 3, de la directive 2004/38, le législateur de l'Union a voulu graduer l'étendue du droit de séjour du citoyen de l'Union qui, pour les raisons qui y sont indiquées, se trouve dans l'impossibilité temporaire de travailler. Il ressort de la lecture conjointe des cas de figure prévus sous a) à d) de cette disposition qu'une gradation a été établie en fonction non seulement de la cause de l'inactivité dudit citoyen (incapacité temporelle du travailleur résultant d'une maladie ou d'un accident, chômage involontaire ou formation professionnelle), mais également de la durée initiale de son activité professionnelle dans l'État membre d'accueil (plus d'un an ou moins d'un an).

34. En effet, cette gradation est exprimée de la manière suivante. Le citoyen conserve son statut de travailleur *sans limite temporelle* uniquement s'il a été frappé d'une incapacité temporaire résultant d'une maladie ou d'un accident [sous a) de ladite disposition], s'il a entrepris une formation professionnelle [sous d)] ou s'il a exercé une activité salariée ou non salariée dans l'État membre d'accueil pendant plus d'un an avant de se trouver en chômage involontaire [sous b)]. En revanche, le citoyen qui est tombé en chômage involontaire à la fin de son contrat de travail à durée déterminée inférieur à un an ou après avoir été involontairement au chômage pendant les douze premiers mois [d'emploi] conserve son statut de travailleur et, en conséquence, son droit de séjour, *avec une limite temporelle éventuelle*, à savoir « pendant au moins six mois » [sous c)].

35. En particulier, s'agissant de la durée pendant laquelle le citoyen de l'Union qui se trouve involontairement au chômage conserve le statut de travailleur, la ratio legis de l'article 7, paragraphe 3, sous b) et c), de la directive 2004/38 est d'établir deux distinctions. La *première distinction* est clairement établie en fonction de la durée initiale de l'activité que le citoyen a exercée dans l'État membre d'accueil. Ainsi, alors que cette disposition, sous b), met l'accent sur la *durée initiale supérieure à un an*, indépendamment de l'activité exercée ou du type de contrat de travail conclu par le citoyen de l'Union, la disposition sous c) met l'accent sur la *durée initiale inférieure à un an* tout en établissant une *seconde distinction* selon que le citoyen de l'Union peut *prévoir ou non la durée précise* de son contrat ou de l'exercice de son activité.

36. Ainsi, le premier cas de figure prévu à l'article 7, paragraphe 3, sous c), de la directive 2004/38 entend couvrir la situation du citoyen de l'Union qui devait travailler pour une durée déterminée inférieure à un an et qui se retrouve involontairement au chômage, dûment constaté, à la fin de son contrat. Il me paraît évident que, dès lors que, dans ce cas de figure, il s'agit d'un contrat à durée déterminée, on peut affirmer que le citoyen concerné connaissait et, partant, pouvait prévoir la date de fin de son contrat, dont la durée était fixée à moins d'un an.

37. Le second cas de figure concerne la situation du citoyen qui, contrairement à ses attentes et indépendamment de la nature de l'activité exercée (salariée ou non salariée) ou du type de contrat par lequel il a été engagé (à durée déterminée, indéterminée ou autre type de contrat), se retrouve involontairement au chômage pendant les douze premiers mois d'emploi. Dans ce cas, soit le citoyen ne pouvait pas prévoir la durée précise de l'emploi occupé ou de l'activité exercée, soit il connaissait cette durée mais il était prévu qu'elle soit supérieure à un an. Il importe peu que le citoyen de l'Union ait travaillé quinze jours, trois mois ou onze mois, en tant que travailleur indépendant ou dans le cadre d'un contrat à durée déterminée, indéterminée ou d'un autre type de contrat, comme un contrat de travail occasionnel. Ce qui importe en l'occurrence, c'est que, contrairement à ses attentes, ledit citoyen de l'Union se retrouve involontairement au chômage pendant les premiers douze mois d'emploi [18].

