Repertoriul jurisprudenței

CONCLUZIILE AVOCATULUI GENERAL
MACIEJ SZPUNAR
prezentate la 15 noiembrie 2018 [1]

Cauza C-483/17

Neculai Tarola
împotriva
Minister for Social Protection

[cerere de decizie preliminară formulată de Court of Appeal (Curtea de Apel, Irlanda)]

„Trimitere preliminară – Cetățenia Uniunii – Libera circulație a persoanelor – Directiva 2004/38/CE – Dreptul de liberă circulație și ședere pe teritoriul statelor membre – Articolul 7 alineatul (1) litera (a) – Lucrători care desfășoară activități salariate – Articolul 7 alineatul (3) litera (c) – Drept de ședere pentru o perioadă mai mare de trei luni – Resortisant al unui stat membru care a desfășurat o activitate salariată în alt stat membru pe o perioadă de cincisprezece zile – Șomaj involuntar – Menținerea statutului de lucrător pentru o perioadă de cel puțin șase luni”

I. Introducere

1. Un cetățean al Uniunii care și-a exercitat dreptul la libera circulație și ședere în conformitate cu Directiva 2004/38/CE [2] și a lucrat în alt stat membru decât al său pentru o perioadă de două săptămâni și care își pierde în mod involuntar locul de muncă salariat, își menține statutul de lucrător și, prin urmare, dreptul de ședere corespunzător?

2. Aceasta este în esență întrebarea preliminară pe care Court of Appeal (Curtea de Apel, Irlanda) o adresează Curții. Întrebarea a fost formulată în cadrul unei acțiuni introduse de un resortisant român împotriva Minister for Social Protection (ministrul protecției sociale, Irlanda), în urma respingerii de către acesta a cererii sale de acordare a alocației pentru persoanele aflate în căutarea unui loc de muncă.

3. În prezenta cauză, Curtea este, așadar, invitată pentru prima dată să interpreteze articolul 7 alineatul (3) litera (c) din această directivă.

1 Limba originală: franceza.

2 Directiva Parlamentului European și a Consiliului din 29 aprilie 2004 privind dreptul la liberă circulație și ședere pe teritoriul statelor membre pentru cetățenii Uniunii și membrii familiilor acestora, de modificare a Regulamentului (CEE) nr. 1612/68 și de abrogare a Directivelor 64/221/CEE, 68/360/CEE, 72/194/CEE, 73/148/CEE, 75/34/CEE, 75/35/CEE, 90/364/CEE, 90/365/CEE și 93/96/CEE (JO 2004, L 158, p. 77, Ediție specială, 05/vol. 7, p. 56).

II. Cadrul juridic

A. Dreptul Uniunii

4. Considerentele (3), (9) și (10) ale Directivei 2004/38 prevăd:

„(3) Cetățenia Uniunii ar trebui să constituie statutul fundamental al resortisanților din statele membre, dacă aceștia își exercită dreptul la liberă circulație și ședere. Este așadar necesar să se codifice și să se revizuiască instrumentele comunitare existente care tratează în mod separat lucrătorii care desfășoară activități salariate, cei care desfășoară activități independente, precum și studenții și alte persoane inactive, în scopul simplificării și întăririi dreptului la liberă circulație și ședere pentru toți cetățenii Uniunii.

[…]

(9) Cetățenii Uniunii ar trebui să beneficieze de dreptul de ședere în statul membru gazdă pentru o perioadă de cel mult trei luni, fără a face obiectul nici unei condiții sau formalități, alta decât cerința de a deține o carte de identitate valabilă sau un pașaport valabil, fără a se aduce atingere unui tratament mai favorabil aplicabil persoanelor care caută de lucru, conform jurisprudenței Curții de Justiție.

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

5. Articolul 1 din această directivă prevede:

„Prezenta directivă stabilește:

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

[…]”

6. Articolul 7 din directiva menționată, intitulat „Dreptul de ședere pentru o perioadă mai mare de trei luni”, prevede la alineatele (1) și (3):

„(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 […]

[…]

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

[…]

(b) este înregistrat în mod corespunzător ca fiind în șomaj involuntar, după ce a fost angajat pe o perioadă de peste un an, și s-a înregistrat ca persoană care caută de lucru la serviciul competent de ocupare a forței de muncă;

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

[…]”

B. Dreptul irlandez

7. Articolul 6 alineatul 2 literele a) și c) din European Communities (Free Movement of Persons) (nº 2) Regulations 2006 [Regulamentul privind Comunitățile Europene (libera circulație a persoanelor) (nr. 2) din 2006] (denumit în continuare „Regulamentul din 2006”), care a transpus în dreptul irlandez articolul 7 alineatul (3) din Directiva 2004/38, prevede:

„a) Sub rezerva articolului 20, cetățenii Uniunii au dreptul de ședere pe teritoriul unui stat pentru o perioadă mai mare de trei luni în cazul în care:

i) sunt lucrători care desfășoară activități salariate sau activități independente în acel stat;

[…]

c) Sub rezerva articolului 20, persoana căreia i se aplică litera a) punctul i) poate rămâne în statul respectiv la momentul încetării activității prevăzute la respectiva literă în cazul în care

[…]

ii) este înregistrată în mod corespunzător ca fiind în șomaj involuntar, după ce a fost angajată pentru o perioadă mai mare de un an, și s-a înregistrat ca persoană care caută de lucru la serviciul competent al Department of Social and Family Affairs (Ministerul Afacerilor Sociale și Familiei, Irlanda) și al FÁS [Foras Áiseanna Saothair (Autoritatea pentru formarea și ocuparea forței de muncă, Irlanda)] […]

iii) sub rezerva literei d), este înregistrată în mod corespunzător ca fiind în șomaj involuntar, după ce a îndeplinit un contract de muncă pe termen limitat, cu durata de sub un an, sau după ce a devenit șomer în mod involuntar în timpul primului an și s-a înregistrat ca persoană care caută de lucru la serviciul competent al Department of Social and Family Affairs (Ministerul Afacerilor Sociale și Familiei, Irlanda) și al FÁS [Foras Áiseanna Saothair (Autoritatea pentru formarea și ocuparea forței de muncă, Irlanda)] […]”

III. Situația de fapt din litigiul principal, întrebarea preliminară și procedura în fața Curții

8. Domnul Neculai Tarola este un resortisant român care a ajuns pentru prima dată în Irlanda în mai 2007, unde a fost angajat în perioada cuprinsă între 5 și 30 iulie 2007, apoi între 15 august și 14 septembrie 2007. Nu s-a dovedit că acesta a rămas în Irlanda între anii 2007 și 2013. În schimb, nu se contestă că a fost din nou angajat în Irlanda în perioada cuprinsă între 22 iulie și 24 septembrie

2013 de către ASF Recruitment Ltd, apoi între 8 și 22 iulie 2014 de către Marren Brothers Ltd. Pentru acest din urmă loc de muncă, el a primit o remunerație de 1 309 euro. Pe de altă parte, acesta a lucrat de asemenea ca subcontractant independent în perioada cuprinsă între 17 noiembrie și 5 decembrie 2014.

9. La 21 septembrie 2013, domnul Tarola a depus la ministrul protecției sociale o cerere de indemnizație pentru persoane care caută de lucru (*jobseeker's allowance*). Această cerere a fost respinsă pentru motivul că nu a prezentat probe nici pentru reședința obișnuită în Irlanda, nici pentru resursele sale în perioada cuprinsă între 15 septembrie 2007 și 22 iulie 2013.

