Repertoriul jurisprudenței

CONCLUZIILE AVOCATULUI GENERAL
PAOLO MENGOZZI
prezentate la 16 octombrie 2014[1]

Cauza C-647/13

Office national de l'emploi
împotriva
Marie-Rose Melchior

[cerere de decizie preliminară formulată de cour du travail de Bruxelles (Belgia)]

„Acces la ajutoarele de șomaj într-un stat membru — Luarea în considerare a perioadelor de muncă efectuate ca agent contractual în serviciul unei instituții a Uniunii — Asimilarea perioadei de șomaj în instituțiile europene cu o perioadă de muncă — Principiul cooperării loiale" ș ț"

1. Cererea de decizie preliminară care face obiectul prezentei cauze privește interpretarea principiului cooperării loiale și a articolului 34 alineatul (1) din Carta drepturilor fundamentale a Uniunii Europene (denumită în continuare „carta"). Aceasta a fost formulată în cadrul unui litigiu între doamna Melchior, pe de o parte, și Office national de l'emploi (Oficiul Național pentru Ocuparea Forței de Muncă) (denumit în continuare „ONEM"), pe de altă parte, cu privire la refuzul acestuia de a-i acorda beneficiul ajutoarelor de șomaj.

I – **Cadrul juridic**

A – *Dreptul Uniunii*

2. Potrivit articolului 96 alineatul (1) din Regimul aplicabil celorlalți agenți ai Comunităților Europene (denumit în continuare „RAA"), fostul agent contractual care, în urma încetării raporturilor de muncă în cadrul unei instituții a Uniunii, rămâne fără loc de muncă, beneficiază de o alocație lunară de șomaj în anumite condiții. Al doilea paragraf al aceluiași alineat prevede că, atunci când are dreptul la ajutor de șomaj în cadrul unui sistem național, fostul agent contractual are obligația de a declara acest lucru instituției de care a aparținut. În acest caz, valoarea respectivului ajutor se deduce din alocația acordată de Uniune.

3. În conformitate cu alineatul (2) al aceluiași articol, pentru a beneficia de ajutorul de șomaj respectiv, fostul agent contractual are printre altele obligația de a se înregistra ca persoană aflată în căutarea unui loc de muncă la serviciile pentru ocuparea forței de muncă din statul membru în care și-a stabilit reședința și trebuie să îndeplinească obligațiile care le revin titularilor prestațiilor de șomaj în temeiul legislației statului membru respectiv. Alineatul (4) prevede că alocația se plătește de la data încetării raporturilor de muncă, pe termen de cel mult 36 de luni și, în orice caz, nu depășește o treime din vechimea în serviciu efectivă. În cazul în care, în această perioadă, fostul agent contractual încetează

1 — Limba originală: franceza.

să îndeplinească condițiile prevăzute la alineatele (1) și (2), plata se poate suspenda. Alocația se plătește din nou în cazul în care, înainte de expirarea acestei perioade, fostul agent contractual îndeplinește din nou condițiile menționate anterior fără să fi obținut dreptul la un ajutor de șomaj național.

4. Potrivit articolului 96 alineatul (7), finanțarea sistemului de asigurări de șomaj se bazează, în proporție de o treime, pe contribuțiile agenților contractuali. Contribuția se deduce lunar din salariul agentului în cauză și se plătește, majorată cu cele două treimi pe care le suportă instituția, la un fond special de șomaj comun instituțiilor și administrat de Comisia Europeană.

5. În conformitate cu alineatul (9) al aceluiași articol, „[s]erviciile naționale pentru ocuparea forței de muncă și șomaj competente, acționând în conformitate cu legislația națională a acestora, și Comisia cooperează în mod eficient în vederea asigurării aplicării corespunzătoare a prezentului articol”.

B – *Dreptul național*

6. Decretul regal din 25 noiembrie 1991 privind șomajul (*Moniteur belge* din 31 decembrie 1991, p. 29888, denumit în continuare „decretul regal”), în versiunea în vigoare în litigiul principal, prevede la articolul 30 că, pentru a se recunoaște dreptul la acordarea ajutoarelor de șomaj, lucrătorul cu normă întreagă de peste 50 de ani trebuie să efectueze un stagiu care să totalizeze 624 de zile de muncă în cursul celor 36 de luni anterioare cererii de acordare a ajutoarelor.

7. Potrivit articolului 37 alineatul 1 din decretul regal:

„[…] sunt luate în considerare ca prestații de muncă munca efectivă normală și prestațiile suplimentare fără odihnă compensatorie, efectuate într-o profesie sau o întreprindere supusă normelor de securitate socială, sectorul șomaj, pentru care, în mod simultan:

[…]

2° asupra remunerației plătite au fost operate reținerile prevăzute de lege pentru securitatea socială, inclusiv cele pentru sectorul șomaj.

[…]”

8. Articolul 37 alineatul 2 primul paragraf din decretul regal prevede:

„Munca efectuată în străinătate este luată în considerare dacă s-a desfășurat la un loc de muncă ce ar da naștere în Belgia unor rețineri pentru securitate socială, inclusiv celor pentru sectorul șomaj.

Primul paragraf se aplică însă numai dacă lucrătorul a efectuat, după munca desfășurată în străinătate, perioade de muncă în calitate de salariat în temeiul reglementării belgiene.”

Potrivit articolului 38 punctul 1 primul paragraf litera a) din decretul regal, sunt asimilate unor zile de muncă pentru aplicarea articolului 30 și următoarele din decretul menționat zilele care au dat naștere la plata unei indemnizații în temeiul legislației referitoare la asigurarea de șomaj.

II – **Situația de fapt din litigiul principal și întrebarea preliminară**

9. Din decizia de trimitere reiese că doamna Melchior, cetățean belgian, a avut diferite locuri de muncă în calitate de lucrător salariat în Belgia, înainte de a lucra în cadrul Comisiei la Bruxelles între 1 martie 2005 și 29 februarie 2008, în calitate de agent contractual.

10. Prin decizia din 5 martie 2008, ONEM a refuzat să îi acorde beneficiul alocațiilor de șomaj, pe care le-a solicitat la 1 martie 2008, pentru motivul că nu dovedea că ar fi efectuat 624 de zile de muncă în cursul celor 36 de luni anterioare cererii, dat fiind că acest organism nu lua în considerare perioada în care persoana în cauză a lucrat la Comisie. Totuși, acesta a prelungit perioada de referință până la concurența duratei respective.

11. După ce a obținut beneficiul alocației de șomaj prevăzute de RAA pentru o perioadă de 12 luni începând de la 1 martie 2008 și a avut diverse locuri de muncă în Belgia între 20 august 2008 și 13 iulie 2009, doamna Melchior a introdus, la 14 iulie 2009, o nouă cerere de acordare a ajutoarelor de șomaj, care a fost respinsă de ONEM la 26 august 2009 pentru motivul că, din nou, aceasta nu dovedea că ar fi efectuat 624 de zile de muncă în cursul celor 36 de luni anterioare cererii respective, și anume în perioada cuprinsă între 14 iulie 2006 și 13 iulie 2009. La efectuarea calculului, ONEM a refuzat, pe de o parte, să ia în considerare perioada de activitate în serviciul Comisiei și, pe de altă parte, să asimileze cu o perioadă de muncă, în temeiul articolului 38 alineatul 1 punctul 1 litera a) din decretul regal, perioada de șomaj indemnizată în temeiul RAA.

12. Doamna Melchior a contestat decizia ONEM din 26 august 2009 în fața tribunal du travail de Bruxelles (Tribunalul pentru Litigii de Muncă din Bruxelles), care, prin hotărârea din 14 februarie 2012, a anulat decizia menționată, a recunoscut persoanei în cauză dreptul la acordarea ajutoarelor de șomaj începând de la 14 iulie 2009 și a obligat ONEM la plata ajutoarelor de șomaj scadente începând de la această dată.