18 Par exemple, si le citoyen exerçant son droit à la libre circulation signe un contrat à durée déterminée pour trois ans, il ne peut pas prévoir des circonstances telles que son licenciement ou la faillite de la société qui l'a embauché. Dans le cas d'un travailleur occasionnel qui s'est déplacé dans l'État membre d'accueil pour travailler, il est raisonnable de penser qu'un tel déplacement avait pour objectif de pouvoir travailler plus de deux semaines, surtout si ce citoyen a perdu involontairement son travail.

38. Cette interprétation est corroborée par l'économie de l'article 7 de la directive 2004/38, qui, je le rappelle, réglemente le droit du citoyen de l'Union de séjourner sur le territoire d'un autre État membre pendant plus de trois mois, dans certaines circonstances [19]. Parmi ces circonstances s'inscrivent, à mon sens, celles prévues à cette disposition, sous c), à savoir que le citoyen de l'Union ait travaillé dans l'État membre d'accueil avec un contrat à durée déterminée inférieur à un an avant de se retrouver involontairement au chômage (premier cas de figure) ou qu'il ait exercé une activité salariée ou non salariée mais se soit retrouvé involontairement au chômage pendant les premiers douze mois d'emploi, et ce sans avoir pu prévoir la durée effective de son activité (second cas de figure). Dans ce cas, la directive 2004/38 lui permet de conserver le statut de travailleur et, partant, le droit de séjour dans l'État membre d'accueil pendant au moins six mois, à condition de se faire « enregistr[er] en qualité de demandeur d'emploi auprès du service de l'emploi compétent ».

39. Dès lors, examiné dans son contexte, le second cas de figure prévu à l'article 7, paragraphe 3, sous c), de la directive 2004/38 doit être interprété comme visant le travailleur salarié ou non salarié qui se retrouve involontairement au chômage pendant les douze premiers mois d'emploi.

40. Cette interprétation est la seule susceptible de garantir la réalisation des objectifs poursuivis par la directive 2004/38 [20].

3. Sur la lecture téléologique de l'article 7, paragraphe 3, sous c), de la directive 2004/38

41. La conclusion qui précède est confirmée par l'analyse de la finalité de la directive 2004/38 et, plus précisément, de l'article 7, paragraphe 3, sous c), de celle-ci.

42. Il ressort des considérants 1 à 4 de la directive 2004/38 que celle-ci vise, avant tout, à « faciliter et [à] renforcer l'exercice du droit fondamental et individuel de circuler et de séjourner librement sur le territoire des États membres qui est conféré directement aux citoyens de l'Union par le traité» [21]. Il ressort, en particulier, des considérants 3 et 4 de la directive 2004/38 que celle-ci « a pour but, en vue de renforcer le droit fondamental et individuel de tous les citoyens de l'Union, de circuler et de séjourner librement sur le territoire des États membres ainsi que de faciliter l'exercice de ce droit, de dépasser l'approche sectorielle et fragmentaire qui caractérisait les instruments du droit de l'Union antérieurs à cette directive, lesquels visaient séparément, notamment, les travailleurs salariés et non salariés [ayant cessé leur activité professionnelle], en élaborant un acte législatif unique codifiant et révisant ces instruments» [22]. Plus précisément, dans ce contexte, la Cour a jugé que l'objectif poursuivi par l'article 7, paragraphe 3, de la directive 2004/38 est « de sécuriser, par le maintien du statut de travailleur, le droit de séjour des personnes ayant cessé d'exercer leur activité professionnelle du fait d'un manque de travail dû à des *circonstances indépendantes de leur volonté*» [23].

