



Datum van inontvangstneming : 10/01/2024

Zaak C-664/23**Samenvatting van het verzoek om een prejudiciële beslissing overeenkomstig artikel 98, lid 1, van het Reglement voor de procesvoering van het Hof van Justitie****Datum van indiening:**

9 november 2023

Verwijzende rechter:

Cour d'appel de Versailles (Frankrijk)

Datum van de verwijzingsbeslissing:

9 november 2023

Appellante, verweester in eerste aanleg:

Caisse d'allocations familiales des Hauts-de-Seine

Geïntimeerde, verzoeker in eerste aanleg:

TX

1. Voorwerp en feiten van het geschil:

- 1 TX, van Armeense nationaliteit, is op 7 januari 2008 illegaal het grondgebied van Frankrijk binnengekomen met zijn vrouw en zijn twee minderjarige kinderen AX en RX, en heeft in 2014 een tijdelijke verblijfsvergunning „privé en gezinsleven” gekregen waarop wordt vermeld „staat de houder ervan toe te werken”. Een derde kind SX is daarna in Frankrijk geboren in 2011. TX is thans in loondienst werkzaam op grond van een arbeidsovereenkomst en heeft een meerjarige verblijfsvergunning die geldig is tot 12 september 2024.
- 2 TX geeft aan dat de paspoorten van de kinderen verloren zijn gegaan toen zij vanuit Nederland naar Frankrijk reisden. De kinderen AX (geboren in 2004) en RX (geboren in 2005) hebben alle twee in 2015 een reisdocument voor minderjarige vreemdelingen gekregen dat is afgegeven door de Préfecture des Hauts-de-Seine. Het kind AX heeft recent een tijdelijke verblijfsvergunning „privé en gezinsleven” gekregen, samen met een werkvergunning die tot 9 oktober 2023 geldig was.

- 3 TX heeft voor zijn drie kinderen gezinsbijslagen aangevraagd, die hem zijn geweigerd voor zijn twee kinderen die niet op Frans grondgebied zijn geboren.
- 4 Deze weigering is in eerste aanleg nietig verklaard door de tribunal des affaires de sécurité sociale de Nanterre en vervolgens in hoger beroep bevestigd door de cour d'appel de Versailles (rechter in tweede aanleg, Versailles) bij uitspraak van 14 november 2019.
- 5 Bij arrest van 23 juni 2022 heeft de Cour de cassation (hoogste rechter in burgerlijke en strafzaken) deze uitspraak in essentie gecasseerd wegens ontoereikende motivering van het middel gebaseerd op richtlijn 2011/98/EU, en de zaak terugverwezen naar de cour d'appel de Versailles, in een andere samenstelling.
- 6 Deze laatste rechter vraagt het Hof thans naar de uitlegging die aan richtlijn 2011/98/EU moet worden gegeven.

2. Toepasselijke bepalingen:

A. Unierecht

Richtlijn 2011/98/EU van het Europees Parlement en de Raad van 13 december 2011 betreffende één enkele aanvraagprocedure voor een gecombineerde vergunning voor onderdanen van derde landen om te verblijven en te werken op het grondgebied van een lidstaat, alsmede inzake een gemeenschappelijk pakket rechten voor werknemers uit derde landen die legaal in een lidstaat verblijven

- 7 Overweging 20 luidt:

„Alle onderdanen van derde landen die legaal in een lidstaat verblijven en werken, moeten ten minste een gemeenschappelijk pakket rechten gebaseerd op gelijke behandeling hebben met de onderdanen van hun gastlidstaat, ongeacht het oorspronkelijke doel van de toelating of de oorspronkelijke toelatingsgrond. Het recht op gelijke behandeling op de in deze richtlijn genoemde gebieden moet niet alleen worden verleend aan die onderdanen van derde landen die in een lidstaat zijn toegelaten om er te werken, maar ook aan diegenen die voor andere doeleinden zijn toegelaten en aan wie toegang tot de arbeidsmarkt van die lidstaat is verleend overeenkomstig andere bepalingen uit het recht van de Unie of het nationale recht, met inbegrip van de gezinsleden van werknemers uit derde landen die tot de lidstaat zijn toegelaten overeenkomstig richtlijn 2003/86/EG van de Raad van 22 september 2003 inzake het recht op gezinshereniging [...]”