10. La 26 noiembrie 2013, domnul Tarola a solicitat o indemnizație suplimentară de securitate socială (*supplementary welfare allowance*). Această cerere a fost de asemenea respinsă pentru motivul că nu a putut prezenta elementele care să dovedească modul în care și-a asigurat mijloacele de subzistență și și-a plătit chiria în perioada cuprinsă între luna septembrie a anului 2013 și 14 aprilie 2014.

11. Din acest motiv, domnul Tarola a solicitat revizuirea deciziei din 26 noiembrie 2014 în fața ministrului protecției sociale (Irlanda). Această cale de atac a fost respinsă pentru motivul că perioada scurtă în care domnul Tarola lucrase în iulie 2014 nu este de natură să repună în discuție constatarea potrivit căreia acesta nu avea reședința obișnuită în Irlanda. S-a stabilit că domnul Tarola s-a înregistrat ca persoană care caută de lucru la serviciul competent de ocupare a forței de muncă.

12. La 10 martie 2015, domnul Tarola a solicitat ministrului protecției sociale să reexamineze decizia sa din 26 noiembrie 2014, arătând în special că, în temeiul articolului 7 alineatul (3) litera (c) din Directiva 2004/38, avea drept de ședere în Irlanda ca lucrător pentru o perioadă de șase luni după încetarea activității sale profesionale în iulie 2014. Această cerere a fost respinsă la 31 martie 2015 pentru motivul că, după venirea în Irlanda, acesta nu a lucrat mai mult de un an și nu dispunea de resurse proprii suficiente pentru a-și asigura subzistența.

13. Domnul Tarola a introdus atunci o acțiune împotriva deciziei din 31 martie 2015 la High Court (Înalta Curte, Irlanda). Această acțiune a fost respinsă pentru motivul că nu îndeplinea condițiile prevăzute la articolul 6 alineatul 2 litera c) punctul iii) din Regulamentul din 2006. Mai exact, High Court (Înalta Curte) a statuat că domnul Tarola nu putea fi considerat „lucrător" și, așadar, ca având reședința obișnuită în Irlanda și că, în consecință, acesta nu putea solicita asistență socială în acest sens. Astfel, instanța a considerat că dispoziția menționată viza numai persoanele care au lucrat în baza unui contract de muncă pe durată determinată, cu durata de sub un an. De asemenea, aceasta a considerat că perioada de muncă efectuată de domnul Tarola între 8 și 22 iulie 2014 nu putea fi considerată un contract de muncă pe durată determinată în sensul acestei dispoziții și că dreptul acestuia la o indemnizație pentru persoane care caută de lucru intra sub incidența dispozițiilor articolului 6 alineatul 2 litera c) punctul ii) din Regulamentul din 2006. Aceasta a concluzionat că domnul Tarola nu a prezentat dovada că a lucrat în mod neîntrerupt, pentru o perioadă de un an înaintea depunerii cererii de asistență socială, astfel încât ministrul protecției sociale a respins în mod întemeiat cererea respectivă.

14. Sesizată în apel de domnul Tarola și considerând că această cauză ridica o problemă de interpretare a articolului 7 alineatul (3) litera (c) din Directiva 2004/38, în special în lumina obiectivelor urmărite de această directivă, Court of Appeal (Curtea de Apel), prin decizia din 2 august 2017, depusă la Curte la 9 august 2017, a hotărât să suspende judecarea cauzei și să adreseze Curții următoarea întrebare preliminară:

„În cazul în care un cetățean al altui stat membru al Uniunii, după primele douăsprezece luni de exercitare a dreptului său la liberă circulație, ajunge în statul [membru] gazdă și lucrează (altfel decât în temeiul unui contract de muncă pe durată determinată) pentru o perioadă de două săptămâni în care este remunerat, iar apoi devine șomer în mod involuntar, cetățeanul respectiv își menține astfel

statutul de lucrător pentru o perioadă de încă cel puțin șase luni, în sensul articolului 7 alineatul (3) litera (c) și al articolului 7 alineatul (1) litera (a) din Directiva [2004/38], astfel încât să aibă dreptul la prestații de asistență socială sau, după caz, prestații de securitate socială în aceleași condiții ca un cetățean rezident al statului gazdă?"

15. Domnul Tarola, guvernele irlandez, ceh și francez, precum și Comisia Europeană au depus observații scrise.

16. Domnul Tarola, guvernele irlandez, danez și german, precum și Comisia au prezentat de asemenea observații orale în ședința care a avut loc la 6 septembrie 2018.

IV. Analiză

17. Cererea de decizie preliminară urmărește în esență să stabilească dacă articolul 7 alineatul (1) litera (a) și articolul 7 alineatul (3) litera (c) din Directiva 2004/38 trebuie interpretat în sensul că un resortisant al unui stat membru, care a lucrat în alt stat membru timp de două săptămâni, altfel decât în temeiul unui contract de muncă pe durată determinată, și care se află ulterior în șomaj involuntar, își menține statutul de lucrător în sensul acestor dispoziții.

18. Trebuie precizat de la bun început că analiza noastră nu va urmări să stabilească statutul de lucrător al domnului Tarola, ci dacă acesta își menține sau nu statutul de lucrător în sensul articolului 7 alineatul (1) litera (a) și al articolului 7 alineatul (3) litera (c) din Directiva 2004/38. Astfel, revine instanței de trimitere doar să stabilească dacă reclamantul din litigiul principal are statutul de lucrător [3]. De altfel, contrar celor ce ar putea sugera argumentele prezentate de guvernul irlandez, întrebarea adresată Curții nu se referă la acest aspect [4]. După ce a amintit jurisprudența Curții, potrivit căreia noțiunea „lucrător" [5], în sensul articolului 45 TFUE, în măsura în care definește domeniul de aplicare al unei libertăți fundamentale prevăzute de Tratatul FUE, trebuie interpretată în sens larg [6], instanța de trimitere consideră că o persoană care a fost angajată pentru o perioadă de două

3 Amintim că numai instanța de trimitere este competentă, printre altele, să constate și să aprecieze situația de fapt din litigiul cu care este sesizată. Pentru o ilustrare recentă a acestei jurisprudențe constante, a se vedea Hotărârea din 8 iunie 2016, Hünnebeck (C-479/14, EU:C:2016:412, punctul 36). În special, în ceea ce privește statutul de lucrător, Curtea a considerat că „[n]umai instanța națională poartă răspunderea unor astfel de aprecieri de fapte"; a se vedea Hotărârea din 4 iunie 2009, Vatsouras și Koupatantze (C-22/08 și C-23/08, EU:C:2009:344, punctul 31).

4 Trebuie amintit că nici întrebarea adresată Curții nu se referă la alocația pentru persoane care caută de lucru.

5 Începând cu Hotărârea din 19 martie 1964, Unger (75/63, EU:C:1964:19), Curtea a elaborat o definiție autonomă proprie dreptului Uniunii cu privire la noțiunea „lucrător", în sensul articolului 45 TFUE.