19 Cette interprétation s'inscrit parfaitement dans la logique de l'article 7 de la directive 2004/38. En effet, pour prolonger son séjour au-delà de trois mois dans l'État membre d'accueil, le citoyen de l'Union doit être « travailleur salarié ou non salarié » [paragraphe 1, sous a)], ou disposer de ressources suffisantes afin de ne pas devenir une charge pour le système d'assistance sociale de l'État membre d'accueil au cours de son séjour, et d'une assurance maladie complète [paragraphe 1, sous b)], ou être étudiant [paragraphe 1, sous c)] ou être membre de la famille qu'accompagne ou rejoint un citoyen de l'Union, qui lui-même satisfait aux conditions énoncées ci-dessus [paragraphe 1, sous d)]. Si le citoyen remplit une de ces conditions, le bénéfice du droit de séjour de plus de trois mois s'étend (sous réserve des limitations prévues au paragraphe 4) également aux membres de sa famille n'ayant pas la nationalité d'un État membre (paragraphe 2).

20 Je rappelle que « [c]ompte tenu du contexte et des finalités poursuivies par la directive 2004/38, les dispositions de cette directive ne sauraient être interprétées de façon restrictive et ne doivent pas, en tout état de cause, être privées de leur effet utile ». Arrêts du 25 juillet 2008, Metock e.a. (C-127/08, EU:C:2008:449, point 84), et du 18 décembre 2014, McCarthy e.a. (C-202/13, EU:C:2014:2450, point 32).

21 Arrêts du 25 juillet 2008, Metock e.a. (C-127/08, EU:C:2008:449, point 82) ; du 5 mai 2011, McCarthy (C-434/09, EU:C:2011:277, point 28), ainsi que du 19 septembre 2013, Brey (C-140/12, EU:C:2013:565, point 71).

22 Arrêt du 20 décembre 2017, Gusa (C-442/16, EU:C:2017:1004, point 40 et jurisprudence citée).

23 Mis en italique par mes soins. Arrêt du 20 décembre 2017, Gusa (C-442/16, EU:C:2017:1004, point 42 et jurisprudence citée).

43. En outre, la Cour a précisé que l'objet de la directive 2004/38 concerne, ainsi qu'il ressort de son article 1er, sous a), les conditions d'exercice du droit des citoyens de l'Union de circuler et de séjourner librement sur le territoire des États membres, parmi lesquelles figurent, s'agissant des séjours d'une durée de plus de trois mois, celles énoncées à l'article 7 de cette directive [24]. À cet égard, il convient de rappeler qu'il ressort du considérant 10 de cette directive que « ces conditions visent, notamment, à éviter que ces personnes ne deviennent une charge déraisonnable pour le système d'assistance sociale de l'État membre d'accueil» [25].

44. Dans le contexte global de la directive 2004/38, ces objectifs, qui s'inscrivent dans une hiérarchie [26], sont arbitrés par un système graduel régissant le droit de séjour dans l'État membre d'accueil. En reprenant en substance les étapes et les conditions prévues dans les différents instruments du droit de l'Union et la jurisprudence antérieure à cette directive, ce système aboutit au droit de séjour permanent [27]. Ainsi, entre le droit de séjour de trois mois, d'une part, et le droit de séjour permanent, d'autre part, le droit de séjour de plus de trois mois est subordonné aux conditions énoncées à l'article 7, paragraphe 1, de la directive 2004/38. Par ailleurs, aux termes de l'article 14, paragraphe 2, de cette directive, le citoyen de l'Union ne conserve ce droit que s'il remplit les conditions énoncées à l'article 7 de ladite directive, qui visent, comme je viens de le rappeler ci-dessus, à éviter qu'il ne devienne une charge déraisonnable pour le système d'assistance sociale de l'État membre d'accueil.

