Repertoriul jurisprudenței

CONCLUZIILE AVOCATULUI GENERAL
MELCHIOR WATHELET
prezentate la 26 iulie 2017 [1]

Cauza C-442/16

Florea Gusa
împotriva
Minister for Social Protection,
Attorney General,
Irlanda

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

„Trimitere preliminară – Regulamentul (CE) nr. 883/2004 – Prestații speciale în numerar de tip necontributiv – Indemnizație pentru persoane care caută de lucru – Directiva 2004/38/CE – Articolul 7 alineatul (3) litera (b) – Cetățean al Uniunii care a avut reședința și a lucrat ca persoană care desfășoară o activitate independentă în statul membru gazdă – Încetarea statutului de lucrător care desfășoară o activitate independentă”

I. Introducere

1. Prezenta cerere de decizie preliminară privește, cu titlu principal, problema dacă un stat membru poate exclude de la beneficiul prestațiilor de subzistență de tip necontributiv, în sensul Regulamentului (CE) nr. 883/2004 al Parlamentului European și al Consiliului din 29 aprilie 2004 privind coordonarea sistemelor de securitate socială [2], astfel cum a fost modificat prin Regulamentul (CE) nr. 988/2009 al Parlamentului European și al Consiliului din 16 septembrie 2009 [3] (denumit în continuare „Regulamentul nr. 883/2004”), resortisantul unui alt stat membru care a lucrat o perioadă de peste un an ca persoană care desfășoară o activitate independentă pe teritoriul său sau dacă resortisantul în cauză își păstrează calitatea de „lucrător” [4] în sensul articolului 7 alineatul (3) litera (b) din Directiva 2004/38/CE a Parlamentului European și a Consiliului din 29 aprilie 2004 privind dreptul la liberă circulație și ședere pe teritoriul statelor membre pentru cetățenii Uniunii și membrii familiilor acestora, de modificare a Regulamentului (CEE) nr. 1612/68 și de abrogare a Directivelor 64/221/CEE, 68/360/CEE, 72/194/CEE, 73/148/CEE, 75/34/CEE, 75/35/CEE, 90/364/CEE, 90/365/CEE și 93/96/CEE [5].

1 Limba originală: franceza.

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

3 JO 2009, L 284, p. 43.

4 În cadrul prezentelor concluzii, termenul „lucrător” utilizat fără vreo altă precizare privește cu caracter general persoana care desfășoară o activitate economică, indiferent că este salariată sau independentă.

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

2. Ceea ce prezintă importanță mai mare este că, prin intermediul întrebărilor diferite pe care le adresează, instanța de trimitere oferă Curții oportunitatea de a preciza întinderea cetățeniei Uniunii Europene și de a elimina incertitudinile care au permis pronunțarea, în această privință, a Hotărârii din 11 noiembrie 2014, Dano (C-333/13, EU:C:2014:2358), a Hotărârii din 15 septembrie 2015, Alimanovic (C-67/14, EU:C:2015:597), a Hotărârii din 25 februarie 2016, García-Nieto și alții (C-299/14, EU:C:2016:114), precum și a Hotărârii din 14 iunie 2016, Comisia/Regatul Unit (C-308/14, EU:C:2016:436).

II. Cadrul juridic

A. Dreptul Uniunii

1. Regulamentul nr. 883/2004

3. Articolul 3 din Regulamentul nr. 883/2004, intitulat „Domeniul de aplicare material”, are următorul cuprins:

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

[…]

(h) ajutoarele de șomaj;

[…]

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

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

[…]”

4. Potrivit articolului 4 din Regulamentul nr. 883/2004, intitulat „Egalitatea de tratament”:

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

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

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

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

(a) care sunt destinate să furnizeze:

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

sau

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

și

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

și

(c) sunt enumerate în anexa X.

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

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

6. În anexa X la Regulamentul nr. 883/2004, intitulată „Prestații speciale în bani de tip necontributiv”, în secțiunea referitoare la Irlanda, figurează litera (a) care privește „[i]ndemnizați[a] pentru persoanele care caută un loc de muncă [partea 3 capitolul 2 din Legea consolidată din 2005 privind securitatea socială (Social Welfare Consolidation Act)]”.

2. *Directiva 2004/38*

7. Potrivit considerentelor (1)-(4) ale Directivei 2004/38:

„(1) Cetățenia Uniunii conferă fiecărui cetățean al Uniunii un drept fundamental și individual la liberă circulație și ședere pe teritoriul statelor membre, sub rezerva limitărilor și condițiilor prevăzute de tratat și a măsurilor adoptate în scopul aplicării acestuia.

(2) Libera circulație a persoanelor constituie una dintre libertățile fundamentale ale pieței interne, care reprezintă un spațiu fără frontiere interne, în care libertatea este asigurată în conformitate cu dispozițiile tratatului.

(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.

(4) În scopul remedierii acestei abordări sectoriale și fragmentate a dreptului la liberă circulație și ședere, precum și pentru facilitarea exercitării acestui drept, este necesar să existe un singur act legislativ care să modifice Regulamentul (CEE) nr. 1612/68 al Consiliului din 15 octombrie 1968 privind libera circulație a lucrătorilor în cadrul Comunității și să se abroge următoarele acte: Directiva 68/360/CEE a Consiliului din 15 octombrie 1968 privind desființarea restricțiilor de circulație și ședere în cadrul Comunității pentru lucrătorii din statele membre și familiile acestora [JO 1968, L 257, p. 13], Directiva 73/148/CEE a Consiliului din 21 mai 1973 privind eliminarea restricțiilor de circulație și ședere în cadrul Comunității pentru resortisanții statelor membre în materie de stabilire și de prestare de servicii [JO 1973, L 172, p. 14], Directiva 90/364/CEE a Consiliului din 28 iunie 1990 privind dreptul de ședere [JO 1990, L 180, p. 26], Directiva 90/365/CEE a Consiliului din 28 iunie 1990 privind dreptul de ședere a persoanelor salariate și nesalariate care și-au încetat activitatea profesională [JO 1990, L 180, p. 28] și Directiva 93/96/CEE a Consiliului din 29 octombrie 1993 privind dreptul de ședere al persoanelor aflate la studii [JO 1993, L 317, p. 59].”

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

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

(a) sunt lucrători care desfășoară activități salariate sau activități independente în statul membru gazdă sau

(b) dispun de suficiente resurse pentru ei și pentru membrii familiilor lor, astfel încât să nu devină o sarcină pentru sistemul de asistență socială al statului membru gazdă în cursul șederii și dețin asigurări medicale complete în statul membru gazdă sau

[…]

(d) sunt membri de familie care însoțesc ori se alătură unui cetățean al Uniunii care îndeplinește el însuși condițiile menționate la litera (a), (b) sau (c).

[…]

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

[…]

(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;

[…]”

9. Potrivit articolului 14 din Directiva 2004/38, intitulat „Păstrarea dreptului de ședere”:

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

[…]

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

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

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

10. Articolul 16 din Directiva 2004/38 definește regula generală cu privire la dreptul de ședere permanentă pentru cetățenii Uniunii și pentru membrii familiilor acestora. Potrivit alineatului (1) al acestui articol, „[c]etățenii Uniunii care și-au avut reședința legală pe teritoriul statului membru gazdă în cursul unei perioade neîntrerupte de cinci ani dobândesc dreptul de ședere permanentă pe teritoriul acestuia. Acest drept nu face obiectul condițiilor prevăzute la capitolul III”.

11. În sfârșit, articolul 24 din această directivă, intitulat „Egalitatea de tratament”, prevede:

„(1) Sub rezerva dispozițiilor speciale prevăzute expres de tratat și de dreptul derivat, orice cetățean al Uniunii care, în temeiul prezentei directive, își are reședința pe teritoriul statului membru gazdă se bucură de egalitate de tratament în raport cu resortisanții statului membru respectiv în domeniul de aplicare al tratatului. Beneficiul acestui drept se extinde asupra membrilor de familie care nu au cetățenia unui stat membru și care au dreptul de ședere sau dreptul de ședere permanentă.