13. ONEM a declarat apel împotriva acestei hotărâri în fața cour du travail de Bruxelles (Curtea pentru Litigii de Muncă din Bruxelles), căreia îi solicită modificarea hotărârii respective și restabilirea deciziei din 26 august 2009. Având îndoieli în ceea ce privește compatibilitatea cu dreptul Uniunii a articolului 37 și a articolului 38 alineatul 1 punctul 1 litera a) din decretul regal, această instanță a hotărât să suspende judecarea cauzei și să adreseze Curții următoarea întrebare preliminară:

„Principiul cooperării loiale și articolul 4 alineatul (3) din TUE, pe de o parte, și articolul 34 alineatul (1) din [cartă], pe de altă parte, se opun faptului ca, pentru recunoașterea dreptului la acordarea ajutoarelor de șomaj, un stat membru să refuze:

— să ia în considerare perioadele de muncă efectuate ca agent contractual în serviciul unei instituții a Uniunii Europene cu sediul în acest stat membru, în special atunci când, atât înainte, cât și după perioada de încadrare în muncă în calitate de agent contractual, au fost efectuate prestații ca lucrător salariat în temeiul reglementării statului membru menționat;

— să asimileze zilele de șomaj indemnizate în cadrul [RAA] cu zile de muncă, în condițiile în care zilele de șomaj indemnizate în conformitate cu reglementarea statului membru menționat beneficiază de o astfel de asimilare?”

III – **Analiză**

A – *Observații introductive*

14. Cu titlu introductiv, trebuie să se examineze, pe de o parte, dacă situația reclamantei intră în domeniul de aplicare al dispozițiilor de drept primar sau derivat în materie de liberă circulație a lucrătorilor și, pe de altă parte, să se ia poziție cu privire la argumentația invocată de Comisie în observații, întemeiată pe caracterul normativ al RAA și pe aplicarea sa directă la situația de fapt din procedura principală.

1. Cu privire la aplicarea dreptului primar sau a dreptului derivat în materie de liberă circulație a lucrătorilor la situația reclamantei din litigiul principal

15. Potrivit unei jurisprudențe constante, un funcționar al Uniunii Europene, cu care trebuie să fie asimilat un agent contractual care intră sub incidența RAA, are calitatea de lucrător în sensul articolului 45 alineatul (1) TFUE, cu condiția ca el să își fi exercitat dreptul la liberă circulație [2]. În această privință, Curtea a precizat că perioada de activitate într-un serviciu public internațional, precum cel al Uniunii Europene, nu poate fi asimilată cu o perioadă efectuată în serviciul public al altui stat membru și, în consecință, nu poate crea prin ea însăși o legătură cu una dintre situațiile preconizate de respectiva dispoziție din tratat [3].

16. În speță, este cert că doamna Melchior a locuit și a lucrat întotdeauna în Belgia, mai întâi pentru întreprinderi private, apoi pentru Comisie și, în sfârșit, din nou în sectorul privat. Astfel cum admite ea însăși, nu a dobândit niciodată, în cursul vieții sale profesionale, calitatea de lucrător migrant. În consecință, situația sa, care rămâne pur internă, nu intră sub incidența articolului 45 alineatul (1) TFUE [4].

17. Pe de altă parte și astfel cum a observat în mod corect instanța de trimitere, situația doamnei Melchior în perioada în care a fost angajată în serviciul Comisiei nu intră nici sub incidența Regulamentului (CEE) nr. 1408/71 [5], adoptat în temeiul articolului 42 CE (devenit articolul 48 TFUE) și care privește coordonarea legislațiilor statelor membre în domeniul securității sociale, în vederea punerii în aplicare a liberei circulații a lucrătorilor. Astfel, în această privință, Curtea a precizat că „funcționarii [Uniunii] nu pot fi calificați drept lucrători în sensul Regulamentului nr. 1408/71 în condițiile în care nu fac obiectul unei legislații naționale în materie de securitate socială, astfel cum prevede articolul 2 alineatul (1) din regulamentul menționat, care definește domeniul de aplicare personal al acestuia” [6].

18. În condițiile amintite, trebuie să se ia poziție cu privire la argumentația invocată de Comisie și întemeiată pe caracterul normativ al RAA și pe aplicarea sa directă la situația de fapt din procedura principală.

2. Cu privire la natura normativă a RAA și la aplicarea sa directă în litigiul principal

19. În observații, Comisia subliniază că RAA a fost adoptat printr-un regulament al Consiliului care, în temeiul articolului 288 al doilea paragraf TFUE, are aplicabilitate generală, este obligatoriu în toate elementele sale și se aplică direct în fiecare stat membru. Potrivit Comisiei, situația reclamantei ar face obiectul articolului 96 din RAA, care consacră dreptul la alocație de șomaj pentru foștii agenți contractuali și califică această alocație drept complementară în raport cu ajutorul prevăzut eventual de legislația națională. Acest caracter complementar, care se impune autorităților naționale precum ONEM, s-ar opune faptului ca perioadele de muncă efectuate în cadrul unei instituții a Uniunii să nu fie luate în considerare pentru a se stabili dacă un fost agent contractual poate beneficia de un ajutor de șomaj național.

2 — A se vedea printre altele Hotărârile Echternach și Moritz (389/87 și 390/87, EU:C:1989:130, punctul 11), Schmid (C-310/91, EU:C:1993:221, punctul 20) și Ferlini (C-411/98, EU:C:2000:530, punctul 42).

3 — A se vedea Hotărârea My (C-293/03, EU:C:2004:821, punctul 42)

4 — Hotărârea Uecker și Jacquet (C-64/96 și C-65/96, EU:C:1997:285, punctul 16 și jurisprudența citată).

5 — Regulamentul Consiliului din 14 iunie 1971 privind aplicarea regimurilor de securitate socială în raport cu lucrătorii salariați, cu lucrătorii care desfășoară activități independente și cu membrii familiilor acestora care se deplasează în cadrul Comunității (JO L 149, p. 2, Ediție specială, 05/vol. 1, p. 26). Acest regulament a fost abrogat și înlocuit prin Regulamentul (CE) nr. 883/2004 al Parlamentului European și al Consiliului din 29 aprilie 2004 privind coordonarea sistemelor de securitate socială (JO L 166, p. 1, Ediție specială, 05/vol. 7, p. 82).

6 — A se vedea Hotărârile Ferlini (EU:C:2000:530, punctul 41) și My (EU:C:2004:821, punctul 35), precum și Ordonanța Ricci și Pisaneschi (C-286/09 și C-287/09, EU:C:2010:420, punctul 26).

20. Nu se poate contesta, desigur, că Regulamentul (CEE) nr. 259/68 [7] de instituire a Statutului funcționarilor Uniunii (denumit în continuare „Statutul funcționarilor”) și a RAA este, după cum prevede de altfel în mod expres articolul 11 din acesta, „obligatoriu în toate elementele sale și se aplică direct în fiecare stat membru”. Astfel cum a afirmat în mod repetat Curtea, regulamentul menționat este obligatoriu pentru statele membre „în măsura în care cooperarea acestora este necesară pentru punerea sa în aplicare” [8]. Pe de altă parte, după cum amintește în mod întemeiat Comisia, în Hotărârea Kristiansen (EU:C:2003:652), Curtea a statuat că alocația de șomaj prevăzută la articolul 28a din RAA, care are același conținut ca și articolul 96, dar în ceea ce privește agenții temporari, are natură complementară în raport cu cea prevăzută de legislația națională și că această natură, în măsura în care își are temeiul într-o dispoziție normativă, se impune statelor membre și nu poate fi încălcată prin dispoziții legislative naționale [9].

21. Cu toate acestea, teza Comisiei, potrivit căreia obligația ONEM de a lua în considerare perioadele în care reclamanta din litigiul principal a fost încadrată în serviciul Comisiei pentru a stabili dacă aceasta oferă dreptul la ajutoare naționale ar decurge din caracterul complementar al alocației de șomaj prevăzute de RAA și din natura normativă a acestuia, nu ni se pare convingătoare pentru motivele care urmează.

22. În primul rând, rezultă dintr-o jurisprudență constantă că dreptul Uniunii nu restrânge competența statelor membre de a-și organiza sistemele de securitate socială. Deși este adevărat că, în exercitarea acestei competențe, statele membre trebuie să respecte dreptul Uniunii [10], nu este mai puțin adevărat că, în lipsa unei armonizări la nivelul Uniunii, este de competența legislației fiecărui stat membru să stabilească, pe de o parte, condițiile dreptului sau ale obligației de a se afilia la un sistem de securitate socială și, pe de altă parte, condițiile care dau dreptul la prestații [11].