6 Hotărârea din 23 martie 1982, Levin (53/81, EU:C:1982:105, punctul 13), și Hotărârea din 3 iulie 1986, Lawrie-Blum (66/85, EU:C:1986:284, punctul 16). A se vedea de asemenea Hotărârea din 19 iunie 2014, Saint Prix (C-507/12, EU:C:2014:2007, punctul 33 și jurisprudența citată). Amintim în această privință că, potrivit unei jurisprudențe constante, noțiunea „lucrător", în sensul articolului 45 TFUE, are o semnificație autonomă proprie dreptului Uniunii și *nu trebuie interpretată restrictiv*. A se vedea Hotărârea din 26 februarie 1992, Bernini (C-3/90, EU:C:1992:89, punctul 14), Hotărârea din 8 iunie 1999, Meeusen (C-337/97, EU:C:1999:284, punctul 13), Hotărârea din 6 noiembrie 2003, Ninni-Orasche (C-413/01, EU:C:2003:600, punctul 23), Hotărârea din 17 iulie 2008, Raccanelli (C-94/07, EU:C:2008:425, punctul 33), Hotărârea din 21 februarie 2013, N. (C-46/12, EU:C:2013:97, punctul 39), precum și Hotărârea din 1 octombrie 2015, O (C-432/14, EU:C:2015:643, punctul 22).

săptămâni și a fost efectiv remunerată pentru această muncă este un „lucrător” în sensul dreptului Uniunii [7]. Din decizia de trimitere reiese că, după ce a apreciat caracterul real al situației, această instanță a concluzionat că, având în vedere activitatea desfășurată de domnul Tarola [8], acesta trebuia considerat lucrător în sensul dreptului Uniunii.

19. Prin urmare, ne vom limita analiza numai la întrebarea adresată de Court of Appeal (Curtea de Apel), prin care aceasta urmărește să stabilească dacă, ținând seama de scopul urmărit de legiuitorul Uniunii [9], domnul Tarola își menține statutul de lucrător în sensul articolului 7 alineatul (3) litera (c) din Directiva 2004/38.

20. Mai întâi, trebuie să se arate că guvernele francez și ceh, precum și Comisia, asemenea domnului Tarola, consideră că situația acestuia din urmă intră în domeniul de aplicare al articolului 7 alineatul (3) litera (c) din Directiva 2004/38. Această poziție este împărtășită de guvernele danez și german în observațiile lor orale, în timp ce guvernul irlandez a avut un punct de vedere contrar în observațiile sale scrise. Acesta a susținut că articolul 7 alineatul (3) litera (c) din Directiva 2004/38 nu se aplica reclamantului din litigiul principal, întrucât acesta nu a fost angajat în temeiul unui contract pe durată determinată.

21. Trebuie să se precizeze că fiecare dintre intervenienții care au prezentat observații scrise și orale, inclusiv guvernul irlandez [10], a invocat o interpretare diferită a articolului 7 alineatul (3) litera (c) din Directiva 2004/38. Aceste poziții diverse demonstrează necesitatea de a preciza interpretarea care trebuie dată dispoziției menționate.

A. Interpretarea articolului 7 alineatul (3) litera (c) din Directiva 2004/38

22. Potrivit unei jurisprudențe constante a Curții, în vederea interpretării unei dispoziții de drept al Uniunii, trebuie să se țină seama nu numai de termenii utilizați, ci și de contextul său și de obiectivele urmărite de reglementarea din care face parte [11]. Prin urmare, vom face o interpretare literală, teleologică și sistematică a articolului 7 alineatul (3) litera (c) din Directiva 2004/38.

7 Curtea, după ce a amintit că trebuie considerată lucrător „orice persoană care exercită activități reale și efective, cu excepția activităților care sunt atât de reduse încât apar ca fiind pur marginale și accesorii” și că „[c]aracteristica raportului de muncă o constituie, potrivit […] jurisprudențe[i sale], împrejurarea că o persoană îndeplinește, într-o anumită perioadă, pentru o altă persoană și sub îndrumarea acesteia, prestații în schimbul cărora primește o remunerație”, a statuat de asemenea că împrejurarea că o activitate salariată este de scurtă durată nu poate, în sine, să o excludă din domeniul de aplicare al articolului 45 TFUE. A se vedea Hotărârea din 4 iunie 2009, Vatsouras și Koupatantze (C-22/08 și C-23/08, EU:C:2009:344, punctele 26 și 29 și jurisprudența citată). A se vedea de asemenea Hotărârea din 1 octombrie 2015, O (C-432/14, EU:C:2015:643, punctele 23-27 și jurisprudența citată).

8 Instanța de trimitere arată că domnul Tarola a lucrat „altfel decât cu contract de muncă pe durată determinată”. În această privință, din observațiile formulate de reclamantul din litigiul principal în ședință reiese, pe de o parte, că acesta a lucrat ca „lucrător ocazional” în sectorul construcțiilor și, pe de altă parte, că, fiind legată de circumstanțele evoluției pieței muncii din domeniul construcțiilor, durata unui contract de muncă ocazional nu este stabilită în prealabil. În plus, guvernul irlandez însuși a afirmat, în răspunsul la o întrebare adresată în ședință, că un lucrător ocazional „este un lucrător cu fracțiune de normă care lucrează mai puțin de 13 săptămâni și care desfășoară o activitate care nu este regulată”. Potrivit acestui guvern, un lucrător ocazional poate fi considerat ca având statutul de lucrător în sensul dreptului irlandez. În ceea ce privește un contract de muncă ocazional, trebuie amintit că Curtea a statuat deja că „condițiile de încadrare în muncă a unui lucrător în temeiul unui [contract de muncă ocazional] nu interzic calificarea acestuia drept lucrător în sensul articolului 48 din Tratatul CEE [devenit articolul 45 TFUE]”. Hotărârea din 26 februarie 1992, Raulin (C-357/89, EU:C:1992:87, punctul 11).

9 Instanța de trimitere face referire la un just echilibru între obiectivul principal, care constă în realizarea protecției liberei circulații a lucrătorilor, și cel care vizează garantarea faptului că sistemele de securitate socială din statul membru gazdă nu vor suporta o sarcină excesivă. A se vedea considerentele (1)-(4) și (10) ale Directivei 2004/38. A se vedea de asemenea nota de subsol 26 din prezentele concluzii.

10 Cu titlu subsidiar, guvernul irlandez a susținut această poziție.

11 A se vedea în special Hotărârea din 17 noiembrie 1983, Merck (292/82, EU:C:1983:335, punctul 12), Hotărârea din 22 decembrie 2010, Feltgen și Bacino Charter Company (C-116/10, EU:C:2010:824, punctul 12), precum și Hotărârea din 13 septembrie 2017, Khir Amayry (C-60/16, EU:C:2017:675, punctul 29).

1. Cu privire la interpretarea literală a articolului 7 alineatul (3) litera (c) din Directiva 2004/38

23. În conformitate cu articolul 7 alineatul (1) din Directiva 2004/38, toți cetățenii Uniunii au dreptul de ședere pe teritoriul unui stat membru pentru o perioadă mai mare de trei luni. Potrivit articolului 7 alineatul (3) litera (c) din această directivă, 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 – și, în consecință, dreptul de ședere pe teritoriul unui stat membru al Uniunii și după cele trei luni – dacă „este înregistrat în mod corespunzător ca fiind în șomaj involuntar, după ce a îndeplinit un contract de muncă pe termen limitat, cu durata de sub un an, sau după ce a devenit șomer în mod involuntar în timpul primelor douăsprezece luni și s-a înregistrat ca persoană care caută de lucru la serviciul competent de ocupare a forței de muncă”. Potrivit dispoziției menționate, în acest caz, „statutul de lucrător se menține pentru o perioadă de cel puțin șase luni”.