- 8 Overweging 24 vermeldt:

„Werknemers uit derde landen dienen op het gebied van sociale zekerheid op dezelfde manier te worden behandeld als nationale onderdanen. [...] Aan de

onderhavige richtlijn zouden door gezinsleden alleen rechten mogen worden ontleend indien dezen zich bij de werknemer uit een derde land voegen om in een lidstaat te verblijven in het kader van gezinshereniging of indien de gezinsleden reeds legaal in de betrokken lidstaat verblijven.”

9 Artikel 2 bepaalt:

„Definities

In deze richtlijn wordt verstaan onder:

[...]

c) „gecombineerde vergunning’: een door de autoriteiten van een lidstaat aan een onderdaan van een derde land verstrekte verblijfsvergunning om legaal op het grondgebied van de betrokken lidstaat te verblijven met het oog op werk;”

10 Artikel 3 luidt:

„Toepassingsgebied

1. Deze richtlijn is van toepassing op:

[...]

b) onderdanen van derde landen die overeenkomstig het recht van de Unie of het nationale recht zijn toegelaten tot een lidstaat voor andere doeleinden dan werk, die mogen werken en die beschikken over een verblijfsvergunning overeenkomstig verordening (EG) nr. 1030/2002; en [...]”

11 Artikel 12 bepaalt:

„Recht op gelijke behandeling

1. Werknemers uit derde landen als bedoeld in artikel 3, lid 1, onder b) en c), worden in de lidstaten waar zij verblijven op dezelfde manier behandeld als nationale onderdanen, op het vlak van:

[...]

e) de takken van de sociale zekerheid als omschreven in verordening (EG) nr. 883/2004;

[...]

2. De lidstaten mogen beperkingen stellen aan de gelijke behandeling:

[...]

b) door de rechten die in lid 1, onder e), aan werknemers uit derde landen worden toegekend, te beperken, waarbij zij deze rechten evenwel niet mogen beperken voor werknemers uit derde landen die in loondienst zijn of ten minste gedurende zes maanden in loondienst zijn geweest en die als werkloos geregistreerd staan. Tevens kunnen de lidstaten besluiten dat lid 1, onder e), waar het om gezinsbijslagen gaat, niet van toepassing is op onderdanen van derde landen die toestemming hebben voor een periode van ten hoogste zes maanden op hun grondgebied te werken, op onderdanen van derde landen die voor studiedoeleinden zijn toegelaten en op onderdanen van derde landen die mogen werken omdat ze een visum bezitten;”

B. Frans recht

Code de l’action sociale et des familles (wetboek sociale actie en gezin)

- 12 Artikel L.262-[5], tweede alinea, dat is opgenomen in de onderafdeling met het opschrift „Voorwaarden voor het verkrijgen van het recht” bepaalt:

„Om in aanmerking te komen voor de rechten waarover een vreemdeling beschikt die geen onderdaan is van een lidstaat van de Europese Unie, van een andere staat die partij is bij de overeenkomst betreffende de Europese Economische Ruimte, of van de Zwitserse Bondsstaat, moeten de kinderen van vreemdelingen voldoen aan de voorwaarden vermeld in artikel L.512-2 van de code de la sécurité sociale (wetboek van sociale zekerheid).”

Code de la sécurité sociale

- 13 Artikel L.512-2 (in de versie die van toepassing is op het geschil) staat in boek V met het opschrift „Gezinsbijslagen en soortgelijke uitkeringen” en luidt in wezen als volgt:

„[...]”

Tevens worden gezinsbijslagen op de voorwaarden die zijn vastgesteld in dit boek, van rechtswege toegekend aan vreemdelingen die geen onderdaan zijn van een lidstaat van de Europese Unie, van een andere staat die partij is bij de overeenkomst betreffende de Europese Economische Ruimte, of van de Zwitserse Bondsstaat, en beschikken over een krachtens wettelijke of regelgevende bepalingen, verdragen dan wel internationale overeenkomsten vereiste vergunning om legaal in Frankrijk te verblijven.