23. În al doilea rând, numai atunci când fostul agent contractual *poate solicita un ajutor de șomaj în temeiul unui sistem național*, el este obligat să depună o cerere în temeiul articolului 96 alineatul (1) al doilea paragraf din RAA, iar valoarea acestei alocații se deduce din cea prevăzută la alineatul (3) al aceluiași articol. Cu alte cuvinte, alocația de șomaj aflată în sarcina Uniunii dobândește un caracter complementar numai *în cazul și în măsura în care* fostul agent contractual are dreptul și la un ajutor de șomaj național.

24. În al treilea rând, pentru fostul agent contractual care îndeplinește condițiile prevăzute la articolul 96 alineatul (1) primul paragraf din RAA rezultă din această dispoziție dreptul de a primi o alocație de șomaj a cărei existență nu depinde de aspectul dacă un astfel de agent intră de asemenea sub incidența unui sistem național de asigurări de șomaj și dacă îndeplinește condițiile pentru acordarea ajutoarelor în temeiul acestui sistem. Rezultă că, deși poate prezenta un caracter complementar în sensul că se adaugă la eventualele prestații acordate de un sistem național, completându-le, alocația de șomaj prevăzută la articolul 96 nu își află temeiul în acordarea unor astfel de prestații. Există, așadar, o autonomie de principiu între sistemul de asigurări de șomaj prevăzut de RAA și cele organizate de statele membre.

7 — Regulamentul din 29 februarie 1968 de instituire a Statutului funcționarilor Comunităților Europene și a Regimului aplicabil celorlalți agenți ai acestor comunități, precum și de instituire a unor dispoziții speciale tranzitorii aplicabile funcționarilor Comisiei (JO L 56, p. 1, Ediție specială, 01/vol. 8, p. 12).

8 — A se vedea printre altele Hotărârile Comisia/Belgia (186/85, EU:C:1987:208, punctul 21) și Kristiansen (C-92/02, EU:C:2003:652, punctul 32).

9 — Punctul 34. Curtea s-a pronunțat în același sens, în ceea ce privește alocațiile familiale prevăzute la articolul 67 alineatul (2) din Statutul funcționarilor, în Hotărârea Comisia/Belgia (EU:C:1987:208).

10 — A se vedea printre altele Hotărârea Comisia/Portugalia (C-255/09, EU:C:2011:695, punctele 47-49 și jurisprudența citată).

11 — A se vedea *inter alia* Hotărârea Kristiansen (EU:C:2003:652, punctul 31 și jurisprudența citată).

25. În al patrulea rând, articolul 96 alineatul (1) al doilea paragraf din RAA include o dispoziție specială care urmărește să reglementeze raportul dintre prestațiile de șomaj statutare și cele prevăzute de sistemele naționale atunci când fostul agent contractual are dreptul să primească atât primele prestații, cât și pe cele din urmă [12]. Această dispoziție îndeplinește un dublu scop. Pe de o parte, acționează ca regulă pentru prevenirea cumulului care se aplică în favoarea Uniunii, prevăzând că, atunci când fostul agent contractual îndeplinește și condițiile pentru obținerea ajutoarelor naționale, ele se deduc din sumele suportate de Uniune, reducând, în consecință, sarcina financiară ce revine acesteia [13]. Pe de altă parte, dispoziția menționată permite să se asigure paritatea de tratament între agenții contractuali care lucrează în serviciul instituțiilor cu sediul în diferite state membre, garantându-le alocații de șomaj în același cuantum (minim), indiferent de reglementările privind asigurarea de șomaj la care aceștia sunt eventual supuși la nivel național [14].

26. Din considerațiile de mai sus rezultă că, având în vedere atât modul de redactare, cât și rațiunea existenței sale, articolul 96 alineatul (1) al doilea paragraf din RAA nu are, în principiu, rolul de a limita marja de apreciere de care beneficiază statele membre în exercitarea competenței care le este recunoscută de a stabili condițiile care dau dreptul la prestațiile din sistemele lor de asigurări de șomaj. Astfel, articolul respectiv prevede doar adaptările acestor sisteme care devin necesare pentru a respecta caracterul complementar al alocației statutare atunci când intră în concurență cu prestațiile acordate de sistemele respective.

27. Această concluzie nu este repusă în discuție de jurisprudența citată de Comisie în susținerea argumentației sale. Astfel, atât în cauza Comisia/Belgia (EU:C:1987:208), cât și în cauza Kristiansen (EU:C:2003:652), caracterul obligatoriu al dispozițiilor statutare care stabilesc complementaritatea alocațiilor comunitare în raport cu ajutoarele de aceeași natură suportate de sistemele naționale a fost afirmat de Curte în privința reglementărilor naționale care compromit însuși principiul acestei complementarități. În primul caz, era în discuție o modificare legislativă introdusă de Regatul Belgiei în anul 1982, care prevedea că cuantumul prestațiilor familiale urmează să fie redus până la concurența cuantumului prestațiilor de aceeași natură datorat între altele în temeiul normelor aplicabile personalului unei instituții de drept internațional, chiar și în cazul în care, în temeiul unor asemenea norme, acordarea acestor prestații este calificată drept complementară în raport cu prestațiile familiale naționale. În schimb, în cel de al doilea caz era în discuție aplicarea unei reguli pentru prevenirea cumulului care reglementează acordarea ajutoarelor de șomaj belgiene, potrivit căreia acestea nu sunt datorate în cazul în care lucrătorul primește o remunerație, noțiune care cuprindea printre altele indemnizațiile pentru încetarea raportului de muncă și care putea include și alocația de șomaj prevăzută de RAA. Pe de altă parte, este interesant de observat că, în cauza principală în care s-a pronunțat Hotărârea Kristiansen (EU:C:2003:652), autoritățile belgiene au aplicat aceeași dispoziție pusă în discuție în cererea de decizie preliminară aflată la originea prezentei cauze, refuzând să ia în considerare prestațiile efectuate de doamna Kristiansen în calitate de angajată a Comisiei, pentru a avea dreptul la ajutoarele de șomaj naționale [15]. Deși este adevărat că întrebarea preliminară privea numai aplicarea regulii pentru prevenirea cumulului menționate mai sus, trebuie să se constate că nici Curtea, nici avocatul general Alber [16] și nici Comisia, în observațiile sale, nu au pus în discuție, chiar și cu titlu incident, compatibilitatea refuzului respectiv cu articolul 28a alineatul (1) al doilea paragraf din RAA, care prevede natura complementară a alocațiilor de șomaj comunitare plătite foștilor agenți temporari, al căror caracter obligatoriu a fost afirmat totuși cu fermitate în mod unanim.

12 — A se vedea prin analogie, în materie de alocații familiale, Hotărârea Comisia/Belgia (EU:C:1987:208, punctul 22).

13 — *Ibidem*, punctul 23.

14 — *Ibidem.*

15 — Aceste autorități au considerat totuși că perioada efectuată de doamna Kristiansen în serviciul Comisiei trebuia să fie neutralizată pentru a se stabili perioada de referință.

16 — Concluziile avocatului general Alber în cauza Kristiansen (EU:C:2002:141).

28. În speță, spre deosebire de cauzele Comisia/Belgia (EU:C:1987:208) și Kristiansen (EU:C:2003:652), norma prin care se exclud perioadele de încadrare în muncă la o instituție a Uniunii din calculul zilelor de muncă necesare pentru acordarea dreptului la ajutoare de șomaj naționale nu repune în discuție caracterul complementar al alocației prevăzute de RAA.

29. Desigur, s-ar putea obiecta că acel caracter complementar al alocației statutare este greu de conciliat cu o aplicare strictă a principiului contributiv, astfel cum este preconizată de guvernul belgian, care exclude luarea în considerare a perioadelor de muncă ce nu au dat naștere la contribuții la sistemul de securitate socială belgian. O asemenea excludere poate conduce astfel în mod concret la rezultatul că nu se va plăti fostului agent contractual niciun ajutor național, acesta rămânând, prin urmare, în întregime în sarcina regimului statutar. Cu toate acestea, atunci când acest rezultat reprezintă doar consecința aplicării condițiilor obiective pe care trebuie să le îndeplinească dreptul la ajutoare de șomaj naționale, considerăm că nu se poate reproșa statului membru în cauză o încălcare a obligațiilor care decurg din articolul 96 alineatul (1) primul paragraf din RAA, din rândul cărora nu face parte nici aceea de a prevedea un sistem de asigurare de șomaj și nici aceea de a organiza acest sistem astfel încât situația unui fost agent contractual în cadrul unei instituții a Uniunii să fie luată, în orice caz, în considerare.