24. La o primă lectură a acestei dispoziții reiese că textul său nu este suficient în sine din punct de vedere gramatical și sintactic. Cu toate acestea, alegerea făcută de legiuitorul Uniunii de a utiliza conjuncția coordonatoare disjunctivă „sau” implică faptul că a doua situație este diferită de prima. În consecință, această dispoziție se referă la două situații distincte. Prima nu pare să ridice o problemă de interpretare din moment ce vizează situația unui cetățean al Uniunii care nu mai desfășoară o activitate salariată în cadrul unui contract de muncă pe termen limitat, cu durata de sub un an, și este înregistrat în mod corespunzător ca fiind în șomaj involuntar, după ce a îndeplinit acest contract.

25. În schimb, formularea celei de a doua situații ridică îndoieli în legătură cu interpretarea sa. Mai precis, această formulare nu indică în mod clar dacă expresia „în timpul primelor douăsprezece luni” se referă la durata perioadei de muncă inițiale a cetățeanului Uniunii în statul gazdă sau la tipul de contract de muncă pe care acesta l-a încheiat în statul membru respectiv (contract pe durată determinată, contract pe durată nedeterminată sau alt tip de contract).

26. Pe baza unei interpretări pur literale a articolului 7 alineatul (3) litera (c) din Directiva 2004/38, interpretarea făcută de instanța de trimitere pare *a priori* rezonabilă. Astfel, această instanță consideră că prima ipoteză a dispoziției menționate („este înregistrat în mod corespunzător ca fiind în șomaj involuntar, după ce a îndeplinit un contract de muncă pe termen limitat, cu durata de sub un an”) are în vedere încetarea contractelor de muncă pe durată determinată de sub un an, în timp ce a doua situație („după ce a devenit șomer în mod involuntar în timpul primelor douăsprezece luni […]”) se referă la încetarea contractelor de muncă cu o durată mai mare de un an. Astfel, este perfect logic că, dacă prima ipoteză privește un contract pe durată determinată încheiat pentru o perioadă mai mică de un an, termenii „în timpul primelor douăsprezece luni” nu pot viza decât o activitate desfășurată pentru o perioadă mai mare de un an.

27. Totuși, în primul rând, considerăm că este important să se precizeze că termenii „în timpul primelor douăsprezece luni” din cea de a doua situație nu vizează un tip concret de contract de muncă și nu fac referire la o durată precisă a contractului. Acești termeni privesc pur și simplu posibilitatea ca un cetățean să se afle în șomaj în timpul primelor douăsprezece luni de muncă, cu alte cuvinte perioada cuprinsă între începutul raportului de muncă și începutul perioadei în care se află în șomaj în mod involuntar, independent, pe de o parte, de tipul de contract prin care a fost angajat și de durata sa (contract pe durată determinată sau nedeterminată, contract cu normă întreagă sau cu

fracțiune de normă sau o altă modalitate de contract) [12] și, pe de altă parte, de natura activității desfășurate (salariată sau independentă) [13].

28. În consecință, dintr-o interpretare literală a versiunii în limba franceză a articolului 7 alineatul (3) litera (c) din Directiva 2004/38 rezultă, în principiu, că a doua situație prevăzută de această dispoziție privește doar durata perioadei cuprinse între începutul raportului de muncă și începutul perioadei de șomaj involuntar, tipul de contract de muncă încheiat sau natura activității desfășurate de cetățeanul Uniunii în timpul primelor douăsprezece luni de muncă neavând un impact asupra acestei interpretări. Compararea diferitelor versiuni lingvistice ale acestei dispoziții nu conduce la o concluzie diferită [14].

29. În ceea ce privește sintagma „în timpul primelor douăsprezece luni”, trebuie să se observe că niciuna dintre versiunile lingvistice examinate nu este un model de claritate. Această sintagmă pare să fie redactată în aceiași termeni în special în versiunile în limbile germană („der ersten zwölf Monate”), engleză („during the first twelve months”), italiană („durante i primi dodici mesi”), polonă („przez pierwsze dwanaście miesięc”), estonă („esimese kaheteistkümne kuu”), portugheză („durante os primeiros 12 meses”), spaniolă („durante los primeros doce meses”), română („în timpul primelor douăsprezece luni”) și lituaniană („per pirmuosius dvylika mėnesių”).

30. Cu toate acestea, interpretarea propusă mai sus nu permite prin ea însăși să se dea un răspuns la întrebarea adresată. Prin urmare, a doua situație prevăzută la articolul 7 alineatul (3) litera (c) din Directiva 2004/38 trebuie interpretată în funcție de contextul în care se înscrie această dispoziție, precum și de economia generală și de finalitatea directivei.

2. Cu privire la interpretarea contextuală a articolului 7 alineatul (3) litera (c) din Directiva 2004/38

31. Articolul 7 alineatul (3) litera (c) din Directiva 2004/38 trebuie interpretat ținându-se seama de celelalte dispoziții conexe din directiva menționată.

32. În această privință, trebuie subliniat că dispozițiile articolului 7 din Directiva 2004/38 prevăd mai multe situații în care cetățeanul Uniunii are dreptul de ședere pe teritoriul altui stat membru pentru o perioadă mai mare de trei luni. Mai precis, alineatul (3) al acestui articol prevede în mod neexhaustiv [15] că, în sensul articolului 7 alineatul (1) litera (a) din aceeași directivă, un cetățean al Uniunii care nu mai desfășoară o activitate salariată sau o activitate independentă își menține totuși statutul de lucrător salariat sau de lucrător care desfășoară o activitate independentă în anumite condiții [16]. Aceste situații

12 A se vedea nota de subsol 8 din prezentele concluzii.

13 În această privință, nu trebuie să se uite că, întrucât articolul 7 alineatul (1) din Directiva 2004/38 nu stabilește o distincție între cetățenii Uniunii activi din punct de vedere economic, care desfășoară o activitate profesională salariată, și cei care desfășoară o activitate profesională independentă, în statul membru gazdă, este pertinent să se observe că a doua situație prevăzută la articolul 7 alineatul (3) litera (c) din Directiva 2004/38, și în special sintagma „în timpul primelor douăsprezece luni”, privește nu numai încetarea unei activități salariate, ci și a unei activități independente. A se vedea Hotărârea din 19 iunie 2014, Saint Prix (C-507/12, EU:C:2014:2007, punctul 27), și Hotărârea din 20 decembrie 2017, Gusa (C-442/16, EU:C:2017:1004, punctele 27, 37 și 38). A se vedea de asemenea Concluziile avocatului general Wathelet prezentate în cauza Gusa (C-442/16, EU:C:2017:607, punctele 62-64).

14 Astfel cum observă Comisia în mod întemeiat și contrar celor susținute de guvernul irlandez, teza „în timpul primelor douăsprezece luni” nu face trimitere la primul an de exercitare a dreptului de liberă circulație, ci la perioada cuprinsă între începutul raportului de muncă și începutul perioadei de șomaj involuntar.