(2) Prin derogare de la dispozițiile alineatului (1), statul membru gazdă nu este obligat să acorde dreptul la prestații de asistență socială în timpul primelor trei luni de ședere sau, după caz, în timpul perioadei mai lungi prevăzute la articolul 14 alineatul (4) litera (b) și nici nu este obligat ca, înainte de dobândirea dreptului de ședere permanentă, să acorde ajutoare pentru studii, inclusiv pentru formare profesională, constând în burse de studiu sau împrumuturi, unor persoane altele decât lucrătorii care desfășoară activități salariate sau independente, persoanelor care își mențin acest statut și membrilor familiilor acestora.”

B. Dreptul național

1. *Regulamentul din 2006*

12. Directiva 2004/38 a fost transpusă în dreptul irlandez prin Regulamentul nr. 2 din 2006 privind Comunitățile Europene (libera circulație a persoanelor) [6].

6 European Communities (Free Movement of Persons) (nº 2) Regulations 2006 (SI 2006, nr. 656, denumit în continuare „Regulamentul din 2006”).

13. Potrivit articolului 6 alineatul (2) din Regulamentul din 2006:

„(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 (a) punctul (i) în cazul în care:

(i) se află în incapacitate temporară de a munci, ca rezultat al unei boli sau al unui accident;

(ii) este înregistrată în mod corespunzător ca fiind în șomaj involuntar, după ce a fost angajată pe o perioadă de peste 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].”

2. *Legea din 2005*

14. Indemnizația pentru persoanele care caută de lucru în Irlanda este prevăzută la articolul 139 din Legea consolidată din 2005 privind securitatea socială și serviciile sociale (cu modificările ulterioare)[7].

15. Articolul 141 din Legea din 2005 aplicabilă la data faptelor din litigiul principal definește criteriile de eligibilitate pentru acordarea indemnizației, printre care figurează examinarea resurselor solicitantului și verificarea caracterului obișnuit al reședinței sale pe teritoriul acelui stat. Nu se contestă, în schimb, că atât lucrătorul care desfășoară activități salariate, cât și lucrătorul care desfășoară activități independente poate solicita acordarea unei indemnizații pentru persoanele care caută de lucru[8].

16. Conform articolului 246 alineatul 5 din Legea din 2005, persoana care nu are dreptul de ședere în Irlanda nu este considerată ca având reședința obișnuită în acest stat în vederea aplicării legii menționate.

17. Articolul 246 alineatul 6 din Legea din 2005 precizează că printre persoanele considerate a avea dreptul de ședere în Irlanda în vederea aplicării alineatului 5 al articolului menționat figurează persoanele care au dreptul de intrare și de ședere pe teritoriul acestui stat în temeiul Regulamentului din 2006.

III. Situația de fapt din litigiul principal

18. Domnul Florea Gusa, resortisant român, a ajuns în Irlanda în luna octombrie a anului 2007. În primul an al șederii sale în Irlanda, copiii săi, care aveau de asemenea reședința în Irlanda, l-au susținut financiar. Ulterior, din luna octombrie a anului 2008 până în luna octombrie a anului 2012, acesta a lucrat ca stucaturist, în calitate de lucrător care desfășoară o activitate independentă.

7 Social Welfare Consolidation Act 2005 (as amended), denumită în continuare „Legea din 2005”.

8 A se vedea cererea de decizie preliminară, punctul 16.

19. Potrivit deciziei de trimitere, domnul Gusa a trebuit să își înceteze activitatea din cauza lipsei de clientelă survenite ca urmare a crizei economice. El a introdus atunci o cerere de acordare a indemnizației pentru persoanele care caută de lucru care a fost respinsă prin decizia din 22 noiembrie 2012.

20. Decizia de respingere se întemeia pe motivul că domnul Gusa nu avea în mod obișnuit reședința în Irlanda, întrucât statutul de rezident obișnuit era supus condiției de a avea un drept de ședere în sensul Regulamentului din 2006. Or, se considera că și-a pierdut acest drept ca urmare a încetării activității sale independente. În plus, domnul Gusa nu ar fi demonstrat că dispunea de resurse suficiente pentru a-și asigura subzistența și nici de o asigurare medicală completă. În consecință, decizia constata că domnul Gusa nu mai îndeplinea condițiile prevăzute la articolul 6 alineatul (2) litera (a) din Regulamentul din 2006 [care transpune în dreptul național articolul 7 alineatul (1) din Directiva 2004/38]. Pe de altă parte, în calitate de lucrător care desfășoară activități independente, acesta nu beneficia nici de protecția oferită de articolul 6 alineatul (2) litera (c) punctul (ii) din Regulamentul din 2006 [care transpune în dreptul național articolul 7 alineatul (3) litera (b) din Directiva 2004/38].

21. Domnului Gusa i-a fost autorizată formularea unei acțiuni în anulare la High Court (Înalta Curte, Irlanda), care a confirmat decizia de respingere. Ulterior, domnul Gusa a declarat apel împotriva acestei decizii la Supreme Court (Curtea Supremă, Irlanda).

22. Conform articolului 64 din Constituția irlandeză, apelul a fost transferat la instanța de trimitere care a solicitat ajutorul Curții, întrucât dispozițiile aplicabile puneau în aplicare mai multe dispoziții ale dreptului Uniunii. În consecință, aceasta a hotărât să suspende judecarea cauzei și să solicite Curții să se pronunțe cu titlu preliminar.

IV. Cererea de decizie preliminară și procedura în fața Curții

23. Prin decizia din 29 iulie 2016, primită de Curte la 8 august 2016, Court of Appeal (Curtea de Apel, Irlanda) a hotărât, așadar, să adreseze Curții următoarele întrebări preliminare:

„1) Un cetățean al Uniunii (1) care este un resortisant al unui alt stat membru, (2) care a avut reședința legală și a desfășurat o activitate independentă într-un stat membru gazdă timp de aproximativ patru ani, (3) al cărui raport de muncă sau activitate economică a încetat din cauza lipsei cererii pe piață și (4) care s-a înregistrat ca persoană care caută de lucru la serviciul competent de ocupare a forței de muncă își păstrează statutul de persoană care desfășoară o activitate independentă potrivit articolului 7 alineatul (1) litera (a), în temeiul articolului 7 alineatul (3) litera (b) din Directiva 2004/38 sau al unei alte dispoziții?

2) În cazul unui răspuns negativ, acesta își păstrează dreptul de ședere în statul membru gazdă fără să fi îndeplinit criteriile prevăzute la articolul 7 alineatul (1) litera (b) sau (c) din Directiva 2004/38 sau este doar protejat împotriva expulzării în temeiul articolului 14 alineatul (4) litera (b) din Directiva 2004/38?

3) În cazul unui răspuns negativ, refuzul de a acorda unei astfel de persoane indemnizația pentru persoanele care caută un loc de muncă (care reprezintă o prestație specială [în numerar] de tip necontributiv în sensul articolului 70 din Regulamentul nr. 883/2004), ca urmare a nedovedirii de către această persoană a dreptului de ședere în statul membru gazdă, este compatibil cu dreptul Uniunii Europene și în special cu articolul 4 din Regulamentul nr. 883/2004?”

24. Reclamantul din litigiul principal, guvernele irlandez, ceh, danez, francez, maghiar și guvernul Regatului Unit, precum și Comisia Europeană au depus observații scrise.

25. În plus, cu excepția guvernelor danez și maghiar, toate aceste părți au intervenit în ședința din 14 iunie 2017. Guvernul german, care nu a depus observații scrise, și-a putut prezenta de asemenea argumentele în această ședință.

V. Analiză

A. Observații introductive cu privire la aplicabilitatea articolului 16 alineatul (1) din Directiva 2004/38

26. În repartizarea competențelor între Curtea de Justiție și instanțele statelor membre, revine în principiu instanței naționale sarcina să verifice, în cauza care se află pe rolul său, îndeplinirea condițiilor de fapt care determină aplicarea unei norme a dreptului Uniunii. Cu toate acestea, Curtea a admis că, dacă este cazul, atunci când se pronunță asupra trimiterii preliminare, poate oferi precizări destinate să orienteze instanța națională în interpretarea pe care aceasta o va efectua [9].