30. În al cincilea rând, subliniem că, chiar și făcând abstracție de condițiile de acordare a dreptului la ajutoare de șomaj belgiene și de modul în care sunt aplicate de ONEM, situația reclamantei din litigiul principal, astfel cum este descrisă în ordonanța de trimitere, *nu conduce la o aplicare cumulativă* a sistemului statutar și a sistemului național de asigurări de șomaj, astfel încât regula specială pentru prevenirea cumulului prevăzută la articolul 96 alineatul (1) al doilea paragraf din RAA nu se poate aplica, în orice caz, în speță. Astfel, reiese din dosar că, după încetarea raporturilor de muncă la Comisie, doamna Melchior a primit alocația de șomaj în temeiul articolului 96 din RAA timp de 12 luni începând de la 1 martie 2008. Or, potrivit articolului 96 alineatul (4) din RAA, această alocație se plătește fostului agent contractual de la data încetării raporturilor de muncă pe termen de cel mult 36 de luni, termen *care nu poate depăși* în niciun caz *o treime din vechimea în serviciu efectivă*. În consecință, în momentul în care a introdus la ONEM cererea de acordare a ajutoarelor naționale, care se află la baza litigiului principal, la 14 iulie 2009, doamna Melchior, care a lucrat la Comisie o perioadă de trei ani, profitase deja de toată protecția oferită de sistemul statutar. În aceste împrejurări, nu se poate reproșa ONEM, în speță, că nu a respectat caracterul complementar al alocației prevăzute de RAA.

31. În lumina observațiilor de mai sus, considerăm că o eventuală obligație în sarcina autorităților belgiene de a ține seama de perioada în care reclamanta din litigiul principal a fost încadrată în muncă în serviciul Comisiei în vederea calculării zilelor de muncă necesare pentru acordarea dreptului la ajutoare de șomaj naționale nu se poate întemeia pe articolul 96 alineatul (1) primul paragraf din RAA.

32. În aceste condiții, o astfel de obligație ar putea decurge din alte principii aplicabile în materie, ceea ce vom examina în continuare în prezentele concluzii.

B – *Cu privire la întrebarea preliminară*

1. Cu privire la principiul cooperării loiale

33. Prin intermediul întrebării preliminare, instanța de trimitere urmărește să afle mai întâi dacă principiul cooperării loiale[17] se opune faptului ca, pentru recunoașterea dreptului la acordarea ajutoarelor de șomaj naționale, un stat membru să refuze, pe de o parte, să țină seama de perioadele de muncă efectuate ca agent contractual în cadrul unei instituții a Uniunii și, pe de altă parte, să asimileze cu zile de muncă zilele de șomaj indemnizate în temeiul RAA, la fel cum este prevăzut pentru zilele de șomaj indemnizate în conformitate cu reglementarea națională.

34. Această instanță observă că un răspuns afirmativ s-ar putea deduce din jurisprudența Curții privind portabilitatea drepturilor la pensie ale unui lucrător care a fost încadrat atât în serviciul unui angajator privat, cât și în cel al unei instituții a Uniunii. Aceasta amintește că, în mai multe rânduri, Curtea a considerat că reglementarea belgiană nu asigură în mod suficient o asemenea portabilitate, cu încălcarea între altele a obligațiilor ce revin statelor membre în temeiul principiului cooperării loiale. Ea se referă printre altele la Hotărârile Comisia/Belgia[18] și My[19].

35. În prima dintre aceste hotărâri, Curtea a declarat că Regatul Belgiei nu și-a îndeplinit obligațiile care îi reveneau în temeiul tratatului atunci când a omis să stabilească modalitățile de transfer al drepturilor dobândite în sistemul belgian de pensii la sistemul de pensii comunitar, în conformitate cu ceea ce era prevăzut la articolul 11 alineatul (2) din anexa VIII la Statutul funcționarilor[20]. În cea de a doua hotărâre, în schimb, sesizată cu titlu preliminar de tribunal du travail de Bruxelles, aceasta a considerat că articolul 10 CE coroborat cu Statutul funcționarilor se opune unei reglementări naționale care nu permite să se țină seama de anii de muncă efectuați în serviciul unei instituții comunitare în vederea acordării dreptului la o pensie pentru limită de vârstă anticipată în temeiul sistemului național.

36. ONEM, în procedura principală, precum și guvernul belgian în observațiile în fața Curții consideră că această jurisprudență nu se poate transpune sistemului de asigurări de șomaj. Guvernul belgian subliniază printre altele că reclamantul din Hotărârea My (EU:C:2004:821) dobândise drepturi la pensie atât în cadrul sistemului belgian, cât și în cadrul sistemului Uniunii, în timp ce, în speță, doamna Melchior nu a obținut niciodată dreptul la ajutoare de șomaj în sistemul belgian. În plus, acesta arată că, în aceeași hotărâre, Curtea își întemeiază raționamentul pe o dispoziție specifică, articolul 11 alineatul (2) din anexa VIII la Statutul funcționarilor, care prevede în mod expres transferul unor eventuale drepturi dobândite în cadrul sistemului Uniunii către sistemul național și că nicio dispoziție analogă nu ar fi prevăzută în materie de asigurări de șomaj.

37. În opinia noastră, aceste argumente nu sunt convingătoare.

17 — Instanța de trimitere menționează de asemenea articolul 4 alineatul (3) TUE. Cu toate acestea, Tratatul de la Lisabona nu intrase încă în vigoare la data deciziei în litigiu în cauza principală, 26 august 2009. Pentru acest motiv, în continuarea prezentelor concluzii nu ne vom referi la această dispoziție, ci la articolul 10 CE.

18 — 137/80, EU:C:1981:237.

19 — EU:C:2004:821.

20 — Aceeași neîndeplinire a obligațiilor a fost constatată în privința Regatului Spaniei în Hotărârea Comisia/Spania (C-52/96, EU:C:1997:382).

38. Pe de o parte, deși este adevărat că, în Hotărârea Comisia/Belgia (EU:C:1981:237), se reproșa statului membru în cauză că a făcut imposibilă, prin omiterea acesteia, punerea în aplicare a unei dispoziții specifice din Statutul funcționarilor, în speță articolul 11 alineatul (2) din anexa VIII la acest statut, Curtea a recunoscut, într-un mod mai general, că nu își îndeplinește obligațiile care îi revin în temeiul principiului cooperării loiale, prevăzut la acea dată la articolul 5 din Tratatul CEE, statul membru care nu adoptă toate măsurile impuse la nivel național printr-o dispoziție din Statutul funcționarilor [21] sau care *împiedică realizarea obiectivelor urmărite de acesta* [22].

39. Pe de altă parte, apreciem că guvernul belgian interpretează în mod eronat Hotărârea My (EU:C:2004:821).

40. În primul rând și contrar susținerilor acestui guvern, problema abordată de Curte în Hotărârea My (EU:C:2004:821) nu se diferențiază în mod substanțial de cea care se pune în speță. Astfel, atât doamna Melchior, cât și domnul My au fost afiliați la un *sistem contributiv de securitate socială* belgian înainte de a fi angajați de o instituție a Uniunii. La fel ca doamna Melchior, domnul My urmărea să *solicite recunoașterea perioadelor de muncă* efectuate în serviciul Uniunii pentru a i se recunoaște *dreptul la o prestație prevăzută în cadrul sistemului de securitate socială la care fusese afiliat*, în speță pensia anticipată. Atât într-un caz, cât și în celălalt, acest drept depindea de aspectul dacă perioadele respective sunt sau nu sunt luate în considerare la calculul zilelor sau al anilor de muncă prevăzuți de reglementarea națională aplicabilă pentru acordarea dreptului la prestația în discuție. Împrejurarea, subliniată de guvernul belgian, că, spre deosebire de doamna Melchior, domnul My dobândise drepturi la pensie în temeiul sistemului belgian este lipsită de orice pertinență, din moment ce dreptul la prestația solicitată era, ca și în cazul doamnei Melchior, subordonat unor cerințe pe care domnul My le îndeplinea doar cu condiția de a ține seama de anii în care a fost încadrat în serviciul Consiliului.