15 Hotărârea din 19 iunie 2014, Saint Prix (C-507/12, EU:C:2014:2007, punctul 38).

16 Hotărârea din 19 iunie 2014, Saint Prix (C-507/12, EU:C:2014:2007, punctul 27).

se referă la anumite dificultăți ale vieții profesionale de natură temporară [17], care țin de situația de incapacitate temporară a lucrătorului rezultată dintr-o boală sau accident [litera (a) a dispoziției menționate], de pierderea involuntară a locului de muncă [literele (b) și (c)] și de situația lucrătorului aflat în formare profesională [litera (d)].

33. Prin articolul 7 alineatul (3) din Directiva 2004/38, legiuitorul Uniunii a dorit să mărească treptat întinderea dreptului de ședere al unui cetățean al Uniunii care, din motivele menționate în cuprinsul său, se află în imposibilitatea temporară de a lucra. Din coroborarea situațiilor prevăzute la literele (a)-(d) ale acestei dispoziții reiese că o creștere treptată a fost stabilită nu numai în funcție de cauza inactivității cetățeanului respectiv (incapacitatea temporară a lucrătorului rezultată dintr-o boală sau dintr-un accident, șomaj involuntar sau formare profesională), ci și de durata inițială a activității sale profesionale în statul membru gazdă (mai mare sau mai mică de un an).

34. Astfel, această creștere treptată se exprimă după cum urmează. Cetățeanul își păstrează statutul de lucrător *fără limită temporală* numai în cazul în care a fost afectat de o incapacitate temporară cauzată de o boală sau de un accident [litera (a) a dispoziției menționate], în cazul în care a efectuat o formare profesională [litera (d)] sau în cazul în care a desfășurat o activitate salariată sau independentă în statul membru gazdă pentru o perioadă mai mare de un an înainte de a se afla în șomaj involuntar [litera (b)]. În schimb, cetățeanul care a ajuns în șomaj involuntar la încetarea contractului său de muncă pe durată determinată de sub un an sau după ce a devenit șomer în mod involuntar în timpul primelor douăsprezece luni [de muncă] își menține statutul de lucrător și, în consecință, dreptul de ședere, *cu o limită temporală eventuală*, și anume „pentru o perioadă de cel puțin șase luni” [litera (c)].

35. În special, în ceea ce privește perioada în care un cetățean al Uniunii care se află în șomaj involuntar își menține statutul de lucrător, *ratio legis* a articolului 7 alineatul (3) literele (b) și (c) din Directiva 2004/38 este de a face două distincții. *Prima distincție* este clar stabilită în funcție de durata inițială a activității pe care cetățeanul a desfășurat-o în statul membru gazdă. Astfel, în timp ce această dispoziție, litera (b), pune accentul pe *durata inițială mai mare de un an*, indiferent de activitatea desfășurată sau de tipul de contract de muncă încheiat de cetățeanul Uniunii, litera (c) pune accentul pe *durata inițială mai mică de un an*, stabilind în același timp o *a doua distincție* după cum cetățeanul Uniunii poate *să prevadă sau nu durata exactă* a contractului său sau a exercitării activității sale.

36. Astfel, prima situație prevăzută la articolul 7 alineatul (3) litera (c) din Directiva 2004/38 urmărește să acopere situația unui cetățean al Uniunii care trebuia să lucreze pentru o perioadă determinată mai mică de un an și care este înregistrat în mod corespunzător ca fiind în șomaj involuntar, după ce și-a îndeplinit contractul. Ni se pare evident că, întrucât în această situație este vorba despre un contract pe durată determinată, se poate afirma că cetățeanul în cauză cunoștea și, în consecință, putea să prevadă data încetării contractului, a cărui durată era stabilită la mai puțin de un an.

37. A doua situație privește situația unui cetățean care, contrar așteptărilor sale și independent de natura activității desfășurate (salariată sau independentă) sau de tipul de contract prin care a fost angajat (pe durată determinată, nedeterminată sau alt tip de contract), se află în șomaj involuntar în timpul primelor douăsprezece luni de muncă. În acest caz, fie cetățeanul nu putea să prevadă durata exactă a locului de muncă ocupat sau a activității desfășurate, fie cunoștea această durată, dar se prevăzuse ca aceasta să fie mai mare de un an. Este irelevant dacă cetățeanul Uniunii a lucrat cincisprezece zile, trei luni sau unsprezece luni, în calitate de lucrător independent sau în cadrul unui

17 Trebuie amintit că Curtea a statuat deja că posibilitatea cetățeanului Uniunii care a încetat temporar să desfășoare o activitate salariată sau independentă de a-și menține statutul de lucrător în temeiul articolului 7 alineatul (3) din Directiva 2004/38, precum și dreptul de ședere corespunzător, în temeiul articolului 7 alineatul (1) din această directivă, se bazează pe premisa potrivit căreia cetățeanul respectiv este disponibil și capabil să se reintegreze pe piața forței de muncă a statului membru gazdă într-un termen rezonabil. A se vedea Hotărârea din 13 septembrie 2018, Prefeta (C-618/16, EU:C:2018:719, punctul 37 și jurisprudența citată).

contract pe durată determinată, nedeterminată sau al unui alt tip de contract, precum un contract de muncă ocazional. Ceea ce prezintă importanță în speță este faptul că, contrar așteptărilor sale, cetățeanul respectiv al Uniunii se află în șomaj involuntar în timpul primelor douăsprezece luni de muncă [18].

38. Această interpretare este confirmată de economia articolului 7 din Directiva 2004/38, despre care amintim că reglementează dreptul cetățeanului Uniunii de ședere pe teritoriul altui stat membru pentru o perioadă mai mare de trei luni, în anumite condiții [19]. Printre aceste condiții se înscriu, în opinia noastră, cele prevăzute la litera (c) a acestei dispoziții, și anume ca cetățeanul Uniunii să fi lucrat în statul membru gazdă cu un contract pe durată determinată mai mică de un an înainte de a ajunge în șomaj involuntar (prima ipoteză) și ca acesta să fi exercitat o activitate salariată sau independentă, dar să se fi găsit în șomaj involuntar în timpul primelor douăsprezece luni de muncă, fără să fi putut să prevadă durata efectivă a activității sale (a doua situație). În acest caz, Directiva 2004/38 îi permite să își mențină statutul de lucrător și, în consecință, dreptul de ședere în statul membru gazdă pentru o perioadă de cel puțin șase luni, cu condiția de a fi „înregistrat ca persoană care caută de lucru la serviciul competent de ocupare a forței de muncă”.

39. Prin urmare, analizată în contextul său, a doua situație prevăzută la articolul 7 alineatul (3) litera (c) din Directiva 2004/38 trebuie interpretată în sensul că privește lucrătorul care desfășoară activități salariate sau activități independente și care este în șomaj involuntar în timpul primelor douăsprezece luni de muncă.

40. Această interpretare este singura susceptibilă să garanteze realizarea obiectivelor urmărite de Directiva 2004/38 [20].

3. Cu privire la interpretarea teleologică a articolului 7 alineatul (3) litera (c) din Directiva 2004/38

41. Concluzia de mai sus este confirmată de analiza finalității Directivei 2004/38 și, mai precis, a articolului 7 alineatul (3) litera (c) din aceasta.