45. Je suis convaincu que l'interprétation que je propose de l'article 7, paragraphe 3, sous c), de la directive 2004/38 s'inscrit parfaitement non seulement dans le cadre du système graduel prévu par celle-ci pour régir le droit de séjour dans l'État membre d'accueil mais également dans le cadre particulier du *système graduel du maintien du statut de travailleur* qui vise à sécuriser le droit de séjour et l'accès aux prestations sociales [28]. En établissant ce système, la directive 2004/38 prend elle-même en considération différents facteurs caractérisant la situation individuelle de chaque demandeur d'une prestation sociale et, notamment, la durée de l'exercice d'une activité économique [29], ainsi que, dans le cadre de la disposition analysée, le *degré de prévisibilité d'une telle durée* [30]. Ainsi que la Cour l'a jugé, ce système graduel permet aux citoyens concernés de connaître sans ambiguïté leurs droits, leurs obligations et les garanties dont ils bénéficient, tout en respectant le principe de proportionnalité et en évitant des coûts excessifs pour le système de sécurité sociale de l'État membre d'accueil [31].

46. Interpréter le second cas de figure prévu à l'article 7, paragraphe 3, sous c), comme visant uniquement les personnes qui ont exercé une activité salariée dans le cadre d'un contrat à durée déterminée, en excluant celles qui ont exercé une activité salariée dans le cadre d'un autre type de contrat ou une activité non salariée, irait à l'encontre de la finalité de la directive 2004/38 [32]. Par ailleurs, une interprétation établissant une distinction entre les travailleurs en fonction du type de contrat de travail qu'ils ont conclu ou de l'activité qu'ils ont exercée impliquerait une différence de traitement injustifiée. Une telle différence de traitement conduirait à « réserver » l'objectif premier de la directive, à savoir de faciliter et de renforcer l'exercice du droit fondamental et individuel de circuler et de séjourner librement sur le territoire des États membres, aux travailleurs qui sont dans

24 Voir, notamment, arrêt du 5 mai 2011, McCarthy (C-434/09, EU:C:2011:277, point 33).

25 Arrêts du 21 décembre 2011, Ziolkowski et Szeja (C-424/10 et C-425/10, EU:C:2011:866, point 40) ; du 4 octobre 2012, Commission/Autriche (C-75/11, EU:C:2012:605, point 60), ainsi que du 19 septembre 2013, Brey (C-140/12, EU:C:2013:565, point 54).

26 Voir conclusions de l'avocat général Wathelet dans l'affaire Gusa (C-442/16, EU:C:2017:607, points 51 et 52). « Ce second objectif [qui ressort du considérant 10] n'existe qu'en raison du premier : la directive visant à faciliter l'exercice du droit de séjour, les États membres ont estimé qu'il était nécessaire de veiller à ce que la charge financière de cette liberté soit maîtrisée. »

27 Arrêt du 21 décembre 2011, Ziolkowski et Szeja (C-424/10 et C-425/10, EU:C:2011:866, point 38). Voir articles 6 et 14, paragraphe 1, de la directive 2004/38 sur le droit de séjour jusqu'à trois mois, les articles 7 et 14, paragraphe 2, de cette directive sur le droit de séjour de plus de trois mois et l'article 16 de la même directive sur le droit de séjour permanent.

28 Arrêt du 15 septembre 2015, Alimanovic (C-67/14, EU:C:2015:597, point 60).

29 Arrêt du 15 septembre 2015, Alimanovic (C-67/14, EU:C:2015:597, point 60).

30 Voir points 37et 38 des présentes conclusions.

31 Voir, en ce sens, arrêt du 15 septembre 2015, Alimanovic (C-67/14, EU:C:2015:597, point 61).

32 Voir considérants 3 et 4 de la directive 2004/38.

une situation plus stable, parce qu'ils ont conclu des contrats de travail à durée déterminée ou indéterminée, et à en exclure d'autres catégories de travailleurs qui ont conclu des contrats plus « flexibles » (notamment, les contrats de travail à temps partiel ou occasionnel) et qui, partant, se trouvent dans une situation de vulnérabilité manifeste [33].

47. En effet, à l'instar d'un travailleur salarié qui a conclu un contrat à durée déterminée qui peut perdre son emploi à la suite, notamment, d'un licenciement, un travailleur qui a conclu un autre type de contrat [34] peut également perdre son emploi et une personne qui a exercé une activité indépendante peut se voir contrainte de cesser cette activité. Dans de telles circonstances, la personne concernée serait ainsi susceptible de se trouver dans une situation de vulnérabilité comparable à celle d'un travailleur qui a conclu un contrat de travail à durée déterminée et se voit licencié [35].