41. În al doilea rând, contrar celor susținute de guvernul belgian, Hotărârea My (EU:C:2004:821) nu se întemeia pe o dispoziție specifică din Statutul funcționarilor, în speță articolul 11 alineatul (2) din anexa VIII la acest statut.

42. În această privință, trebuie amintit că întrebarea preliminară aflată la originea cauzei în care s-a pronunțat Hotărârea My (EU:C:2004:821) cuprindea două aspecte. Pe de o parte, tribunal du travail de Bruxelles avea îndoieli atât cu privire la compatibilitatea reglementării belgiene, cât și cu privire la compatibilitatea dispoziției menționate mai sus din Statutul funcționarilor cu principiile liberei circulații a lucrătorilor și nediscriminării, precum și cu drepturile garantate de Tratatul CE cetățenilor Uniunii, în sensul că acea reglementare și acea dispoziție nu garantau transferul drepturilor la pensie din sistemul comunitar spre sistemul național. Pe de altă parte, instanța exprima aceleași îndoieli în privința dispozițiilor naționale care nu permiteau, pentru acordarea unei pensii anticipate, luarea în considerare a perioadelor de activitate efectuate în cadrul unei instituții comunitare.

43. La punctele 24-26 din hotărârea menționată, Curtea a constatat că reclamantul din litigiul principal nu a solicitat niciodată transferul drepturilor la pensie dobândite în temeiul sistemului comunitar către sistemul belgian de pensii, ci a solicitat doar beneficiul unei pensii naționale anticipate și contesta, în această privință, refuzul Office national des pensions (Oficiul Național de Pensii) (ONP) de a lua în considerare cei 27 de ani de muncă efectuați în calitate de funcționar al Consiliului pentru calculul celor 35 de ani calendaristici de vechime în cariera de funcționar necesari pentru a avea dreptul la pensia respectivă. De aici, Curtea a conchis că litigiul principal privea doar chestiunea dacă dreptul comunitar impune autorităților belgiene obligația de a lua în considerare atât perioadele de activitate ale reclamantului efectuate în cadrul sistemului belgian de pensii, cât și pe cele efectuate în cadrul sistemului comunitar și că, prin urmare, nu era necesar să răspundă la primul aspect al întrebării preliminare.

21 — A se vedea punctul 9 și, în același sens, Hotărârea Comisia/Spania (EU:C:1997:382, punctul 9).

22 — În speță, egalitatea dintre funcționarii Uniunii independent de statul lor de origine și recrutarea personalului celui mai bine calificat; a se vedea punctul 19 din hotărâre.

44. Separând chestiunea transferului drepturilor dobândite în temeiul sistemului comunitar către sistemul național de cea privind existența unei obligații a autorităților belgiene de a ține seama de perioadele de încadrare în muncă la o instituție, Curtea înlătura, în fond, pertinența, cel puțin pe cea directă, a articolului 11 alineatul (2) din anexa VIII la statut pentru soluționarea întrebării preliminare adresate de instanța de trimitere [23]. Deși este adevărat că, la punctele 44 și 45 din motivarea hotărârii [24], Curtea pare să se concentreze din nou pe dispoziția amintită, aceasta se limitează, în realitate, să facă trimitere la interpretarea pe care a dat-o aceleiași dispoziții în Hotărârea Comisia/Belgia, interpretare pe care o utilizează ca punct de plecare pentru raționamentul dezvoltat în Hotărârea My.

45. În consecință, contrar susținerilor guvernului belgian, acest raționament nu s-a întemeiat pe articolul 11 alineatul (2) din anexa VIII la Statutul funcționarilor, ci mai degrabă pe argumentul care stă la baza acestuia și pe care Curtea a urmărit să îl generalizeze și să îl considere drept un criteriu pe baza căruia să se aprecieze situația lucrătorilor care intră sub incidența atât a sistemului de securitate socială al unui stat membru, cât și a celui prevăzut de Statutul funcționarilor. În opinia noastră, această operațiune reiese cu claritate din corelarea punctelor 44, 45 și 46 din Hotărârea My (EU:C:2004:821). După ce a amintit la punctele 44 și 45 că, în Hotărârea Comisia/Belgia (EU:C:1981:237), a statuat că articolul 11 alineatul (2) din anexa VIII la Statutul funcționarilor urmărește să faciliteze trecerea de la locurile de muncă, publice sau private, la administrația comunitară și să garanteze astfel cele mai bune posibilități pentru alegerea unui personal calificat care dispune deja de o experiență profesională, astfel încât nerespectarea acestuia ar fi putut „face mai dificilă recrutarea, de către Comunitate, a funcționarilor naționali care au o anumită vechime”, Curtea constată, la punctul 46, că „*această situație se regăsește de asemenea* atunci când un stat membru refuză să ia în considerare, în vederea acordării unui drept la pensie anticipată în temeiul sistemului său, perioadele de activitate efectuate în sistemul comunitar de pensii”.

46. Plasându-se astfel pe un plan care depășește cadrul articolului 11 alineatul (2) din anexa VIII la Statutul funcționarilor, Curtea definește conținutul unei obligații a statelor membre, *autonomă* în raport cu cele care decurg din această dispoziție și căreia îi precizează limitele și întinderea, corelându-le apoi în hotărâre cu principiul cooperării loiale prevăzut la articolul 10 CE. Astfel, la punctul 47, după ce a constatat „că o reglementare națională, precum cea în discuție în cauza principală, poate să împiedice și, prin urmare, să descurajeze exercitarea unei activități profesionale în cadrul unei instituții a Uniunii Europene”, aceasta conchide, la punctul 48, că „[a]stfel de consecințe nu pot fi admise în lumina obligației de cooperare și de asistență loială care revine statelor membre față de Comunitate și care își află expresia în obligația, prevăzută la articolul 10 CE, de a facilita acesteia îndeplinirea misiunii sale” [25].

47. În mod coerent cu raționamentul urmat de Curte, dispozitivul hotărârii nu menționează articolul 11 alineatul (2) din anexa VIII la Statutul funcționarilor, ci face ca obligația autorităților belgiene de a ține seama de anii de muncă efectuați de reclamant în serviciul Consiliului să decurgă din articolul 10 CE „*coroborat cu Statutul funcționarilor*”.

23 — Un astfel de demers era, pe de altă parte, impus, dat fiind că eventuala obligație a statelor membre de a modifica normele aplicabile acordării prestațiilor prin sistemul lor de securitate socială pentru a permite luarea în considerare a perioadelor de muncă efectuate în serviciul instituțiilor Uniunii nu se poate deduce din articolul 11 alineatul (2) din anexa VIII la Statutul funcționarilor și nici nu se poate deduce, astfel cum se arată mai sus, din articolul 69 din RAA (a se vedea punctele 22-29 de mai sus).

24 — Aceste puncte sunt precedate de titlul „Cu privire la articolul 11 alineatul (2) din anexa VIII la statut și articolul 10 CE”.

25 — Curtea a avut un raționament analog în Hotărârile Bruce of Donington (208/80, EU:C:1981:194) și Hurd (44/84, EU:C:1986:2, punctele 38-45), în care aceasta a dedus din principiul cooperării loiale, prevăzut la această dată la articolul 5 din Tratatul CEE, interdicția de a impune indemnizațiile primite pentru cheltuielile de călătorie și de ședere de către membrii Parlamentului European (al căror regim pecuniar era, la data situației de fapt din litigiul principal, reglementat doar de legislațiile naționale), creând astfel obstacole financiare în calea deplasării acestora, și, respectiv, interdicția de a percepe impozite naționale cu privire la suma suplimentară europeană a profesorilor unei școli europene, o astfel de impozitare putând aduce atingere sistemului de finanțare a Comunității, precum și sistemului de repartizare a sarcinilor financiare între statele membre.