42. Din considerentele (1)-(4) ale Directivei 2004/38 reiese că aceasta urmărește mai ales „să faciliteze și să consolideze exercitarea dreptului fundamental și individual la liberă circulație și ședere pe teritoriul statelor membre care este conferit în mod direct cetățenilor Uniunii prin tratat” [21]. Din considerentele (3) și (4) ale Directivei 2004/38 reiese în special că aceasta „are ca obiectiv, în scopul întăririi dreptului fundamental și individual la liberă circulație și ședere pe teritoriul statelor membre pentru toți cetățenii Uniunii, precum și în scopul simplificării exercitării acestui drept, depășirea abordării sectoriale și fragmentare care ar caracteriza instrumentele dreptului Uniunii anterioare acestei directive, care priveau, separat, printre altele, lucrătorii salariați și pe cei care desfășoară activități independente [care și-au încetat activitatea profesională] prin elaborarea unui act legislativ unic care

18 De exemplu, în cazul în care un cetățean care își exercită dreptul la liberă circulație semnează un contract pe durată determinată pentru trei ani, acesta nu poate să prevadă circumstanțe precum concedierea sau falimentul societății care l-a angajat. În cazul unui lucrător ocazional care s-a deplasat în statul membru gazdă pentru a lucra, este rezonabil să se presupună că o asemenea deplasare avea drept obiectiv faptul că poate lucra mai mult de două săptămâni, mai ales în cazul în care acest cetățean și-a pierdut în mod involuntar locul de muncă.

19 Această interpretare se înscrie perfect în logica articolului 7 din Directiva 2004/38. Astfel, pentru a-și prelungi șederea după cele trei luni în statul membru gazdă, cetățeanul Uniunii trebuie să fie „lucrător[…] care desfășoară activități salariate sau activități independente” [alineatul (1) litera (a)] sau să dispună de suficiente resurse, astfel încât să nu devină o sarcină pentru sistemul de asistență socială al statului membru gazdă în cursul șederii, și să dețină asigurări medicale complete [alineatul (1) litera (b)] sau să fie student [alineatul (1) litera (c)] sau să fie membru de familie care însoțește ori se alătură unui cetățean al Uniunii care îndeplinește el însuși condițiile menționate mai sus [alineatul (1) litera (d)]. În cazul în care cetățeanul îndeplinește una dintre aceste condiții, beneficiul dreptului de ședere pentru o perioadă mai mare de trei luni se extinde [sub rezerva limitărilor prevăzute la alineatul (4)] și la membrii familiei sale care nu au cetățenia unui stat membru [alineatul (2)].

20 Amintim că, „[ț]inând seama de contextul și de obiectivul urmărit prin Directiva 2004/38, dispozițiile acesteia nu pot fi interpretate restrictiv și nu trebuie, în orice caz, să fie lipsite de efect util”. Hotărârea din 25 iulie 2008, Metock și alții (C-127/08, EU:C:2008:449, punctul 84), și Hotărârea din 18 decembrie 2014, McCarthy și alții (C-202/13, EU:C:2014:2450, punctul 32).

21 Hotărârea din 25 iulie 2008, Metock și alții (C-127/08, EU:C:2008:449, punctul 82), Hotărârea din 5 mai 2011, McCarthy (C-434/09, EU:C:2011:277, punctul 28), precum și Hotărârea din 19 septembrie 2013, Brey (C-140/12, EU:C:2013:565, punctul 71).

codifică și revizuiește aceste instrumente”[22]. Mai precis, în acest context, Curtea a statuat că obiectivul urmărit de articolul 7 alineatul (3) din Directiva 2004/38 este „de a securiza, prin menținerea statutului de lucrător, dreptul de ședere al persoanelor care au încetat să își desfășoare activitatea profesională din cauza lipsei de muncă din *împrejurări independente de voința lor*”[23].

43. În plus, Curtea a precizat că obiectul Directivei 2004/38 privește, astfel cum reiese din articolul 1 litera (a) din aceasta, condițiile de exercitare a dreptului la liberă circulație și ședere pe teritoriul statelor membre de către cetățenii Uniunii, printre care figurează, în ceea ce privește șederile pentru o perioadă mai mare de trei luni, cele enunțate la articolul 7 din directiva menționată[24]. În această privință, trebuie amintit că din considerentul (10) al directivei menționate reiese că „aceste condiții urmăresc, printre altele, să evite ca aceste persoane să devină o sarcină excesivă pentru sistemul de asistență socială al statului membru gazdă”[25].

44. În contextul global al Directivei 2004/38, aceste obiective, care se înscriu într-o ierarhie[26], sunt arbitrate de un sistem gradual care reglementează dreptul de ședere în statul membru gazdă. Preluând în esență etapele și condițiile prevăzute în diferitele instrumente ale dreptului Uniunii și jurisprudența anterioară acestei directive, sistemul respectiv conduce la dreptul de ședere permanentă[27]. Astfel, între dreptul de ședere de trei luni, pe de o parte, și dreptul de ședere permanentă, pe de altă parte, dreptul de ședere pentru o perioadă mai mare de trei luni este supus condițiilor prevăzute la articolul 7 alineatul (1) din Directiva 2004/38. Pe de altă parte, potrivit articolului 14 alineatul (2) din directiva menționată, cetățeanul Uniunii își păstrează acest drept numai atât timp cât îndeplinește condițiile prevăzute la articolul 7 din respectiva directivă care urmăresc, astfel cum am amintit mai sus, să evite ca acesta să devină o sarcină excesivă pentru sistemul de asistență socială al statului membru gazdă.

45. Suntem convinși că interpretarea pe care o propunem a articolului 7 alineatul (3) litera (c) din Directiva 2004/38 se înscrie perfect nu numai în cadrul sistemului gradual prevăzut de aceasta pentru a reglementa dreptul de ședere în statul membru gazdă, ci și în cadrul specific al *sistemului gradual de menținere a statutului de lucrător*, care urmărește securizarea dreptului de ședere și a accesului la prestații sociale[28]. Prin instituirea acestui sistem, Directiva 2004/38 ia în considerare ea însăși diferiți factori ce caracterizează situația individuală a fiecărui solicitant al unei prestații sociale și în special durata exercitării unei activități economice[29], precum și, în cadrul dispoziției analizate, *gradul de previzibilitate a unei asemenea durate*[30]. Astfel cum a statuat Curtea, acest sistem gradual permite cetățenilor în cauză să își cunoască în mod neechivoc drepturile, obligațiile și garanțiile de care beneficiază, respectând totodată principiul proporționalității și evitând costurile excesive pentru sistemul de securitate socială al statului membru gazdă[31].

22 Hotărârea din 20 decembrie 2017, Gusa (C-442/16, EU:C:2017:1004, punctul 40 și jurisprudența citată).

23 Sublinierea noastră. Hotărârea din 20 decembrie 2017, Gusa (C-442/16, EU:C:2017:1004, punctul 42 și jurisprudența citată).

24 A se vedea în special Hotărârea din 5 mai 2011, McCarthy (C-434/09, EU:C:2011:277, punctul 33).

25 Hotărârea din 21 decembrie 2011, Ziolkowski și Szeja (C-424/10 și C-425/10, EU:C:2011:866, punctul 40), Hotărârea din 4 octombrie 2012, Comisia/Austria (C-75/11, EU:C:2012:605, punctul 60), precum și Hotărârea din 19 septembrie 2013, Brey (C-140/12, EU:C:2013:565, punctul 54).

26 A se vedea Concluziile avocatului general Wathelet prezentate în cauza Gusa (C-442/16, EU:C:2017:607, punctele 51 și 52). „Acest al doilea obiectiv [care reiese din considerentul (10)] există însă doar prin prisma primului obiectiv: întrucât directiva urmărește facilitarea exercitării dreptului de ședere, statele membre au considerat că era necesar să se asigure că sarcina financiară a acestei libertăți este controlată”.