48. Dans ces conditions, serait-il justifié que ladite personne ne bénéficie pas de la même protection en ce qui concerne le maintien de son droit de séjour que celle dont jouit une personne qui a cessé d'exercer une activité salariée dans le cadre d'un contrat à durée déterminée ?

49. Je ne le pense pas. Dans les deux cas, la personne se retrouve involontairement au chômage du fait d'un manque de travail, pour des raisons indépendantes de sa volonté, après avoir exercé une activité salariée ou non salariée pendant moins d'un an et, partant, doit bénéficier de la protection conférée à l'article 7, paragraphe 3, sous c), de la directive 2004/38 si elle s'est fait enregistrer en tant que demandeur d'emploi auprès du service de l'emploi compétent.

50. Par ailleurs, selon moi, il n'existe aucune justification objective à une différence de traitement qui aboutirait à ne pas accorder de droit de séjour à une personne, qui a exercé une activité professionnelle salariée ou non salariée pendant moins d'un an dans l'État membre d'accueil, et a donc contribué au système social et fiscal dudit État membre, et à accorder un droit de séjour à un demandeur d'emploi, qui n'a jamais exercé d'activité économique dans cet État membre et n'a jamais cotisé à ce système social et fiscal, mais qui remplit les conditions prévues à l'article 14, paragraphe 4, sous b), de la directive 2004/38 [36].

4. Interprétation de l'article 7, paragraphe 3, sous c), de la directive 2004/38 au regard de sa genèse

51. La genèse de cette disposition me permet de confirmer cette interprétation. L'article 8, paragraphe 7, sous c), de la proposition initiale de la Commission [37] et l'article 9, paragraphe 3, sous c), de la résolution législative du Parlement européen [38] se référaient uniquement à la situation dans laquelle « l'intéressé [était] tombé en chômage involontaire suite à la fin de son contrat de travail

33 Voir, en ce sens, O'Brien, Ch., « Civis Capitalism Sum : Class as the New Guiding Principle of EU Free Movement Rights », *Common Market Law Review*, vol. 53, 2016, p. 937 à 978, et en particulier p. 975 : « Equal treatment rights are being reserved for those in the privileged position of work with regular hours and pay, while retention of worker status is harder for those on casual contracts, and for those who struggle to produce evidence of the "genuineness" of their prior work » ; Nic Shuibhne, N., « Limits Rising, Duties Ascending : The Changing Legal Shape of Union Citizenship », *Common Market Law Review*, vol. 52, 2015, p. 889-938, en particulier p. 926 et suiv. : « Union citizenship looks less like a status rooted in rights and more like an increasingly qualified privilege – with mutable channels of admission, especially where restrictions are not provided or laid down ».

34 Comme un contrat à durée indéterminée ou un contrat de travail occasionnel.

35 S'agissant, notamment, d'une personne ayant cessé d'exercer une activité non salariée, voir, par analogie, arrêt du 20 décembre 2017, Gusa (C-442/16, EU:C:2017:1004, point 43).

36 « [...] Dans ce cas, les citoyens de l'Union [...] ne peuvent être éloignés tant que les citoyens de l'Union sont en mesure de faire la preuve qu'ils continuent à chercher un emploi et qu'ils ont des chances réelles d'être engagés ». Concernant la faculté dont dispose l'État membre d'accueil de ne pas accorder le droit à une prestation d'assistance sociale dans un tel cas, voir article 24, paragraphe 2, de la directive 2004/38.

37 Proposition de directive du Parlement européen et du Conseil relative au droit des citoyens de l'Union et des membres de leurs familles de circuler et de séjourner librement sur le territoire des États membres, COM(2001) 257 final (JO 2001, C 270 E, p. 150). L'article 8 concernait les formalités administratives pour les citoyens.