48. În consecință, dincolo de caracteristicile cauzelor în care s-au pronunțat Hotărârile Comisia/Belgia (EU:C:1981:237) și My (EU:C:2004:821), Curtea a intenționat în mod concret să afirme în acestea principiul potrivit căruia nu își îndeplinește obligația de a facilita îndeplinirea de către Uniune a misiunii sale, cu încălcarea principiului cooperării loiale coroborat cu dispozițiile din Statutul funcționarilor, statul membru care adoptă o reglementare de natură să descurajeze exercitarea unei activități profesionale în cadrul unei instituții a Uniunii. Pe de altă parte, trebuie subliniat că, în Hotărârea My (EU:C:2004:821), Curtea recunoaște în mod implicit unei astfel de obligații capacitatea de a produce efecte juridice directe în relațiile dintre statele membre și justițiabilii acestora [26].

49. Deși principiul menționat a fost afirmat, până în prezent, numai în cauze care se raportau la domeniul pensiilor [27], el se poate aplica, teoretic, în orice situație în care beneficiul drepturilor și al avantajelor sociale pe care un lucrător le-ar putea pretinde în temeiul reglementării unui stat membru îi este refuzat pentru simplul motiv că o parte din cariera sa profesională s-a desfășurat în cadrul instituțiilor Uniunii [28]. În Concluziile noastre prezentate în cauza Gysen, preconizasem deja de altfel posibilitatea de a aplica jurisprudența My (EU:C:2004:821), în afara domeniului pensiilor, în special în materia alocațiilor familiale [29], astfel cum amintește în mod întemeiat instanța de trimitere.

50. Trebuie să se aprecieze, așadar, în acest stadiu, dacă reglementarea în discuție în litigiul principal, astfel cum a fost interpretată și aplicată de autoritățile belgiene, prin faptul că exclude, într-un caz precum cel din speță, luarea în considerare a perioadelor efectuate în serviciul instituțiilor Uniunii pentru acordarea dreptului la ajutoare de șomaj în temeiul sistemului național, este de natură să descurajeze exercitarea unei activități profesionale în cadrul Uniunii, fie determinând anumite persoane să nu intre în serviciul acesteia, fie încurajându-le să părăsească funcțiile pe care le exercită, și, în consecință, să facă mai dificilă recrutarea și/sau menținerea în serviciu de către Uniune a personalului celui mai calificat. În opinia noastră, aceasta este situația.

26 — Considerat ca atare, articolul 4 alineatul (3) TUE (precum și, anterior, articolul 5 din Tratatul CEE, articolul 5 din Tratatul CE și articolul 10 CE) prezintă o formulare mult prea generală pentru a putea fi invocat în fața instanțelor naționale (a se vedea în acest sens, de exemplu, Hotărârea Hurd, EU:C:1986:2, în care era în discuție obligația, care decurge din articolul 5 din Tratatul CEE, de a nu aduce atingere, prin măsuri unilaterale, sistemului de finanțare al Comunității, precum și sistemului de repartizare a sarcinilor financiare între statele membre, obligație pe care Regatul Unit o încălcase prin faptul că a perceput impozite naționale cu privire la suma suplimentară europeană a profesorilor unei școli europene; a se vedea de asemenea Concluziile avocatului general Slynn prezentate în cauza Hurd, EU:C:1985:222, punctul 30). Soluția pare totuși să fie diferită atunci când această dispoziție se aplică coroborat cu alte dispoziții de drept al Uniunii, la rândul lor direct aplicabile (a se vedea de exemplu Hotărârea Acereda Herrera, C-466/04, EU:C:2006:405, punctele 41-45), sau atunci când aceasta este interpretată în contextul normelor care rezultă din sistemul general al tratatului sau al unui act al Uniunii, astfel cum este situația în Hotărârea My (EU:C:2004:821), și care permit să se definească într-un mod suficient de precis conținutul obligației pe care dispoziția menționată o prevede și să se determine caracterul necondiționat al acesteia (a se vedea de asemenea Hotărârea Bruce of Donington, EU:C:1981:194, punctele 14-20, în care Curtea a considerat că a impozita indemnizațiile primite pentru cheltuielile de călătorie și de ședere de către membrii Parlamentului European, al căror regim pecuniar, la data situației de fapt din litigiul principal, era reglementat doar de legislațiile naționale, împiedică funcționarea internă a Parlamentului European prin crearea unor obstacole financiare în calea deplasării membrilor acestuia și încalcă articolul 5 din Tratatul CEE coroborat în special cu articolul 8 din Protocolul privind privilegiile și imunitățile).

27 — Acesta a fost confirmat printre altele în Ordonanța Ricci și Pisaneschi (C-286/09 și C-287/09, EU:C:2010:420), în care era în discuție un drept la pensia obișnuită pentru limită de vârstă. A se vedea de asemenea trimiterea la articolul 4 alineatul (3) TUE făcută în Hotărârea Časta (C-166/12, EU:C:2013:792, punctele 36 și 37). În schimb, spre deosebire de ceea ce pare să afirme instanța de trimitere și astfel cum subliniază în schimb în mod întemeiat guvernul belgian în Hotărârile Öberg (C-185/04, EU:C:2006:107) și Rockler (C-137/04, EU:C:2006:106), situația reclamanților din litigiul principal, cărora autoritățile suedeze le refuzaseră, în scopul calculării alocațiilor parentale, totalizarea perioadelor în care aceștia intraseră sub incidența sistemului comun de asigurări de sănătate în conformitate cu normele din Statutul funcționarilor, a fost analizată de Curte doar din perspectiva liberei circulații a lucrătorilor, punctul 47 din Hotărârea My (EU:C:2004:821) fiind citat doar pentru a se constata efectul de descurajare a exercitării libertății respective produs de reglementarea în discuție.

28 — În afara domeniului politicii sociale, un raționament analog fusese urmat de Curte într-o hotărâre anterioară Hotărârii My (EU:C:2004:821) și în care era în discuție un avantaj fiscal de care nu puteau beneficia agenții și funcționarii comunitari. În acest caz, Curtea exclusese ca pierderea unui astfel de avantaj să poată descuraja intrarea în serviciul instituțiilor comunitare sau continuarea acestei activități și să poată împiedica, așadar, funcționarea instituțiilor respective; a se vedea Hotărârea Tither (C-333/88, EU:C:1990:131, punctul 16).

29 — A se vedea Concluziile noastre prezentate în cauza Gysen (C-449/06, EU:C:2007:663, punctele 54-61). În cauza principală în care s-a pronunțat această hotărâre, era în discuție, în speță, o reglementare națională potrivit căreia, în legătură cu sistarea de către organismul național competent a alocațiilor pentru creșterea copiilor unui lucrător care desfășoară o activitate independentă, copilul acestui lucrător, care era beneficiarul unor alocații familiale plătite în temeiul Statutului funcționarilor, nu era luat în considerare în vederea determinării rangului celorlalți copii ai aceluiași lucrător, rang care, în temeiul reglementării menționate, influența cuantumul alocațiilor familiale care trebuie plătite acestora.

51. Agenții contractuali sunt angajați de către instituții, agenții sau alte organe sau oficii ale Uniunii în vederea executării unor funcții determinate sau a înlocuirii funcționarilor sau a agenților temporari ai unei instituții care se află momentan în incapacitatea de a-și exercita funcțiile (articolul 3a și 3b din RAA) [30]. Aceștia sunt recrutați pe baza unor contracte pe perioadă determinată încheiate pe o durată de cel puțin trei luni și cel mult cinci ani (pentru categoria agenților care intră sub incidența articolului 3a din RAA) sau trei ani (pentru categoria agenților care intră sub incidența articolului 3b din RAA), care pot fi reînnoite pentru o durată cumulată maximă de zece și, respectiv, de șase ani. Perspectiva lucrătorilor care ocupă aceste posturi, pe termen scurt sau pe termen mediu, este deci, în principiu, aceea a reintegrării pe piața națională a muncii. Or, o reglementare precum cea în discuție în litigiul principal, astfel cum a fost interpretată și aplicată de ONEM, care nu prevede luarea în considerare la calcularea zilelor de muncă ce dau dreptul la ajutoare de șomaj a perioadelor de activitate în care foștii agenți contractuali au fost încadrați în serviciul Uniunii, îi împiedică să dobândească drepturile, în ceea ce privește accesul la ajutoarele respective, care le-ar fi fost recunoscute în cazul în care ar fi continuat să fie angajați pe piața națională a muncii. Un astfel de efect, ținând seama de natura temporară a funcțiilor ocupate de acești agenți, ca rezultat al faptului că reintegrarea pe piața națională a muncii la încetarea funcțiilor lor constituie, pentru ei, perspectiva cea mai probabilă, precum și al faptului că aceste piețe sunt caracterizate din ce în ce mai mult de precaritate și de discontinuitatea muncii, ceea ce face să devină realistă perspectiva unor noi perioade de inactivitate, nu poate fi considerat prea indirect și marginal pentru a putea crea efectul de descurajare (sau de încurajare) despre care este vorba în jurisprudența Curții amintită mai sus [31].