27 Hotărârea din 21 decembrie 2011, Ziolkowski și Szeja (C-424/10 și C-425/10, EU:C:2011:866, punctul 38). A se vedea articolul 6 și articolul 14 alineatul (1) din Directiva 2004/38 privind dreptul de ședere de până la trei luni, articolul 7 și articolul 14 alineatul (2) din această directivă privind dreptul de ședere pentru o perioadă mai mare de trei luni și articolul 16 din aceeași directivă privind dreptul de ședere permanentă.

28 Hotărârea din 15 septembrie 2015, Alimanovic (C-67/14, EU:C:2015:597, punctul 60).

29 Hotărârea din 15 septembrie 2015, Alimanovic (C-67/14, EU:C:2015:597, punctul 60).

30 A se vedea punctele 37 și 38 din prezentele concluzii.

31 A se vedea în acest sens Hotărârea din 15 septembrie 2015, Alimanovic (C-67/14, EU:C:2015:597, punctul 61).

46. Interpretarea celei de a doua situații prevăzute la articolul 7 alineatul (3) litera (c) în sensul că vizează doar persoanele care au desfășurat o activitate salariată în cadrul unui contract pe durată determinată, excluzându-le pe cele care au desfășurat o activitate salariată în cadrul unui alt tip de contract sau o activitate independentă, ar fi contrară finalității Directivei 2004/38 [32]. Pe de altă parte, o interpretare care stabilește o distincție între lucrători în funcție de tipul de contract de muncă pe care l-au încheiat sau de activitatea pe care au desfășurat-o ar implica o diferență de tratament nejustificată. O asemenea diferență de tratament ar conduce la „rezervarea" obiectivului principal al directivei, și anume de a facilita și de a consolida exercitarea dreptului fundamental și individual de liberă circulație și ședere pe teritoriul statelor membre, pentru lucrătorii care se află într-o situație mai stabilă, întrucât aceștia au încheiat contracte de muncă pe durată determinată sau nedeterminată, și la excluderea altor categorii de lucrători care au încheiat contracte mai „flexibile" (în special contractele de muncă cu fracțiune de normă sau ocazionale) și care, în consecință, se află într-o situație de vulnerabilitate vădită [33].

47. Astfel, asemenea unui lucrător salariat care a încheiat un contract pe durată determinată care își poate pierde locul de muncă în urma, printre altele, a unei concedieri, un lucrător care a încheiat un alt tip de contract [34] își poate pierde de asemenea locul de muncă, iar o persoană care a desfășurat o activitate independentă poate fi constrânsă să înceteze acea activitate. În astfel de împrejurări, persoana în cauză s-ar putea afla astfel într-o situație de vulnerabilitate comparabilă cu cea a unui lucrător care a încheiat un contract de muncă pe durată determinată și este concediat [35].

48. În aceste condiții, ar fi justificat ca respectiva persoană să nu beneficieze de același nivel de protecție în ceea ce privește păstrarea dreptului său de ședere cu cea de care se bucură o persoană care a încetat să desfășoare o activitate salariată în cadrul unui contract pe durată determinată?

49. Considerăm că răspunsul este negativ. În cele două situații, persoana se află în șomaj involuntar din cauza lipsei de muncă, din rațiuni independente de voința sa, după ce a desfășurat o activitate salariată sau independentă pentru o perioadă mai mică de un an și, în consecință, trebuie să beneficieze de protecția conferită la articolul 7 alineatul (3) litera (c) din Directiva 2004/38, în cazul în care s-a înregistrat ca persoană care caută de lucru la serviciul competent de ocupare a forței de muncă.

50. Pe de altă parte, în opinia noastră, nu există nicio justificare obiectivă pentru o diferență de tratament care ar conduce la neacordarea dreptului de ședere unei persoane care a desfășurat o activitate salariată sau independentă pentru o perioadă mai mică de un an în statul membru gazdă și, prin urmare, a contribuit la sistemul social și fiscal din statul membru respectiv și la acordarea unui drept de ședere unei persoane care caută de lucru, care nu a desfășurat niciodată o activitate economică în acest stat membru și nu a contribuit niciodată la acest sistem social și fiscal, dar care îndeplinește condițiile prevăzute la articolul 14 alineatul (4) litera (b) din Directiva 2004/38 [36].

32 A se vedea considerentele (3) și (4) ale Directivei 2004/38.

33 A se vedea în acest sens O'Brien, Ch., „Civis Capitalism Sum: Class as the New Guiding Principle of EU Free Movement Rights", în *Common Market Law Review*, vol. 53, 2016, p. 937-978, și în special 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", în *Common Market Law Review*, vol. 52, 2015, p. 889-938, în special p. 926 și urm.: „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 Precum un contract pe durată nedeterminată sau un contract de muncă ocazional.

35 În ceea ce privește în special o persoană care a încetat să desfășoare o activitate independentă, a se vedea prin analogie Hotărârea din 20 decembrie 2017, Gusa (C-442/16, EU:C:2017:1004, punctul 43).

36 „[…] În acest caz, cetățenii Uniunii […] nu pot fi expulzați atât timp cât cetățenii Uniunii pot dovedi că sunt în continuare în căutarea unui loc de muncă și că au șanse reale de a fi angajați." În ceea ce privește posibilitatea de care dispune statul membru gazdă de a nu acorda dreptul la prestații de asistență socială în astfel de cazuri, a se vedea articolul 24 alineatul (2) din Directiva 2004/38.

4. Interpretarea articolului 7 alineatul (3) litera (c) din Directiva 2004/38 în raport cu geneza acestuia

51. Geneza dispoziției menționate ne permite să confirmăm această interpretare. Articolul 8 alineatul (7) litera (c) din propunerea inițială a Comisiei [37] și articolul 9 alineatul (3) litera (c) din rezoluția legislativă a Parlamentului European [38] se refereau doar la situația în care „persoana interesată [se afla] în șomaj involuntar în urma încetării contractului său de muncă pe durată determinată de sub un an” [39]. Parlamentul doar a deplasat conținutul articolului 8 alineatul (7) litera (c) din propunerea inițială a Comisiei la articolul 9 alineatul (3) litera (c) din rezoluția legislativă a Parlamentului. Acest amendament a fost reluat de Comisie în propunerea sa modificată [40] și, ulterior, de Consiliul Uniunii Europene în propunerea sa comună [41]. Cu toate acestea, astfel cum reiese din expunerea sa de motive, „modul de redactare a literei (c) [fusese] modificat de Consiliu, pentru a clarifica faptul că, în acest caz special, statutul de lucrător se menține pentru o perioadă de cel puțin șase luni”. Trebuie să se observe că o altă modificare a fost adusă acestei dispoziții prin adăugarea tezei „sau după ce a devenit șomer în mod involuntar în timpul primelor douăsprezece luni”.

52. În opinia noastră, inserarea acestei teze în cursul lucrărilor pregătitoare ale Directivei 2004/38 confirmă voința legiuitorului Uniunii de a extinde la alte tipuri de contracte domeniul de aplicare al articolului 7 alineatul (3) litera (c) din această directivă, care este limitat la contractele pe durată determinată.