38 Résolution législative du Parlement européen sur la proposition de directive du Parlement européen et du Conseil relative au droit des citoyens de l'Union et des membres de leurs familles de circuler et de séjourner librement sur le territoire des États membres, COM(2001) 257 – C5-0336/2001 – 2001/0111(COD) (JO 2004, C 43 E, p. 42).

de durée déterminée inférieure à un an»[39]. Le Parlement a uniquement déplacé le contenu de l'article 8, paragraphe 7, sous c), de la proposition initiale de la Commission à l'article 9, paragraphe 3, sous c), de la résolution législative du Parlement. Cet amendement a été repris par la Commission dans sa proposition modifiée[40] et, par la suite, par le Conseil de l'Union européenne dans sa position commune[41]. Toutefois, ainsi qu'il ressort de son exposé des motifs, « le libellé du point c) [avait été] modifié par le Conseil, de manière à préciser que, dans ce cas particulier, le statut de travailleur est maintenu pendant au moins six mois ». Il convient de noter qu'une autre modification avait été apportée à cette disposition en ajoutant le membre de phrase « ou après avoir été involontairement au chômage pendant les douze premiers mois ».

52. À mon sens, l'insertion de ce membre de phrase au cours des travaux préparatoires de la directive 2004/38 confirment la volonté du législateur de l'Union d'élargir à d'autres types de contrats le champ d'application de l'article 7, paragraphe 3, sous c), de cette directive, qui était limité aux contrats à durée déterminée.

B. L'État membre d'accueil ne dispose pas de la faculté de subordonner la conservation du statut de travailleur à l'exercice d'une activité salariée pendant une durée minimale

53. Les gouvernements danois, allemand et français soutiennent que, compte tenu du considérant 10 de la directive 2004/38, il existe des situations dans lesquelles un État membre est fondé à considérer qu'une personne n'a pas exercé une activité salariée pendant une durée suffisamment longue pour pouvoir se prévaloir de l'article 7, paragraphe 3, sous c), de cette directive. Par conséquent, ils estiment que les autorités nationales doivent pouvoir déterminer les conditions de la conservation du statut de travailleur.

54. Il convient de souligner que, ainsi que l'a fait valoir à juste titre la Commission, la directive 2004/38 prévoit suffisamment de garanties pour éviter des coût excessifs pour le système de sécurité sociale des États membres d'accueil résultant de demandes abusives de prestations sociales[42].

55. Je rappelle, en premier lieu, que, conformément à l'article 24, paragraphe 1, de cette directive, « tout citoyen de l'Union qui séjourne sur le territoire de l'État membre d'accueil en vertu de [ladite] directive bénéficie de l'égalité de traitement avec les ressortissants de cet État membre ». Par conséquent, lorsque le droit national exclut du bénéfice des droits à prestations sociales les personnes qui n'ont exercé une activité salariée ou non salariée que pendant une brève période, ces exclusions s'appliquent de la même manière aux travailleurs mobiles d'autres États membres.

56. En deuxième lieu, l'article 7, paragraphe 3, sous c), de la directive 2004/38 limite à « au moins six mois » la durée de la conservation du statut de travailleur et, donc, de la jouissance du droit à l'égalité de traitement. Par conséquent, la conservation du statut de travailleur ne conférerait pas nécessairement le droit de bénéficier de l'allocation de demandeur d'emploi. Le droit à l'égalité de traitement implique seulement que le travailleur doit bénéficier des mêmes droits que ceux garantis aux ressortissants de l'État membre d'accueil.

39 L'article 9 était consacré aux conditions d'exercice du droit de séjour de plus de six mois.

40 Voir article 7, paragraphe 2 bis (amendement 30). Proposition modifiée de directive du Parlement européen et du Conseil relative au droit des citoyens de l'Union et des membres de leur famille de circuler et de séjourner librement sur le territoire des États membres (présentée par la Commission conformément à l'article 250, paragraphe 2, du traité CE), COM/2003/0199 final – COD 2001/0111.