52. Desigur, este adevărat că, la încetarea atribuțiilor, agenții contractuali au dreptul, în principiu și în cazul în care nu sunt preluați de un sistem național, la alocațiile prevăzute de regimul de asigurări de șomaj prevăzut de RAA pentru o perioadă (maximă) de trei ani [32]. Cu toate acestea, pe de o parte, această protecție este prevăzută numai atunci când fostul agent contractual are o vechime în serviciu de cel puțin șase luni [articolul 96 alineatul (1) litera (c)] și se limitează la o perioadă care nu depășește o treime din vechimea în serviciu efectivă [articolul 96 alineatul (4)], astfel încât, în mod concret, aceasta este foarte limitată pentru agenții angajați pe baza contractelor de scurtă durată și poate chiar să lipsească complet atunci când această vechime este mai mică de șase luni. Pe de altă parte, în temeiul unei reglementări precum cea în discuție în litigiul principal, astfel cum este interpretată și aplicată de ONEM, fostul agent contractual care revine pe piața națională a muncii va fi privat, odată finalizată perioada de protecție prevăzută de RAA (respectiv o perioadă de cel mult 36 de luni), de orice asigurare împotriva riscului de șomaj până în momentul în care va fi îndeplinit numărul de zile de muncă necesar pentru a avea dreptul la ajutoarele naționale [33]. Din această perspectivă, o astfel de reglementare poate afecta cu precădere foștii agenți contractuali care au efectuat perioade îndelungate de muncă în serviciul Uniunii.

53. Ținând seama de considerațiile de mai sus, considerăm că refuzul, opus de autoritățile belgiene într-un caz precum cel din speță, de a lua în calcul, pentru acordarea dreptului la ajutoare de șomaj pe baza sistemului național, perioadele de muncă efectuate în serviciul Uniunii poate face mai puțin atractivă perspectiva de a se integra în administrația Uniunii în calitate de agent contractual și, în consecință, poate interfera cu politica de recrutare a acesteia în ceea ce privește o categorie importantă a personalului său. Acest refuz încalcă obligația pe care o au statele membre, conform articolului 10 CE coroborat cu RAA, de a lua orice măsură necesară sau adecvată atât pentru a

30 — Categoria agenților contractuali a fost introdusă în RAA prin Regulamentul (CE) nr. 723/2004 al Consiliului din 22 martie 2004 de modificare a Statutului funcționarilor Comunităților Europene și a Regimului aplicabil celorlalți agenți ai acestor Comunități (JO L 124, p. 1).

31 — Ne-am pronunțat în sens contrar în Concluziile noastre prezentate în cauza Gysen (EU:C:2007:663), în materie de alocații familiale.

32 — Amintim că, potrivit articolului 96 alineatul (4) din RAA, plata acestei alocații se suspendă în cazul în care fostul agent contractual se reintegrează pe piața muncii, alocația fiind plătită din nou în cazul în care, înainte de expirarea perioadei de trei ani, acesta intră din nou în șomaj.

33 — Pe de altă parte, nici decretul regal și nici vreo practică constantă a ONEM nu pare să permită neutralizarea perioadelor de muncă efectuată în serviciul Uniunii pentru a determina perioada de referință de trei ani pentru calculul zilelor de muncă necesare pentru a avea dreptul la ajutoare de șomaj. Reiese astfel din dosar că ONEM a procedat la această neutralizare cu ocazia primei cereri formulate de doamna Melchior pentru acordarea ajutoarelor, însă nu cu ocazia celei de a doua.

asigura pe deplin punerea în aplicare a RAA, cât și pentru a evita să aducă atingere intereselor Uniunii și să compromită realizarea obiectivelor sale. Nici caracterul contributiv al sistemului național de asigurări de șomaj, invocat de guvernul belgian, care impune ca numai lucrătorii care au contribuit în prealabil la acest sistem să poată solicita să beneficieze de prestațiile sociale pe care le acordă, nici competența recunoscută statelor membre de a stabili condițiile de acordare a dreptului la prestațiile oferite de sistemele lor de securitate socială nu pot repune în discuție o astfel de obligație, care urmărește să asigure continuitatea drepturilor sociale ale lucrătorilor care și-au desfășurat activitatea în cadrul instituțiilor Uniunii.

54. În ceea ce privește neasimilarea zilelor de șomaj indemnizate în temeiul RAA cu zile de muncă în vederea calculării zilelor de stagiu necesare pentru a se acorda dreptul la alocațiile de șomaj, din dosarul depus la grefa Curții reiese că, în cazul în care ar fi luată în considerare munca efectuată în serviciul Comisiei în cursul perioadei de referință, și anume între 14 iulie 2006 și 13 iulie 2009, reclamanta ar justifica cele 624 de zile de muncă prevăzute de articolul 30 din decretul regal *fără să fie necesar să se ia în considerare perioada în care a primit alocația de șomaj prevăzută la articolul 96 din RAA* [34]. Curtea nu trebuie, așadar, să se pronunțe în această privință.

55. În cazul în care aceasta consideră totuși oportun să procedeze astfel, considerăm că concluzia inclusă la punctul 53 de mai sus se impune, pentru aceleași motive prezentate mai sus, în ceea ce privește neasimilarea, într-un caz precum cel din speță, a zilelor indemnizate în temeiul RAA cu zile de muncă. În această privință, temerile exprimate de Comisie în observații și în răspunsul la întrebarea scrisă adresată de Curte, și anume că o astfel de asimilare poate să nu țină seama de natura complementară a alocației prevăzute de RAA sau poate să permită cumularea alocațiilor statutare cu ajutoarele de șomaj naționale, nu ni se par întemeiate. Astfel, în opinia noastră, faptul că un fost agent contractual, care nu îndeplinește condițiile pentru a i se acorda dreptul la ajutoare naționale la data încetării funcției sale, poate îndeplini aceste condiții ulterior, în perioada în care primește alocația de șomaj prevăzută de RAA (sau chiar după încheierea acestei perioade), și aceasta grație asimilării, prevăzută de reglementarea națională, a zilelor indemnizate în această perioadă cu zile de muncă, nu pare să repună în discuție, ca atare, caracterul complementar al alocației statutare și nici efectul util al regulii pentru prevenirea cumulului, prevăzută la articolul 96 din RAA. Bineînțeles, pentru a respecta caracterul complementar amintit, va reveni acestui fost agent contractual obligația de a depune o nouă cerere de acordare a ajutoarelor de șomaj naționale în condițiile în care, ținând seama de asimilarea zilelor de șomaj indemnizate în temeiul RAA cu zile de muncă, dobândește dreptul la plata acestor ajutoare.

2. Cu privire la articolul 34 din cartă

56. Având în vedere răspunsul pe care ne propunem să îl dăm la întrebarea preliminară în ceea ce privește principiul cooperării loiale, o examinare a acestei întrebări inclusiv în lumina articolului 34 alineatul (1) din cartă se dovedește inutilă. Scurtele considerații care urmează sunt dezvoltate deci numai cu titlu suplimentar. În plus, acestea presupun că Curtea va considera carta ca fiind aplicabilă în mod retroactiv situației de fapt din litigiul principal [35].