B. Statul membru gazdă nu are posibilitatea de a condiționa menținerea statutului de lucrător de desfășurarea unei activități salariate pentru o perioadă minimă

53. Guvernele danez, german și francez susțin că, având în vedere considerentul (10) al Directivei 2004/38, există situații în care un stat membru poate considera în mod întemeiat că o persoană nu a desfășurat o activitate salariată pentru o perioadă suficient de lungă pentru a se putea prevala de articolul 7 alineatul (3) litera (c) din directiva menționată. În consecință, acestea consideră că autoritățile naționale trebuie să poată stabili condițiile pentru menținerea statutului de lucrător.

54. Trebuie subliniat că, astfel cum a arătat în mod întemeiat Comisia, Directiva 2004/38 prevede garanții suficiente pentru a evita costurile excesive pentru sistemul de securitate socială din statele membre gazdă, rezultate din cereri abuzive de prestații sociale [42].

37 Propunere de directivă a Parlamentului European și a Consiliului privind dreptul la liberă circulație și ședere pe teritoriul statelor membre pentru cetățenii Uniunii și membrii familiilor acestora, COM(2001) 257 final (JO 2001, C 270 E, p. 150). Articolul 8 se referea la formalitățile administrative pentru cetățeni.

38 Rezoluția legislativă a Parlamentului European privind Propunerea de directivă a Parlamentului European și a Consiliului privind dreptul la liberă circulație și ședere pe teritoriul statelor membre pentru cetățenii Uniunii și membrii familiilor acestora, COM(2001) 257 – C5-0336/2001 –2001/0111(COD) (JO 2004, C 43 E, p. 42).

39 Articolul 9 era consacrat condițiilor de exercitare a dreptului de ședere pentru o perioadă mai mare de șase luni.

40 A se vedea articolul 7 alineatul (2a) (amendamentul 30). Propunerea modificată de directivă a Parlamentului European și a Consiliului privind dreptul la liberă circulație și ședere pe teritoriul statelor membre pentru cetățenii Uniunii și membrii familiilor acestora [prezentată de Comisie în conformitate cu articolul 250 alineatul (2) din Tratatul CE], COM/2003/0199 final – COD 2001/0111.

41 Poziția comună (CE) nr. 6/2004 adoptată de Consiliu la 5 decembrie 2003 în vederea adoptării Directivei 2004/[38]/CE a Parlamentului European și a Consiliului din […] privind dreptul la liberă circulație și ședere pe teritoriul statelor membre pentru cetățenii Uniunii și membrii familiilor acestora, de modificare a Regulamentului (CEE) nr. 1612/68 și de abrogare a Directivelor 64/221/CEE, 68/360/CEE, 72/194/CEE, 73/148/CEE, 75/34/CEE, 75/35/CEE, 90/364/CEE, 90/365/CEE și 93/96/CEE (JO 2004, C 54 E, p. 12).

42 În acest context, Curtea a statuat că „[această d]irectiv[ă], stabilind un sistem gradual de menținere a statutului de lucrător, care urmărește securizarea dreptului de ședere și a accesului la prestații sociale, ia în considerare ea însăși diferiți factori ce caracterizează situația individuală a fiecărui solicitant al unei prestații sociale și în special durata exercitării unei activități economice”. Hotărârea din 15 septembrie 2015, Alimanovic (C-67/14, EU:C:2015:597, punctul 60).

55. Amintim, în primul rând, că, în conformitate cu articolul 24 alineatul (1) din această directivă, „orice cetățean al Uniunii care, în temeiul [respectivei] directive, își are reședința pe teritoriul statului membru gazdă se bucură de egalitate de tratament în raport cu resortisanții statului membru respectiv”. În consecință, atunci când dreptul național exclude de la beneficiul drepturilor la prestații sociale persoanele care au desfășurat o activitate salariată sau independentă numai pentru o perioadă scurtă, aceste excluderi se aplică în același mod lucrătorilor mobili din alte state membre.

56. În al doilea rând, articolul 7 alineatul (3) litera (c) din Directiva 2004/38 restrânge la „cel puțin șase luni” durata menținerii statutului de lucrător și, prin urmare, a beneficiului dreptului la egalitate de tratament. În consecință, menținerea statutului de lucrător nu ar conferi în mod necesar dreptul de a beneficia de alocația pentru persoane care caută de lucru. Dreptul la egalitatea de tratament presupune doar că lucrătorul trebuie să beneficieze de aceleași drepturi cu cele garantate resortisanților statului membru gazdă.

57. În al treilea rând, articolul 7 alineatul (3) litera (c) din Directiva 2004/38 prevede că, pentru menținerea statutului de lucrător, persoana trebuie să fi pierdut involuntar locul de muncă de lucrător salariat sau de lucrător care desfășoară activități independente și să se fi înregistrat ca persoană care caută de lucru la serviciul competent de ocupare a forței de muncă. Astfel cum a observat Comisia, această cerință urmărește să garanteze că persoanele nu se plasează ele însele în mod artificial în poziția de a beneficia de dreptul la egalitate de tratament. În această privință, trebuie subliniat că, în speță, niciun element din decizia de trimitere nu indică faptul că domnul Tarola ar fi beneficiat de articolul 7 alineatul (3) din directivă în mod abuziv [43].

58. În al patrulea și ultimul rând, este clar că statele membre nu pot condiționa menținerea statutului de lucrător de desfășurarea unei activități salariate pentru o perioadă minimă, alta decât cea stabilită la articolul 7 alineatul (3) litera (c) din Directiva 2004/38. O poziție diferită ar permite să se introducă o limitare suplimentară neprevăzută de legiuitorul Uniunii.

59. În opinia noastră, din cuprinsul punctelor 22-52 din prezentele concluzii rezultă în mod clar că cea de a doua situație prevăzută la articolul 7 alineatul (3) litera (c) din Directiva 2004/38 se aplică lucrătorului care se află în șomaj involuntar în timpul primelor douăsprezece luni de muncă, independent de natura activității desfășurate (salariată sau independentă) sau de tipul de contract de muncă pe care l-a încheiat (pe durată determinată, nedeterminată sau alt tip de contract).

V. Concluzie

60. Având în vedere ansamblul considerațiilor care precedă, propunem Curții să răspundă la întrebarea adresată de Court of Appeal (Curtea de Apel, Irlanda) după cum urmează:

„Articolul 7 alineatul (1) litera (a) și articolul 7 alineatul (3) litera (c) din Directiva 2004/38 a Parlamentului European și a Consiliului din 29 aprilie 2004 privind dreptul la liberă circulație și ședere pe teritoriul statelor membre pentru cetățenii Uniunii și membrii familiilor acestora, de modificare a Regulamentului (CEE) nr. 1612/68 și de abrogare a Directivelor 64/221/CEE, 68/360/CEE, 72/194/CEE, 73/148/CEE, 75/34/CEE, 75/35/CEE, 90/364/CEE, 90/365/CEE și 93/96/CEE trebuie interpretat în sensul că un resortisant al unui stat membru, care a lucrat în alt stat membru pentru o perioadă de două săptămâni, altfel decât în temeiul unui contract de muncă pe durată determinată, și care se află ulterior în șomaj involuntar, își menține statutul de lucrător în sensul acestor dispoziții.”

43 În această privință, în ceea ce privește noțiunea de abuz de drept, a se vedea Concluziile noastre prezentate în cauza McCarthy și alții (C-202/13, EU:C:2014:345, punctele 108-115).