27. În speță, instanța de trimitere urmărește, în esență, să afle cum trebuie interpretate condițiile în care dreptul de ședere al unui cetățean al Uniunii este autorizat în temeiul Directivei 2004/38.

28. În acest context, instanța de trimitere pare să înlăture posibilitatea ca domnul Gusa să fi dobândit un drept de ședere permanentă. Astfel, instanța de trimitere pornește de la principiul că reclamantul din litigiul principal nu a susținut că avea dreptul de a se prevala de ședere permanentă în luna noiembrie a anului 2012 [10]. Domnul Gusa însuși confirmă, în observațiile sale scrise, că nu susține că a îndeplinit condițiile prevăzute la articolul 7 din Directiva 2004/38 pe perioada de ședere anterioară lunii octombrie a anului 2008 [11]. Această poziție a fost confirmată în ședința din 14 iunie 2017.

29. Suntem surprinși de aceste afirmații. Astfel, potrivit articolului 16 alineatul (1) din Directiva 2004/38, cetățenii Uniunii care și-au avut reședința legală pe teritoriul statului membru gazdă în cursul unei perioade neîntrerupte de cinci ani dobândesc dreptul de ședere permanentă pe teritoriul acestuia.

30. Potrivit articolului 7 alineatul (1) litera (b) din Directiva 2004/38, șederea unui cetățean al Uniunii este legală, după primele trei luni, în cazul în care acesta dispune de suficiente resurse, astfel încât să nu devină o sarcină pentru sistemul de asistență socială al statului membru gazdă în cursul șederii și de asigurări medicale complete în statul respectiv.

31. Această dispoziție nu cuprinde nici cea mai mică cerință cu privire la proveniența resurselor respective. Astfel, Curtea a statuat deja că termenii „dispun de resurse suficiente” care figurează la această dispoziție trebuie interpretați în sensul că „este suficient ca cetățenii Uniunii să aibă la dispoziție astfel de resurse, fără ca această dispoziție să cuprindă nici cea mai mică cerință în ceea ce privește proveniența acestora, ele putând fi furnizate, *printre altele*, de resortisantul unui stat terț” [12]. *A fortiori*, situația trebuie să fie aceeași atunci când resursele în discuție provin de la un cetățean al Uniunii.

9 A se vedea în acest sens Hotărârea din 4 iunie 2009, Vatsouras și Koupatantze (C-22/08 și C-23/08, EU:C:2009:344, punctul 23).

10 A se vedea punctul 5 din cererea de decizie preliminară.

11 A se vedea punctul 9 din observațiile scrise depuse de domnul Gusa.

12 Hotărârea din 16 iulie 2015, Singh și alții (C-218/14, EU:C:2015:476, punctul 74), sublinierea noastră. Pentru o confirmare recentă, a se vedea Hotărârea din 30 iunie 2016, NA (C-115/15, EU:C:2016:487, punctul 77).

32. Or, potrivit instanței de trimitere, copiii domnului Gusa, care au reședința legală în Irlanda, sunt cei care și-ar fi sprijinit tatăl în primul an al șederii sale în Irlanda [13]. Departe de a contesta informația, pârâtele din litigiul principal reiau acest element de fapt în observațiile lor scrise [14].

33. Faptul că domnul Gusa consideră că susținerea pe care o primea era limitată și insuficientă în sensul Directivei 2004/38 [15] nu ni se pare relevant pentru aprecierea aplicabilității articolului 16 alineatul (1) din această directivă.

34. Astfel, din moment ce domnul Gusa nu a recurs la sistemul de asistență socială al Irlandei pentru a se întreține în primul an al șederii sale, resursele de care a dispus trebuie prezumate ca fiind suficiente. Acestea nu pot fi considerate, *a posteriori*, insuficiente în sensul Directivei 2004/38 din moment ce cetățeanul Uniunii nu a fost, potrivit dispozițiilor acestei directive, o „sarcină pentru sistemul de asistență socială al statului membru gazdă”.

35. În consecință, considerăm că primul an al șederii domnului Gusa pe teritoriul irlandez era legal. Or, dacă această primă perioadă precedă, fără întrerupere, cei patru ani în care domnul Gusa a lucrat ca stucaturist, în calitate de lucrător care desfășoară o activitate independentă, trebuie să se considere că acesta a beneficiat de un drept de ședere permanentă pe teritoriul irlandez în temeiul articolului 16 alineatul (1) din Directiva 2004/38 din luna octombrie a anului 2012 [16].

36. În acest caz, problema dacă domnul Gusa și-a menținut sau nu și-a menținut statutul de lucrător în sensul articolului 7 alineatul (3) din Directiva 2004/38 nu se mai ridică, întrucât condițiile prevăzute la articolul 7 nu se aplică dreptului de ședere permanentă. Astfel, potrivit articolului 16 alineatul (1) din Directiva 2004/38, acest drept nu este supus condițiilor prevăzute în capitolul III din directivă.

37. Revine însă instanței de trimitere sarcina de a face această constatare.

38. Din considerațiile de mai sus reiese că întrebările adresate de instanța de trimitere îți mențin utilitatea doar în ipoteza în care examinarea faptelor din litigiul principal ar evidenția o întrerupere a dreptului de ședere al domnului Gusa de natură să facă inoperant articolul 16 alineatul (1) din Directiva 2004/38. Or, o asemenea întrerupere nu reiese nicidecum din dosarul prezentat Curții [17]. În lumina acestor observații introductive vom examina întrebările adresate Curții.

13 A se vedea punctul 2 din cererea de decizie preliminară.

14 A se vedea punctul 3 din observațiile scrise depuse de Minister for Social Protection (ministrul pentru protecție socială, Irlanda), de Attorney General și de Irlanda.

15 A se vedea nota de subsol 1 din observațiile scrise depuse de domnul Gusa.

16 Observăm că Republica Franceză și Comisia dezvoltă o argumentație similară în observațiile lor scrise. A se vedea punctele 42-50 din observațiile scrise depuse de Republica Franceză și punctul 18 din observațiile scrise depuse de Comisie.

17 În ședința din 14 iunie 2017, reprezentantul domnului Gusa a menționat o întrerupere a activităților de lucrător care desfășoară activități independente a domnului Gusa în perioada cuprinsă între luna octombrie a anului 2008 și luna octombrie a anului 2012, timp de patru luni. Totuși, această întrerupere nu pare să aibă incidență asupra legalității sau a regularității șederii domnului Gusa, din moment ce acesta ar fi lucrat ca salariat în perioada respectivă (și chiar dacă nu ar fi lucrat deloc, întrucât acesta nu a recurs la sistemul de asistență socială).

B. Cu privire la prima întrebare preliminară

1. Cu privire la limitarea întrebării la articolul 7 alineatul (3) din Directiva 2004/38

39. Prin intermediul primei întrebări, instanța de trimitere ridică problema dacă un cetățean al Uniunii care a avut reședința legală și a desfășurat o activitate independentă într-un stat membru gazdă timp de aproximativ patru ani își menține statutul de lucrător care desfășoară o activitate independentă potrivit articolului 7 alineatul (1) litera (a), articolului 7 alineatul (3) litera (b) din Directiva 2004/38/CE *sau al unei alte dispoziții*, după ce contractul de muncă sau activitatea economică a încetat din cauza lipsei cererii pe piață și s-a înregistrat ca persoană care caută de lucru la serviciul competent de ocupare a forței de muncă.