34 — A se vedea decontul efectuat de tribunal du travail de Bruxelles la punctul 4.1.4 din motivarea hotărârii din 14 februarie 2012 împotriva căruia ONEM a declarat apel, din care reiese că reclamanta justifică, în perioada de referință, 507 zile de muncă în serviciul Comisiei și 150 de zile de muncă în calitate de lucrător temporar în serviciul unor societăți private, ceea ce determină un total de 657 de zile de muncă, depășind cele 624 de zile prevăzute de articolul 30 din decretul regal. A se vedea de asemenea avizul emis de Ministerul Public la 13 ianuarie 2012.

35 — În această privință, ne limităm să subliniem că prezenta cauză se deosebește de cea în care s-au pronunțat Hotărârile DEB (C-279/09, EU:C:2010:811) și Banif Plus Bank (C-472/11, EU:C:2013:88), în care s-a invocat un principiu general al dreptului Uniunii, în speță principiul protecției jurisdicționale efective, preexistent consacrării sale la articolul 47 din cartă.

57. Rezultă dintr-o jurisprudență constantă că drepturile fundamentale garantate de ordinea juridică a Uniunii au vocația de a fi aplicate în toate situațiile reglementate de dreptul Uniunii, însă nu în afara unor asemenea situații [36]. Astfel cum a precizat Curtea în Hotărârea Åkerberg Fransson (EU:C:2013:105), nu pot exista situații care să țină de dreptul Uniunii fără ca drepturile fundamentale menționate să poată fi aplicate. În consecință, aplicabilitatea dreptului Uniunii o implică pe cea a drepturilor fundamentale garantate de cartă [37]. Atunci când, în schimb, o situație juridică nu intră în domeniul de aplicare al dreptului Uniunii, Curtea nu este competentă să o examineze, iar dispozițiile eventual invocate ale cartei nu pot constitui, prin ele însele, temeiul acestei competențe [38].

58. În speță, este cert că reglementarea națională în discuție în litigiul principal, prin definirea condițiilor de acordare a dreptului la ajutoare de șomaj belgiene, nu pune în aplicare un act de drept derivat al Uniunii. În plus, din considerațiile de mai sus rezultă că situația juridică a doamnei Melchior este pur internă [39] și nu este reglementată în mod direct de o dispoziție din Statutul funcționarilor sau din RAA [40]. Pe de altă parte, Curtea a avut deja ocazia de a preciza că situația unui funcționar nu ține de domeniul de aplicare al dreptului Uniunii doar ca urmare a existenței unui raport de muncă cu aceasta [41].

59. Prin urmare, numai în cazul în care Curtea, astfel cum sugerăm, ar considera articolul 10 CE coroborat cu dispozițiile din RAA ca fiind aplicabil în litigiul principal, situația doamnei Melchior ar fi reglementată de dreptul Uniunii și carta și-ar găsi, așadar, aplicarea [42].

60. Potrivit articolului 34 alineatul (1) din cartă, „Uniunea recunoaște și respectă dreptul de acces la prestațiile de securitate socială și la serviciile sociale care acordă protecție […] în caz de pierdere a locului de muncă, în conformitate cu normele stabilite de dreptul Uniunii și de legislațiile și practicile naționale”. Astfel cum reiese din modul său de redactare și din Explicațiile cu privire la cartă [43] (denumite în continuare „explicațiile”), această dispoziție prevede un „principiu” [44] care își are temeiul în articolele 153 TFUE și 156 TFUE, precum și în articolul 12 din Carta socială europeană și la punctul 10 din Carta comunitară a drepturilor sociale fundamentale ale lucrătorilor [45]. Conform articolului 51 alineatul (2) și articolului 52 alineatul (5) din cartă, dispozițiile acesteia care prevăd principii se adresează mai întâi autorităților publice, au doar un caracter programatic [46] (spre deosebire de caracterul prescriptiv al celor care enunță „drepturi”) și necesită „acte de punere în aplicare” [47]. Din punctul de vedere al caracterului lor justițiabil, acestea nu creează, cel puțin în lipsa „medierii normative”, drepturi la o acțiune pozitivă din partea autorităților statelor membre [48] și pot fi invocate în justiție numai ca trimiteri interpretative sau ca parametri ai controlului legalității actelor prin care se procedează la punerea lor în aplicare [49].

36 — A se vedea Hotărârea Åkerberg Fransson (C-617/10, EU:C:2013:105, punctul 19). A se vedea de asemenea Hotărârea Pfleger și alții (C-390/12, EU:C:2014:281, punctul 33).

37 — A se vedea Hotărârile Åkerberg Fransson (EU:C:2013:105, punctul 21) și Pfleger și alții (EU:C:2014:281, punctul 34).

38 — A se vedea Hotărârea Åkerberg Fransson (EU:C:2013:105, punctul 22).

39 — A se vedea punctele 15 și 16 de mai sus.

40 — A se vedea punctele 19-31 de mai sus.

41 — A se vedea Hotărârea Johannes (C-430/97, EU:C:1999:293, punctele 26-29).

42 — Subliniem, cu titlu incident, aplicabilitatea cartei chiar și în cazul în care ar trebui să se conchidă că articolul 10 CE, deși *aplicabil* în speță, nu este *invocabil* în instanță de doamna Melchior. Această concluzie se deduce din Hotărârea Association de médiation sociale (C-176/12, EU:C:2014:2, punctele 30-41).

43 — JO 2007, C 303, p. 17.

44 — Distincția dintre „principii” și „drepturi” recunoscute de cartă este enunțată în preambul și explicată în special la articolul 51 alineatul (1).

45 — A se vedea Explicațiile cu privire la articolul 34 din cartă.

46 — Potrivit articolului 51 alineatul (1), drepturile trebuie să fie respectate, în timp ce principiile trebuie să fie doar „respectate” sau „promovate”.

47 — A se vedea articolul 52 alineatul (5) prima teză din cartă.

48 — Cu privire la caracterul care nu este direct justițiabil al principiilor sociale prevăzute de cartă, a se vedea, în ceea ce privește articolul 27 din aceasta, Hotărârea Association de médiation sociale (EU:C:2014:2, punctele 42-49). Această hotărâre a limitat de asemenea caracterul justițiabil al principiilor amintite în situații orizontale doar la caracterul invocabil al interpretării.

49 — A se vedea articolul 52 alineatul (5) a doua teză din cartă.

61. În speță, reglementarea în discuție în litigiul principal constituie concretizarea la nivel național a principiilor solidarității și protecției a căror expresie la nivelul Uniunii o constituie articolul 34 alineatul (1) din cartă. Aplicarea unei astfel de reglementări într-o situație care intră sub incidența dreptului Uniunii trebuie să se efectueze cu respectarea acestei dispoziții din cartă. Or, excluzând, pentru acordarea dreptului la ajutoare de șomaj naționale, totalizarea perioadelor de muncă pentru care s-a contribuit la sistemul național de securitate socială și a celor care au determinat plata contribuțiilor la sistemul instituit prin RAA, reglementarea în discuție în litigiul principal, astfel cum a fost interpretată și aplicată de autoritățile belgiene, conduce, într-o situație precum cea din speță, la contestarea în fapt a dreptului de acces al lucrătorului la prestațiile de securitate socială în caz de pierdere a locului de muncă, cu încălcarea principiului prevăzut la articolul 34 alineatul (1) din cartă.

62. Pentru motivele de mai sus, considerăm că, în cazul în care Curtea ar considera carta ca fiind aplicabilă *ratione temporis* situației de fapt din litigiul principal și ar conchide că reglementarea în discuție, astfel cum a fost interpretată și aplicată de autoritățile belgiene, încalcă obligațiile care decurg pentru statele membre din principiul cooperării loiale prevăzut la articolul 10 CE coroborat cu Statutul funcționarilor, această reglementare ar fi de asemenea contrară articolului 34 alineatul (1) din cartă.

IV – **Concluzie**

63. Având în vedere ansamblul considerațiilor de mai sus, propunem să se răspundă la întrebarea adresată de cour du travail de Bruxelles după cum urmează:

„Articolul 10 CE coroborat cu Regimul aplicabil celorlalți agenți ai Comunităților Europene se opune, în împrejurări precum cele din litigiul principal, reglementării unui stat membru care exclude, pentru recunoașterea dreptului unui lucrător la acordarea ajutoarelor de șomaj naționale, luarea în considerare a perioadelor în care acest lucrător a fost angajat în calitate de agent contractual în serviciul unei instituții a Uniunii Europene.”