41 Position commune (CE) n° 6/2004 arrêtée par le Conseil le 5 décembre 2003 en vue de l'adoption de la directive 2004/[38]/CE du Parlement européen et du Conseil du [...] relative au droit des citoyens de l'Union et des membres de leurs familles de circuler et de séjourner librement sur le territoire des États membres, modifiant le règlement (CEE) n° 1612/68 et abrogeant les directives 64/221/CEE, 68/360/CEE, 72/194/CEE, 73/148/CEE, 75/34/CEE, 75/35/CEE, 90/364/CEE, 90/365/CEE et 93/96/CEE (JO 2004, C 54 E, p. 12).

42 C'est dans ce contexte que la Cour a jugé que « [cette] directive, établissant un système graduel du maintien du statut de travailleur qui vise à sécuriser le droit de séjour et l'accès aux prestations sociales, prend elle-même en considération différents facteurs caractérisant la situation individuelle de chaque demandeur d'une prestation sociale et, notamment, la durée de l'exercice d'une activité économique ». Arrêt du 15 septembre 2015, Alimanovic (C-67/14, EU:C:2015:597, point 60).

57. En troisième lieu, l'article 7, paragraphe 3, sous c), de la directive 2004/38 dispose que, pour conserver le statut de travailleur, il faut avoir perdu involontairement son emploi salarié ou non salarié et s'être enregistré en tant que demandeur d'emploi auprès du service de l'emploi compétent. Ainsi que l'a observé la Commission, cette exigence vise à garantir que des personnes ne se placent pas elles-mêmes de manière artificielle en position de bénéficier du droit à l'égalité de traitement. À cet égard, il convient de souligner que, en l'espèce, rien dans la décision de renvoi n'indique que M. Tarola aurait bénéficié de l'article 7, paragraphe 3, de la directive de manière abusive [43].

58. En quatrième et dernier lieu, il est clair que les États membres ne peuvent pas subordonner la conservation du statut de travailleur à l'exercice d'une activité salariée pendant une durée minimale autre que celle établie à l'article 7, paragraphe 3, sous c), de la directive 2004/38. Une position différente permettrait d'introduire une limitation supplémentaire non prévue par le législateur de l'Union.

59. À mon sens, il résulte clairement des points 22 à 52 des présentes conclusions que le second cas de figure prévu à l'article 7, paragraphe 3, sous c), de la directive 2004/38 s'applique au travailleur qui se trouve involontairement au chômage pendant les douze premiers mois d'emploi, indépendamment de la nature de l'activité exercée (salariée ou non salariée) ou du type de contrat de travail qu'il a conclu (à durée déterminée, indéterminée ou autre type de contrat).

V. Conclusion

60. Au vu de l'ensemble des considérations qui précèdent, je propose à la Cour de répondre comme suit à la question posée par la Court of Appeal (Cour d'appel, Irlande) :

L'article 7, paragraphe 1, sous a), et paragraphe 3, sous c), de la directive 2004/38 du Parlement européen et du Conseil, du 29 avril 2004, relative au droit des citoyens de l'Union et des membres de leurs familles de circuler et de séjourner librement sur le territoire des États membres, modifiant le règlement (CEE) nº 1612/68 et abrogeant les directives 64/221/CEE, 68/360/CEE, 72/194/CEE, 73/148/CEE, 75/34/CEE, 75/35/CEE, 90/364/CEE, 90/365/CEE et 93/96/CEE, doit être interprété en ce sens qu'un ressortissant d'un État membre, qui a travaillé dans un autre État membre pendant une période de deux semaines, autrement que comme travailleur à durée déterminée, et qui se trouve par la suite involontairement au chômage, conserve le statut de travailleur au sens de ces dispositions.

43 À cet égard, concernant la notion d'« abus de droit », voir mes conclusions dans l'affaire McCarthy e.a. (C-202/13, EU:C:2014:345, points 108 à 115).