40. Dat fiind că cea de a doua întrebare preliminară adresată de instanța de trimitere privește de asemenea posibilitatea menținerii unui drept de ședere în ipoteza în care un cetățean al Uniunii care se află în situația reclamantului din litigiul principal nu îndeplinește nici criteriile prevăzute la articolul 7 alineatul (3) litera (b) din Directiva 2004/38, nici criteriile prevăzute la articolul 7 alineatul (1) litera (a) din Directiva 2004/38, vom aborda în cadrul acestei prime întrebări doar interpretarea articolului 7 alineatul (3) litera (b) din Directiva 2004/38. Astfel, posibilitatea de a beneficia de un drept de ședere în temeiul articolului 7 alineatul (1) litera (a) din Directiva 2004/38 este exclusă, întrucât nu se contestă că domnul Gusa nu mai era, la data faptelor, „lucrător” în sensul acestei dispoziții. Se ridică tocmai problema dacă și-a putut *menține* acest statut în condițiile în care nu mai desfășura nicio activitate (salariată sau independentă), după cum impune articolul 7 alineatul (1) litera (a) din Directiva 2004/38. Pe de altă parte, vom examina posibilitatea de a beneficia de un drept de ședere pe un alt temei decât articolul 7 alineatul (3) litera (b) din Directiva 2004/38 în cadrul celei de a doua întrebări preliminare.

2. Interpretarea propusă de instanța de trimitere

41. Potrivit articolului 7 alineatul (3) litera (b) din Directiva 2004/38, cetățeanul Uniunii își menține statutul de lucrător – și, așadar, dreptul de ședere pe teritoriul unui stat membru al Uniunii pentru o perioadă mai mare de trei luni – în cazul în care „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”.

42. Instanța de trimitere consideră că, în cazul în care ar trebui să interpreteze textul care asigură transpunerea articolului 7 alineatul (3) litera (b) din Directiva 2004/38 în dreptul irlandez în conformitate cu sensul obișnuit al expresiei „a fost angajat”, aceasta nu ar include situația unui lucrător care desfășoară o activitate independentă. Instanța de trimitere se arată însă sensibilă și la argumentația dezvoltată în fața sa de domnul Gusa. În opinia lui, această consecință nu ar fi compatibilă cu intenția care stă la baza dispozițiilor Tratatului FUE și a legislației adoptate în temeiul acestora.

43. Îndoielile instanței de trimitere sunt, așadar, generate de eventuala contradicție care ar exista între formularea textului aplicabil și scopul urmărit de legiuitorul Uniunii.

44. Domnul Gusa, guvernele danez și maghiar, precum și Comisia consideră că nu se poate face o diferență între lucrătorii salariați și lucrătorii care desfășoară o activitate independentă în aplicarea articolului 7 alineatul (3) litera (b) din Directiva 2004/38. În schimb, guvernele irlandez, ceh, francez și guvernul Regatului Unit consideră că numai lucrătorii salariați sunt vizați de această dispoziție.

3. Cu privire la interpretarea literală

45. Potrivit unei jurisprudențe constante a Curții, în vederea interpretării unei dispoziții a dreptului Uniunii, trebuie să se țină seama nu numai de formularea acesteia, ci și de contextul său și de obiectivele urmărite de reglementarea din care face parte această dispoziție [18].

46. Astfel, deși „formularea unei dispoziții este întotdeauna *punctul de pornire* și, în același timp, limita oricărei interpretări” [19], interpretarea teleologică devine facultativă numai în ipoteza în care formularea în discuție este absolut clară și univocă [20].

47. În plus, trebuie să nu se uite nici specificitatea legată de multilingvismul Uniunii, din care rezultă că formularea utilizată în una dintre versiunile lingvistice ale unei dispoziții a dreptului Uniunii nu poate constitui singurul temei pentru interpretarea acestei dispoziții și nici nu i se poate atribui respectivei formulări un caracter prioritar în raport cu celelalte versiuni lingvistice. Dispozițiile dreptului Uniunii trebuie interpretate și aplicate în mod uniform, în lumina versiunilor existente în toate limbile Uniunii. În consecință, în caz de neconcordanță între diferitele versiuni lingvistice ale unui text al dreptului Uniunii, dispoziția în cauză trebuie să fie interpretată în funcție de economia generală și de finalitatea reglementării din care face parte [21].

48. Or, în speță, se impune constatarea că diferitele versiuni lingvistice ale articolului 7 alineatul (3) litera (b) din Directiva 2004/38 nu confirmă ideea potrivit căreia legiuitorul ar fi intenționat să limiteze menținerea statutului de „lucrător” numai la cetățenii care au exercitat o activitate salariată pe o perioadă de peste un an. Dimpotrivă, dintr-un exercițiu comparativ rezultă o impresie de neutralitate în ceea ce privește modalitatea de exercitare a activității profesionale desfășurate.

49. În orice caz, contrar celor susținute de mai multe state membre care au intervenit în procedură, este cert că trimiterea la faptul că „a fost angajat” nu apare în toate versiunile lingvistice. Astfel, deși regăsim această formulare în versiunile în limba spaniolă („*haber estado empleado*”), în limba engleză („*having been employed*”), în limba franceză („*avoir été employé*”) sau în limba slovenă („*ko je bil zaposlen*”), în alte versiuni lingvistice sunt utilizați termeni sau expresii absolut neutre. Astfel, printre altele, versiunile în limba neerlandeză („*te hebben gewerkt*”) și în limba finlandeză („*työskenneltyään*”) utilizează expresia „după ce a lucrat”, versiunea în limba greacă („*επαγγελ μ ατική δραστηριότητα*”) evocă desfășurarea unei „activități profesionale”, în timp ce versiunea în limba italiană se limitează chiar la desfășurarea unei „activități” în general („*aver esercitato un'attività*”). În sfârșit, având în vedere contextul dispoziției din care acestea fac parte, cuvântul bulgar „*zaet*” și cel german „*Beschäftigung*” pot fi de asemenea traduse prin termenul general de „ocupație”, fără a avea o altă conotație.

50. Această neconcordanță între diferitele versiuni lingvistice ale articolului 7 alineatul (3) litera (b) din Directiva 2004/38 impune recurgerea la economia generală a dispoziției, precum și la finalitatea reglementării. Or, și una, și cealaltă confirmă că articolul 7 alineatul (3) litera (b) din Directiva 2004/38 trebuie interpretat ca fiind irelevant pentru modul în care cetățeanul Uniunii și-a desfășurat activitatea economică care i-a adus statutul de „lucrător” în sensul articolului 7 alineatul (1) litera (a) din Directiva 2004/38.

18 A se vedea în special Hotărârea din 16 iulie 2015, Lanigan (C-237/15 PPU, EU:C:2015:474, punctul 35), Hotărârea din 25 ianuarie 2017, Vilkas (C-640/15, EU:C:2017:39, punctul 30), precum și Hotărârea din 15 martie 2017, Flibtravel International și Leonard Travel International (C-253/16, EU:C:2017:211, punctul 18).

19 Concluziile avocatului general Trstenjak prezentate în cauza Agrana Zucker (C-33/08, EU:C:2009:99, punctul 37), sublinierea noastră.

20 A se vedea în acest sens Concluziile avocatului general Léger prezentate în cauza Schulte (C-350/03, EU:C:2004:568, punctul 88).

21 Pentru o reiterare recentă a acestei jurisprudențe, a se vedea Hotărârea din 1 martie 2016, Alo și Osso (C-443/14 și C-444/14, EU:C:2016:127, punctul 27).

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

51. Nu contestăm că Directiva 2004/38 răspunde mai multor obiective diferite, însă acestea se înscriu într-o ierarhie.

52. Astfel, din primele patru considerente ale Directivei 2004/38 reiese cu claritate că aceasta urmărește în primul rând să „facilit[eze] și [să] consolid[eze] exercitarea dreptului fundamental al cetățenilor Uniunii la liberă circulație și ședere pe teritoriul statelor membre”[22]. De altfel, titlul acestei directive reflectă obiectivul amintit. Un alt obiectiv este exprimat în considerentul (10) al directivei menționate. Potrivit acestuia, „[î]n 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”. Acest al doilea obiectiv 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.