Deze vreemdelingen ontvangen gezinsbijslagen mits wordt aangetoond dat op de kinderen die te hunnen laste komen en waarvoor de gezinsbijslagen worden aangevraagd een van de volgende situaties van toepassing is:

[...]

- zij zijn legaal binnengekomen in het kader van de gezinsherenigingsprocedure, zoals bedoeld in boek IV van de code de l'entrée et du séjour des étrangers et du droit d'asile (wetboek betreffende de binnenkomst en het verblijf van vreemdelingen en betreffende het asielrecht);

[...]

Bij decreet wordt een lijst vastgesteld van de vergunningen en bewijzen waaruit de legale binnenkomst en verblijf van de vreemdelingen blijkt. Tevens wordt daarin bepaald welke documenten zijn vereist om aan te tonen dat de kinderen die ten laste van deze vreemdelingen komen en waarvoor gezinsbijslagen worden aangevraagd, voldoen aan de voorwaarden zoals bepaald in de vorige alinea's."

- 14 Artikel D.512-2 (in de versie die van toepassing is op het geschil) luidt in wezen als volgt:

„De legaliteit van de binnenkomst en het verblijf van de kinderen van vreemdelingen die ten laste van de ontvanger komen en waarvoor deze gezinsbijslagen aanvraagt, wordt aangetoond door overlegging van een van de volgende documenten:

[...]

2° Medisch certificaat voor het kind, afgegeven door de Office français de l'immigration et de l'intégration (Franse immigratie- en naturalisatiedienst) na de aanvraag- of toelatingsprocedure in het kader van gezinshereniging;

[...]

5° Verklaring afgegeven door de prefecturale autoriteit, die aangeeft dat het kind Frankrijk is binnengekomen uiterlijk tegelijkertijd met een van zijn ouders die een verblijfsvergunning heeft gekregen op grond van [...] de code de l'entrée et du séjour des étrangers et du droit d'asile; [...]"

3. Standpunten van partijen:

Caisse d'allocations familiales des Hauts de Seine

- 15 Gezinsbijslagen moeten worden geweigerd, aangezien de twee kinderen Frankrijk niet zijn binnengekomen via een gezinsherenigingsprocedure, en TX daardoor het medisch certificaat, zoals bedoeld in artikel D.512-2, 2°, van de code de la sécurité sociale, niet kan overleggen en niet aantoont dat de twee kinderen legaal dan wel tegelijkertijd met hem Frankrijk zijn binnengekomen.
- 16 Overigens kan de door TX ingeroepen richtlijn 2011/98/EU geen afbreuk doen aan de toepassing van de artikelen L.512-2 en D.512-2 van de code de la sécurité sociale.

TX

- 17 Volgens TX voldoet hij, als staatsburger van een derde land, en houder van een tijdelijke verblijfsvergunning van een jaar die hem toestaat te werken en rechtvaardigt in Frankrijk werkzaam te zijn, aan de voorwaarden, zoals bedoeld in artikel 3, onder b), van richtlijn 2011/98. Omdat hij binnen de werkingssfeer van de richtlijn valt, beroept hij zich er in het bijzonder op te worden behandeld op dezelfde manier als onderdanen van een lidstaat, hetgeen in de richtlijn is neergelegd. Volgens hem is het niet relevant dat zijn kinderen Frankrijk niet zijn binnengekomen in het kader van gezinshereniging, omdat zij legaal in Frankrijk verblijven.