53. Cetățenia Uniunii reflectă acest compromis. Astfel, atunci când Curtea a utilizat pentru prima dată formularea potrivit căreia „statutul de cetățean al Uniunii are vocație de a fi statutul fundamental al resortisanților statelor membre”[23], aceasta a adăugat că statutul respectiv permitea resortisanților statelor membre care se găseau în aceeași situație să obțină același tratament juridic independent de cetățenia lor, „sub rezerva excepțiilor expres prevăzute în această privință”[24]. În aceste condiții, Curtea recunoștea posibilitatea de limitare a exercitării cetățeniei Uniunii[25].

54. Aceasta este interpretarea care trebuie dată Hotărârii din 11 noiembrie 2014, Dano (C-333/13, EU:C:2014:2358), Hotărârii din 15 septembrie 2015, Alimanovic (C-67/14, EU:C:2015:597), și Hotărârii din 25 februarie 2016, García-Nieto și alții (C-299/14, EU:C:2016:114).

55. Desigur, la punctul 74 din Hotărârea din 11 noiembrie 2014, Dano (C-333/13, EU:C:2014:2358), Curtea a statuat că „[a] admite că persoane care nu beneficiază de un drept de ședere în temeiul Directivei 2004/38 pot pretinde un drept la prestații sociale în aceleași condiții ca și cele aplicabile resortisanților naționali ar fi contrar unui obiectiv al directivei menționate, enunțat în considerentul (10), care urmărește să se evite ca cetățenii Uniunii resortisanți ai altor state membre să devină o sarcină excesivă pentru sistemul de asistență socială din statul membru gazdă”. Cu toate acestea, nu este vorba în niciun caz despre o răsturnare a perspectivei în interpretarea Directivei 2004/38. Dacă Curtea atribuie în această hotărâre o importanță obiectivului secundar al Directivei 2004/38, aceasta se datorează obiectului cererii de decizie preliminară care îi era adresată. Astfel, obiectul principal al cauzelor în care s-au pronunțat cele trei hotărâri citate la punctul anterior din prezentele concluzii nu privea problema dreptului de ședere, ci pe cea specifică a dreptului de a beneficia de prestații sociale în statul membru gazdă. Această problemă se înscria, așadar, într-o temporalitate ulterioară exercitării libertății de circulație, dar care nu putea fi disociată de legalitatea șederii.

56. În schimb, în cauza principală, întrebarea adresată Curții are în vedere în primul rând legalitatea șederii, întrucât aceasta se referă la dispoziția directivei care reglementează problema după împlinirea primelor trei luni până la dobândirea unui drept de ședere permanentă[26]. Or, legiuitorul a urmărit în mod expres să examineze materia dreptului de liberă circulație și de ședere, „remedi[ind] abord[area]

22 Hotărârea din 19 septembrie 2013, Brey (C-140/12, EU:C:2013:565, punctul 71). A se vedea de asemenea în acest sens Hotărârea din 25 iulie 2008, Metock și alții (C-127/08, EU:C:2008:449, punctul 82).

23 Hotărârea din 20 septembrie 2001, Grzelczyk (C-184/99, EU:C:2001:458, punctul 31).

24 Hotărârea din 20 septembrie 2001, Grzelczyk (C-184/99, EU:C:2001:458, punctul 31). A se vedea de asemenea în acest sens Hotărârea din 11 iulie 2002, D'Hoop (C-224/98, EU:C:2002:432, punctul 28), și Hotărârea din 11 noiembrie 2014, Dano (C-333/13, EU:C:2014:2358, punctul 58).

25 A se vedea în acest sens Thym, D., „When Union Citizens Turn into Illegal Migrants: The *Dano* Case”, în *European Law Review*, vol. 40, 2015, p. 249-262, în special p. 255.

26 Pentru problema dreptului de ședere permanentă după cinci ani, a se vedea mai sus titlul A. Observații introductive.

sectorial[ă] și fragmentat[ă]”[27] care prevala înainte, „pentru facilitarea exercitării acestui drept”[28]. În consecință, ambiția de unificare a acestei directive, întemeiată pe noțiunea fundamentală de cetățenie a Uniunii, pledează în favoarea unei abordări *generalizate* a principiilor, a extinderilor și a limitelor care se raportează la libertatea de circulație și la dreptul de ședere al cetățenilor Uniunii[29].

57. Vom mai adăuga că, „[ț]inând seama de contextul și de obiectivul urmărit prin Directiva 2004/38, dispozițiile acesteia nu pot fi interpretate restrictiv […]”[30].

58. Din această perspectivă, a distinge situația lucrătorului salariat de cea a lucrătorului care desfășoară o activitate independentă în aplicarea articolului 7 alineatul (3) litera (b) din Directiva 2004/38 ar însemna să se conteste intenția legiuitorului Uniunii care a indicat în mod expres în considerentul (3) că era „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”[31].

59. Acest obiectiv al directivei a mai fost subliniat recent de Curte în cauza în care s-a pronunțat Hotărârea din 19 iunie 2014, Saint Prix (C-507/12, EU:C:2014:2007, punctul 25). În această hotărâre, Curtea sintetizează, de altfel, domeniul de aplicare al articolului 7 alineatul (3) din Directiva 2004/38, enunțând cele patru ipoteze pe care această dispoziție le are în vedere fără a distinge lucrătorii care desfășoară activități salariate de lucrătorii care desfășoară activități independente. Dimpotrivă, în opinia Curții, „[a]rticolul 7 alineatul (3) din directiva menționată precizează 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, și anume când se află în incapacitate temporară de a munci, ca rezultat al unei boli sau al unui accident, când, în anumite situații, se află în șomaj involuntar sau când începe, în condiții determinate, un stagiu de formare profesională”[32].

5. Cu privire la structura articolului 7 din Directiva 2004/38

60. Această interpretare a articolului 7 alineatul (3) litera (b) din Directiva 2004/38, care stabilește că nu există o diferență după cum cetățeanul Uniunii și-a exercitat un an activitatea profesională în cadrul unui contract de muncă sau în calitate de lucrător care desfășoară o activitate independentă, este confirmată de structura articolului.

61. Articolul 7 din Directiva 2004/38 reglementează dreptul de ședere pentru o perioadă mai mare de trei luni. Structura sa este logică. Mai întâi, alineatul (1) stabilește principiul, enunțând cele trei ipoteze în care cetățeanul Uniunii are dreptul de ședere pe teritoriul altui stat membru pentru o perioadă mai mare de trei luni. Prima dintre aceste ipoteze este cea a „lucrători[lor] care desfășoară activități salariate sau activități independente”, a doua ipoteză se referă la cetățenii care dispun de suficiente resurse, astfel încât să nu devină o sarcină pentru sistemul de asistență socială al statului membru gazdă și dețin asigurări medicale complete, iar cea de a treia ipoteză are în vedere persoanele aflate la studii. În continuare, alineatul (2) extinde beneficiul acestui drept la membrii de familie ai cetățeanului

27 Considerentul (4) al Directivei 2004/38.

28 Considerentul (4) al Directivei 2004/38.

29 A se vedea în acest sens Iliopoulou-Penot, A., „Deconstructing the former edifice of Union citizenship? The *Alimanovic* judgment”, în *Common Market Law Review*, vol. 53, 2016, p. 1007-1036, în special p. 1024, Thym, D., „The Elusive Limits of Solidarity: Residence Rights of and Social Benefits for Economically Inactive Union Citizens”, în *Common Market Law Review*, vol. 52, 2015, p. 17-50, în special p. 18.

30 Hotărârea din 25 iulie 2008, Metock și alții (C-127/08, EU:C:2008:449, punctul 84).

31 Sublinierea noastră.

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

care se află în una dintre situațiile prevăzute la alineatul (1) și care nu au cetățenia unui stat membru [sub rezerva limitelor impuse de alineatul (4)]. În sfârșit, alineatul (3) instituie o ficțiune juridică, menținând efectele primei ipoteze prevăzute la alineatul (1) – și anume cea a lucrătorului salariat sau a lucrătorului care desfășoară o activitate independentă – în patru situații enumerate în mod limitativ.

62. Interpretat în ansamblul său, nu avem îndoieli că articolul 7 alineatul (3) din Directiva 2004/38 nu face distincție între cetățeanul care a desfășurat o activitate salariată și cel care a desfășurat o activitate independentă. Pe de o parte, articolul 7 alineatul (1) litera (a) din Directiva 2004/38 la care face trimitere alineatul (3) are în vedere în mod expres cele două situații. Pe de altă parte, toate cele patru ipoteze prevăzute la alineatul (3) al articolului 7 sunt introduse prin aceeași primă teză. Or, aceasta are în vedere de asemenea, fără a face vreo diferență, „un cetățean al Uniunii care nu mai desfășoară o activitate salariată sau o activitate independentă". În plus, aceasta mai precizează, în mod expres, că cetățeanul respectiv „își [va] menține statutul de lucrător salariat *sau* de lucrător care desfășoară o activitate independentă" [33] în cele patru situații pe care dispoziția le enumeră fără a face o distincție.

63. Această interpretare a articolului 7 alineatul (3) din Directiva 2004/38 este, pe de altă parte, confirmată de economia generală a Directivei 2004/38, care se întemeiază pe articolele 12 și 18 CE (în prezent articolele 18 și 21 TFUE) privind interzicerea oricărei discriminări pe motiv de cetățenie, dreptul cetățeanului Uniunii de circulație și de ședere pe teritoriul statelor membre, pe articolul 40 CE (devenit articolul 46 TFUE) privind libera circulație a lucrătorilor, dar și pe articolele 44 și 52 CE (în prezent articolele 50 și 59 TFUE) privind libertatea de stabilire și libera prestare a serviciilor [34].

6. Concluzie intermediară

64. Având în vedere structura articolului 7 alineatul (3) din Directiva 2004/38 și obiectivul principal urmărit de aceasta, considerăm că litera (b) a acestei reglementări îl vizează pe cetățeanul Uniunii care a desfășurat o activitate economică timp de un an, prin intermediul unei activități salariate sau independente.

65. Concret, această dispoziție se aplică, așadar, unui cetățean al Uniunii care, precum domnul Gusa, a avut reședința legală și a desfășurat o activitate independentă într-un stat membru gazdă timp de aproximativ patru ani, al cărui raport de muncă sau a cărui activitate economică a încetat ca urmare a lipsei cererii de muncă și care s-a înregistrat ca persoană care caută de lucru la serviciul competent de ocupare a forței de muncă. Un asemenea cetățean al Uniunii își menține statutul de lucrător care desfășoară activități independente în temeiul articolului 7 alineatul (1) litera (a) din Directiva 2004/38.

66. Interpretarea contrară ar conduce la faptul că cetățeanul Uniunii care a desfășurat o activitate economică în calitate de lucrător salariat timp de un an ar fi mai bine „protejat" decât un alt cetățean al Uniunii care a desfășurat o activitate economică și a contribuit la finanțarea sistemului fiscal și social al statului membru gazdă timp de patru ani, dar în calitate de lucrător care desfășoară o activitate independentă (activitatea în discuție putând fi, după caz, identică în cele două ipoteze).

C. Cu privire la a doua întrebare preliminară

67. A doua întrebare este adresată numai în ipoteza în care articolul 7 alineatul (3) litera (b) din Directiva 2004/38 ar trebui interpretat de Curte în sensul că îi exclude din domeniul său de aplicare pe lucrătorii care desfășoară o activitate independentă; o vom examina, așadar, numai succint, din motive de exhaustivitate.

33 Sublinierea noastră.

34 Cu privire la incidența temeiului legal asupra noțiunii „încadrat în muncă", a se vedea Hotărârea din 6 septembrie 2012, Czop și Punakova (C-147/11 și C-148/11, EU:C:2012:538, punctul 31).

68. Prin intermediul acestei întrebări, instanța de trimitere solicită, în esență, să se stabilească dacă un cetățean al Uniunii care a avut reședința legală și a desfășurat o activitate independentă într-un stat membru gazdă timp de aproximativ patru ani și al cărui raport de muncă sau a cărui activitate economică a încetat ca urmare a lipsei cererii de muncă își menține dreptul de ședere în statul membru gazdă fără a fi îndeplinite criteriile prevăzute la articolul 7 alineatul (1) litera (b) sau (c) din Directiva 2004/38 sau dacă este doar protejat împotriva expulzării în temeiul articolului 14 alineatul (4) litera (b) din aceeași directivă.

69. Cu titlu introductiv, precizăm că suntem de acord cu interpretarea articolului 14 alineatul (4) litera (b) din Directiva 2004/38 avută în vedere de instanța de trimitere la finalul celei de a doua întrebări. Astfel, contrar celor sugerate la punctul 58 din Hotărârea din 15 septembrie 2015, Alimanovic (C-67/14, EU:C:2015:597)[35], structura articolului 14 din Directiva 2004/38 și modul de redactare a articolului 14 alineatul (4) litera (b) din aceasta nu permit ca această dispoziție să constituie temeiul unui drept de ședere.

70. Articolul 14 din Directiva 2004/38 este intitulat „Păstrarea dreptului de ședere”. Această situație este avută în vedere la primele două alineate ale articolului, care se referă la situații în care cetățenii Uniunii și membrii familiei lor „au dreptul de ședere”, ipoteză care nu este prevăzută la articolul 14 alineatul (4) din această directivă. În plus, articolul 14 alineatul (4) litera (b) din Directiva 2004/38 are în vedere în mod expres o situație „derogatorie” de la primele două alineate, cu alte cuvinte, în consecință, o situație în care dreptul de ședere nu mai există. În această ipoteză, cetățeanul Uniunii care a intrat pe teritoriul statului membru gazdă în căutarea unui loc de muncă este, totuși, protejat împotriva expulzării, atât timp cât este în măsură să facă dovada că se află în continuare în căutarea unui loc de muncă și că are șanse reale de a fi angajat.

71. Odată făcute aceste precizări, pentru a răspunde la întrebarea adresată, considerăm că un cetățean al Uniunii care se află în situația descrisă de instanța de trimitere beneficiază de mai mult decât de o simplă protecție împotriva expulzării.

72. În realitate, problema ridicată de instanța de trimitere nu este total inedită. Astfel, Curtea a statuat deja că nici din articolul 7 din Directiva 2004/38, nici din celelalte dispoziții ale acestei directive nu rezulta că un cetățean al Uniunii care nu îndeplinea condițiile prevăzute la articolul menționat era, din această cauză, privat în mod sistematic de statutul de „lucrător”, în sensul articolului 45 TFUE. Curtea a dedus de aici că nu se putea susține că articolul 7 alineatul (3) din Directiva 2004/38 enumera în mod exhaustiv împrejurările în care un lucrător migrant care nu se mai află într-un raport de muncă putea totuși să beneficieze în continuare de statutul menționat[36].

73. Se impune constatarea că această analiză a Directivei 2004/38 și în special a articolului 7 alineatul (3) din aceasta se aplică și situației unui lucrător care desfășoară o activitate independentă care și-a exercitat libertatea de stabilire garantată de articolul 49 TFUE. Astfel, nu se poate face vreo diferență în această privință în funcție de modul de exercitare a activității economice desfășurate de cetățeanul Uniunii – salariat sau independent – întrucât „[a]nsamblul dispozițiilor Tratatului [FUE] referitoare la libera circulație a persoanelor urmărește facilitarea desfășurării de activități profesionale *de orice natură* de către [cetățenii Uniunii], pe întreg teritoriul [Uniunii], și se opune măsurilor care

35 Potrivit punctului 58 din Hotărârea din 15 septembrie 2015, Alimanovic (C-67/14, EU:C:2015:597), „reiese în mod expres din trimiterea care figurează la articolul 24 alineatul (2) din Directiva 2004/38 la articolul 14 alineatul (4) litera (b) din aceasta că statul membru gazdă îi poate refuza unui cetățean al Uniunii *care beneficiază de un drept de ședere* orice prestație de asistență socială *doar în temeiul acestei ultime dispoziții*” (sublinierea noastră).