4. Beoordeling door de cour d’appel:

- 18 De legaliteit van het verblijf van TX op Frans grondgebied is niet in geschil.
- 19 TX bewijst niet dat hij stappen heeft ondernomen voor het verkrijgen van de prefecturale toestemming, zoals bedoeld in artikel D.512-2 van de code de la sécurité sociale, hoewel dit document een erkenning vormt en er stukken zijn overgelegd die kunnen aantonen dat zijn kinderen tegelijkertijd met hem Frankrijk zijn binnengekomen. De rechter belast met socialezekerheidszaken kan zich echter niet in de plaats stellen van de bestuursinstantie die als enige bevoegd is tot afgifte van het document waarmee hij de situatie naar nationaal recht kan regulariseren. Uit het dossier blijkt voorts dat de caisse d’allocations familiales op 20 augustus 2018 een brief heeft gezonden aan de prefectuur van de Hauts-de-Seine voor het opstellen van de hierboven bedoelde verklaring. Deze brief lijkt echter onbeantwoord te zijn gebleven.
- 20 TX bewijst dan ook niet de legale binnenkomst van de twee kinderen AX en RX in het kader van de gezinsherenigingsprocedure, door de in artikel D.512-2 van de code de la sécurité sociale vereiste documenten over te leggen.
- 21 In twee arresten van 3 juni 2011 heeft de Cour de cassation geoordeeld dat de artikelen L.512-2 en D.512-2 van de code de la sécurité sociale, voor zover deze de uitbetaling van gezinsbijslagen afhankelijk maken van het overleggen van een document waaruit blijkt dat de kinderen van vreemdelingen legaal Frankrijk zijn binnengekomen en, met name voor kinderen die op grond van gezinshereniging zijn binnengekomen, van het overleggen van het door de Office français de l’immigration et de l’intégration afgegeven medisch certificaat, een objectief karakter hebben, dat gerechtvaardigd is doordat in een democratische staat de voorwaarden voor de ontvangst van kinderen moeten worden gecontroleerd en deze artikelen niet op onevenredige wijze afbreuk doen aan het recht op gezinsleven, zoals gewaarborgd in de artikelen 8 en 14 van het Europees Verdrag tot bescherming van de rechten van de mens en de fundamentele vrijheden (hierna: „EVRM”) en evenmin artikel 3 van het Internationaal Verdrag inzake de rechten van het kind schenden.

- 22 Het Europese Hof voor de Rechten van de Mens (hierna: „EHRM”) heeft deze uitlegging bevestigd en geoordeeld dat de weigering om gezinsbijslagen toe te kennen wegens de niet-naleving van de in het Franse recht geldende regels voor gezinshereniging niet in strijd is met het EVRM (EHRM, 1 oktober 2015, nr. 76860/11 en nr. 51354/13, ██████████ tegen Frankrijk, CE:ECHR:2015:0908DEC007686011).
- 23 In dit geschil wordt de vraag naar de verenigbaarheid van de nationale regeling met een hogere rechtsregel echter gesteld vanuit richtlijn 2011/98 die als doelstelling heeft een gemeenschappelijk pakket rechten vast te stellen voor werknemers uit derde landen die legaal in een lidstaat verblijven.
- 24 In casu heeft de caisse d’allocations familiales de aangevraagde gezinsbijslagen geweigerd door niet de status van verzoeker in aanmerking te nemen, maar de omstandigheden waarin zijn twee, in Armenië geboren kinderen op Frans grondgebied zijn terechtgekomen. Artikel 12, lid 2, onder b), van richtlijn 2011/98 bevat echter geen uitzondering op de gelijke behandeling op het gebied van gezinsbijslagen naargelang van de voorwaarden waaronder de gezinsleden van de werknemer uit een derde land het grondgebied van de ontvangende lidstaat zijn binnengekomen.
- 25 Het enige eventueel in te roepen voorbehoud op het recht van gelijke behandeling zou uit overweging 20 kunnen voortvloeien, en meer in het bijzonder uit overweging 24, die aan het slot vermeldt „[a]an de onderhavige richtlijn zouden door gezinsleden alleen rechten mogen worden ontleend indien dezen zich bij de werknemer uit een derde land voegen om in een lidstaat te verblijven in het kader van gezinshereniging of indien de gezinsleden reeds legaal in de betrokken lidstaat verblijven.” Aldus geformuleerd, lijkt overweging 24 het recht op gelijke behandeling te beperken tot de kinderen van de betrokken werknemer die zich bij hem hebben gevoegd in het kader van gezinshereniging in de context van richtlijn 2003/86/EG van 22 september 2003.
- 26 Niettemin moeten drie opmerkingen worden gemaakt.
- In de eerste plaats worden de litigieuze uitkeringen toegekend naargelang het aantal ten laste komende kinderen. In casu heeft de caisse d’allocations familiales alleen het jongste meisje van het echtpaar, dat op Frans grondgebied is geboren, in aanmerking genomen en de twee andere kinderen, die in het buitenland zijn geboren en het Frans grondgebied zijn binnengekomen buiten de gezinsherenigingsprocedure om, „uitgesloten”.
 - In de tweede plaats noemt richtlijn 2011/98 in haar bepalingen nergens rechten van gezinsleden en neemt zij daarin evenmin de inhoud van overweging 24 over. In het arrest van 25 november 2020, Istituto nazionale della previdenza sociale (Gezinsbijslagen voor houders van een gecombineerde vergunning) (C-302/19, EU:C:2020:957, punt 32), heeft het Hof gepreciseerd: „[d]e considerans van een Uniehandeling heeft geen bindende kracht en kan niet