36 A se vedea în acest sens Hotărârea din 19 iunie 2014, Saint Prix (C-507/12, EU:C:2014:2007, punctele 31 și 38).

i-ar putea defavoriza pe acești resortisanți atunci când doresc să desfășoare *o activitate economică* pe teritoriul unui alt stat membru”[37]. Această interpretare este, pe de altă parte, conformă cu jurisprudența Curții potrivit căreia articolele 45 și 49 TFUE asigură aceeași protecție juridică, calificarea modalității de desfășurare a activității economice fiind astfel lipsită de consecințe[38].

74. Subliniem de asemenea, cu titlu suplimentar, că articolul 45 alineatul (3) litera (c) TFUE garantează în general și în mod nediferențiat cetățeanului Uniunii dreptul „de ședere într-un stat membru pentru a desfășura *o activitate salarizată* în conformitate cu actele cu putere de lege și actele administrative care reglementează încadrarea în muncă a lucrătorilor statului respectiv”[39].

75. În consecință, deși articolul 7 alineatul (3) din Directiva 2004/38 a fost interpretat în sensul că nu enumeră în mod exhaustiv împrejurările în care un lucrător migrant care nu mai desfășoară o activitate salariată poate continua totuși să beneficieze de acest statut, situația nu poate fi diferită pentru lucrătorul migrant care nu mai desfășoară o activitate independentă.

76. În plus, în caz contrar, acesta ar fi tratat ca o persoană care caută pentru prima dată de lucru, care nu a contribuit niciodată, în condițiile în care, la fel ca și lucrătorii salariați, acesta a contribuit la sistemul fiscal și de securitate socială al statului membru gazdă.

77. În sfârșit, această interpretare a articolului 7 alineatul (3) din Directiva 2004/38 se înscrie în jurisprudența Curții care stabilește că, de la pronunțarea Hotărârii din 26 februarie 1991, Antonissen (C-292/89, EU:C:1991:80, punctul 13), libertatea de circulație a lucrătorilor implică dreptul resortisanților statelor membre de a circula liber pe teritoriul celorlalte state membre, dar și de a avea reședința pe teritoriul acestora în căutarea unui loc de muncă. Astfel, pe baza acestei jurisprudențe, Curtea a decis că absența temporară a unei persoane de pe piața muncii, de exemplu, din cauza detenției[40] sau a unui concediu de maternitate[41] nu însemna că aceasta a încetat să aparțină de piața respectivă în acea perioadă, cu condiția să își găsească un loc de muncă într-un termen rezonabil.

78. Această soluție este conformă cu obiectivul urmărit de dispozițiile capitolelor 1-3 din titlul IV din Tratatul FUE care urmăresc să asigure libera circulație a persoanelor și a serviciilor în cadrul Uniunii. Astfel, un cetățean al Uniunii ar fi descurajat să își exercite dreptul la liberă circulație dacă, în cazul în care activitatea sa economică ar fi îngreunată independent de voința sa, fie și pentru o scurtă perioadă, ar risca să își piardă statutul de lucrător în acest stat[42].

79. În consecință și având în vedere considerațiile care precedă, apreciem că un cetățean al Uniunii care are reședința legală și care a desfășurat o activitate independentă într-un stat membru gazdă timp de aproximativ patru ani și al cărui raport de muncă sau a cărui activitate economică a încetat ca urmare a lipsei cererii de muncă își menține statutul de „lucrător” și, așadar, dreptul de ședere în statul membru gazdă, cu condiția să fie în căutarea unui loc de muncă, să își reia activitatea economică sau să găsească un alt loc de muncă într-o perioadă rezonabilă după încetarea activității independente desfășurate anterior, în temeiul articolelor 45 și 49 TFUE.

37 Hotărârea din 18 ianuarie 2007, Comisia/Suedia (C-104/06, EU:C:2007:40, punctul 17). Sublinierea noastră.

38 A se vedea în acest sens Hotărârea din 5 februarie 1991, Roux (C-363/89, EU:C:1991:41, punctul 23), și Hotărârea din 15 decembrie 2005, Nadin și Nadin-Lux (C-151/04 și C-152/04, EU:C:2005:775, punctul 47).

39 Sublinierea noastră.

40 A se vedea în acest sens Hotărârea din 29 aprilie 2004, Orfanopoulos și Oliveri (C-482/01 și C-493/01, EU:C:2004:262).

41 A se vedea în acest sens Hotărârea din 19 iunie 2014, Saint Prix (C-507/12, EU:C:2014:2007).

42 A se vedea în acest sens Hotărârea din 19 iunie 2014, Saint Prix (C-507/12, EU:C:2014:2007, punctul 44).

D. Cu privire la a treia întrebare preliminară

80. A treia întrebare este adresată numai în ipoteza în care Curtea ar da un răspuns negativ la primele două întrebări. Astfel, în acest caz, instanța de trimitere ridică problema dacă refuzul de a acorda unei persoane care se află într-o situație analogă celei în care se află reclamantul din litigiul principal o indemnizație pentru persoane care caută de lucru (care constituie o prestație specială în numerar de tip necontributiv în sensul articolului 70 din Regulamentul nr. 883/2004) pentru motivul că această persoană nu justifică un drept de ședere în statul membru gazdă este compatibil cu dreptul Uniunii și în special cu articolul 4 din Regulamentul nr. 883/2004.

81. Pentru a răspunde la această a treia întrebare, trebuie să se delimiteze tocmai situația avută în vedere: este vorba despre un cetățean al Uniunii care nu ar mai beneficia de dreptul de ședere pe teritoriul statului membru gazdă, dar ar fi protejat împotriva expulzării de pe teritoriul respectiv în temeiul articolului 14 alineatul (4) litera (b) din Directiva 2004/38.

82. În plus, este de asemenea necesar să se stabilească natura prestației solicitate. Această calificare revine în sarcina instanței de trimitere. Or, în opinia sa, se pare că indemnizația pentru persoane care caută de lucru solicitată este o prestație specială în numerar de tip necontributiv în sensul articolului 70 din Regulamentul nr. 883/2004 care constituie de asemenea o prestație de asistență socială în sensul articolului 24 alineatul (2) din Directiva 2004/38 [43].

83. În această ipoteză specifică și în prezența unei indemnizații care prezintă această dublă natură, Curtea a statuat că articolul 24 din Directiva 2004/38 și articolul 4 din Regulamentul nr. 883/2004 nu se opuneau reglementării unui stat membru care îi exclude de la beneficiul acestui tip de prestații pe resortisanții altor state membre, deși aceste prestații le sunt garantate resortisanților statului membru gazdă care se află în aceeași situație [44].

84. În schimb, deși instanța de trimitere ar trebui să considere, în definitiv, că funcția preponderentă a prestațiilor în discuție în cauza principală este de a facilita accesul pe piața muncii, nu s-ar putea aplica același raționament [45].

85. Astfel, Curtea statuează în mod constant că, „ținând seama de instituirea cetățeniei Uniunii și de interpretarea jurisprudențială a dreptului la egalitate de tratament de care beneficiază cetățenii Uniunii, nu mai este posibil să se excludă din domeniul de aplicare al articolului [45 alineatul (2) TFUE], care constituie o formulare a principiului fundamental al egalității de tratament garantat la articolul [18 TFUE], o prestație de natură financiară destinată să faciliteze accesul la încadrarea în muncă pe piața muncii dintr-un stat membru” [46].

86. Cu toate acestea, Curtea a precizat, la punctul 38 din Hotărârea din 4 iunie 2009, Vatsouras și Koupatantze (C-22/08 și C-23/08, EU:C:2009:344), că era „legitim ca un stat membru să nu acorde o astfel de indemnizație decât după ce s-a stabilit existența unei legături reale între persoana care caută de lucru și piața muncii din acest stat”.

43 A se vedea punctul 36 din cererea de decizie preliminară.

44 A se vedea Hotărârea din 15 septembrie 2015, Alimanovic (C-67/14, EU:C:2015:597, punctul 63 și dispozitivul).

45 *A contrario*, a se vedea Hotărârea din 15 septembrie 2015, Alimanovic (C-67/14, EU:C:2015:597, punctele 45 și 46).

46 Hotărârea din 25 octombrie 2012, Prete (C-367/11, EU:C:2012:668, punctul 25). A se vedea de asemenea în acest sens punctul 49 din aceeași hotărâre și Hotărârea din 23 martie 2004, Collins (C-138/02, EU:C:2004:172, punctul 63), Hotărârea din 15 septembrie 2005, Ioannidis (C-258/04, EU:C:2005:559, punctul 22), precum și Hotărârea din 4 iunie 2009, Vatsouras și Koupatantze (C-22/08 și C-23/08, EU:C:2009:344, punctul 37).

87. În cazul în care existența unei astfel de legături poate fi verificată în special prin constatarea că persoana în cauză a căutat în mod efectiv și real un loc de muncă în statul membru în discuție pe o perioadă rezonabilă [47], această situație se regăsește *a fortiori* atunci când persoana a *desfășurat* în acest stat o activitate – salariată sau independentă – timp de mai mulți ani.

88. Această interpretare nu este contrazisă de Hotărârea din 14 iunie 2016, Comisia/Regatul Unit (C-308/14, EU:C:2016:436). Astfel, în această hotărâre, Curtea a apreciat că nimic nu se opune unei reglementări naționale în temeiul căreia acordarea de prestații sociale unor cetățeni inactivi din punct de vedere economic să fie subordonată condiției de fond ca aceștia din urmă să îndeplinească cerințele impuse pentru a avea dreptul de ședere legală în statul membru gazdă. Cu toate acestea, Curtea a statuat de asemenea că o reglementare de acest tip nu constituie totuși o discriminare indirectă [48]. În consecință, pentru a fi justificată, aceasta trebuie să urmărească un obiectiv legitim și să nu depășească ceea ce este necesar pentru a-l atinge.

89. În această privință, Curtea a considerat că numai un control *sistematic* al condițiilor stabilite prin Directiva 2004/38 pentru existența unui drept de ședere ar contraveni cerințelor articolului 14 alineatul (2) din directiva menționată [49]. Or, interzicerea unui control sistematic implică, în mod necesar, o anumită individualizare a controlului. Astfel, în cadrul legislației supuse aprecierii sale în cauza în care s-a pronunțat Hotărârea din 14 iunie 2016, Comisia/Regatul Unit (C-308/14, EU:C:2016:436), Curtea a putut constata că „[n]umai în *cazuri speciale* se impune solicitanților *să facă dovada* că beneficiază efectiv de dreptul de ședere legală” [50]. În consecință, în cazul în care cetățeanul în cauză al Uniunii nu are posibilitatea de a demonstra legalitatea șederii sale, pe baza Directivei 2004/38 sau a unei alte dispoziții a dreptului Uniunii, reglementarea națională care condiționează acordarea de prestații de securitate socială de legalitatea șederii nu poate fi considerată proporțională cu obiectivul urmărit.

90. În aceste condiții, în cazul în care indemnizația pentru persoana care caută de lucru în discuție în cauza principală este o prestație de securitate socială în sensul Regulamentului nr. 883/2004, articolul 45 alineatul (2) TFUE și articolul 4 din regulamentul menționat trebuie interpretate în sensul că se opun reglementării unui stat membru care îi exclude de la beneficiul unei indemnizații pentru persoane care caută de lucru (care constituie o prestație specială în numerar de tip necontributiv în sensul articolului 70 din Regulamentul nr. 883/2004) pe resortisanții altor state membre care au o legătură reală cu piața muncii din acest stat și nu au posibilitatea de a o demonstra.

VI. Concluzie

91. Având în vedere considerațiile care precedă, propunem Curții să răspundă la întrebările preliminare adresate de Court of Appel (Curtea de Apel, Irlanda) după cum urmează:

„1) Articolul 16 alineatul (1) din Directiva 2004/38/CE a Parlamentului European și a Consiliului din 29 aprilie 2004 privind dreptul la liberă circulație și ședere pe teritoriul statelor membre pentru cetățenii Uniunii și membrii familiilor acestora, de modificare a Regulamentului (CEE) nr. 1612/68 și de abrogare a Directivelor 64/221/CEE, 68/360/CEE, 72/194/CEE, 73/148/CEE, 75/34/CEE, 75/35/CEE, 90/364/CEE, 90/365/CEE și 93/96/CEE trebuie interpretat în sensul că conferă un

47 A se vedea în acest sens Hotărârea din 23 martie 2004, Collins (C-138/02, EU:C:2004:172, punctul 70), Hotărârea din 4 iunie 2009, Vatsouras și Koupatantze (C-22/08 și C-23/08, EU:C:2009:344, punctul 39), precum și Hotărârea din 25 octombrie 2012, Prete (C-367/11, EU:C:2012:668, punctul 46).

48 A se vedea punctul 76 din această hotărâre.

49 A se vedea punctul 84 din această hotărâre.

50 Punctul 83 din această hotărâre, sublinierea noastră.

drept de ședere permanentă resortisantului unui stat membru care a avut reședința pe o perioadă neîntreruptă de cinci ani pe teritoriul statului membru gazdă fără a recurge la sistemul de asistență socială al statului membru gazdă.

2) Articolul 7 alineatul (3) litera (b) din Directiva 2004/38 trebuie interpretat în sensul că vizează cetățeanul Uniunii Europene care a desfășurat o activitate economică timp de un an în statul membru gazdă prin intermediul unei activități salariate sau independente.

3) Articolele 45 și 49 TFUE trebuie interpretate în sensul că un cetățean al Uniunii care a avut reședința legală și a desfășurat o activitate independentă într-un stat membru gazdă timp de aproximativ patru ani și al cărui raport de muncă sau a cărui activitate economică a încetat ca urmare a lipsei cererii de muncă își menține statutul de «lucrător» și, așadar, dreptul de ședere în statul membru gazdă, cu condiția să fie în căutarea unui loc de muncă, să își reia activitatea economică sau să găsească un alt loc de muncă într-o perioadă rezonabilă după încetarea activității independente desfășurate anterior.

4) Articolul 24 din Directiva 2004/38 și articolul 4 din Regulamentul (CE) nr. 883/2004 al Parlamentului European și al Consiliului din 29 aprilie 2004 privind coordonarea sistemelor de securitate socială, astfel cum a fost modificat prin Regulamentul (CE) nr. 988/2009 al Parlamentului European și al Consiliului din 16 septembrie 2009, trebuie interpretate în sensul că nu se opun unei reglementări a unui stat membru care îi exclude de la beneficiul anumitor «prestații speciale în numerar de tip necontributiv», în sensul articolului 70 alineatul (2) din Regulamentul nr. 883/2004, și care constituie de asemenea o «prestație de asistență socială», în sensul articolului 24 alineatul (2) din Directiva 2004/38, pe resortisanții altor state membre care se află într-o situație precum cea prevăzută la articolul 14 alineatul (4) litera (b) din directiva menționată, deși aceste prestații le sunt garantate resortisanților statului membru respectiv care se află în aceeași situație.

În schimb, articolul 45 alineatul (2) TFUE și articolul 4 din Regulamentul nr. 883/2004, astfel cum a fost modificat prin Regulamentul nr. 988/2009, trebuie interpretate în sensul că se opun reglementării unui stat membru care îi exclude de la beneficiul unei indemnizații pentru persoane care caută de lucru[, care constituie o «prestație specială în numerar de tip necontributiv», în sensul articolului 70 din Regulamentul nr. 883/2004, dar nu se încadrează în definiția unei «prestații de asistență socială», în sensul articolului 24 alineatul (2) din Directiva 2004/38], pe resortisanții altor state membre care au o legătură reală cu piața muncii din acest stat și nu au posibilitatea de a o demonstra.”