worden aangevoerd om van de bepalingen van die handeling af te wijken of om ze uit te leggen in een zin die kennelijk in strijd is met hun bewoordingen.” Dit heeft het Hof in staat gesteld om, zonder dat zijn redenering in strijd leek met de voorlaatste volzin van diezelfde considerans volgens welke de richtlijn „geen rechten [mag] verlenen met betrekking tot situaties die niet onder het recht van de Unie vallen, zoals met betrekking tot gezinsleden die in een derde land verblijven”, de houder van een gecombineerde vergunning wiens gezinsleden niet op het grondgebied van de betrokken lidstaat verblijven, niet uit te sluiten van het recht op gelijke behandeling op het gebied van gezinsbijslagen (punt 33). Onder toepassing van het beginsel van gelijke behandeling stelt het Hof dan ook vast dat een lidstaat „behoudens de door artikel 12, lid 2, onder b), van richtlijn 2011/98 toegestane afwijkingen, de houder van een gecombineerde vergunning het recht op een socialezekerheidsuitkering niet [mag] weigeren of dit recht niet [mag] beperken op grond dat sommige of al zijn gezinsleden niet op zijn grondgebied, maar in een derde land verblijven, wanneer die lidstaat dit recht wel toekent aan zijn onderdanen ongeacht de verblijfplaats van hun gezinsleden” (punt 39). In de lijn van deze rechtspraak kan men zich legitiem afvragen in hoeverre de overwegingen betreffende de gezinshereniging relevant zijn om vast te stellen of de houder van een gecombineerde vergunning recht heeft op bepaalde socialezekerheidsuitkeringen, waarbij zij opgemerkt dat deze overwegingen per definitie slechts betrekking hebben op vreemdelingen uit een derde land die geen onderdaan zijn van een lidstaat van de Europese Unie, van een andere staat die partij is bij de overeenkomst betreffende de Europese Economische Ruimte, of van de Zwitserse Bondsstaat.

- In de derde plaats, wordt, na het arrest van 25 november 2020, Istituto nazionale della previdenza sociale (Gezinsbijslagen voor houders van een gecombineerde vergunning) (C-302/19, EU:C:2020:957), met een voorstel voor een herziening beoogd overweging 24 van richtlijn 2011/98/EU in overeenstemming te brengen met het gewezen arrest door de twee laatste volzinnen te schrappen op grond waarvan de richtlijn alleen aan gezinsleden die zich bij een werknemer uit een derde land voegen om in een lidstaat te verblijven, rechten zou moeten toekennen [voorstel van 27 april 2022, COM(2022) 650 final, artikel 12]. De verwijzing naar de gezinshereniging zou dus worden geschrapt.

27 Gelet hierop bestaat er een redelijke twijfel over de uitlegging van artikel 12, lid 1, onder e), van richtlijn 2011/98.

5. Prejudiciële vraag:

28 Bijgevolg moet aan het Hof de volgende prejudiciële vraag worden gesteld:

„Moet na het arrest van 25 november 2020, Istituto nazionale della previdenza sociale (Gezinsbijslagen voor houders van een gecombineerde vergunning)

(C-302/19, EU:C:2020:957), artikel 12, lid 1, onder e), van richtlijn 2011/98/EU van het Europees Parlement en de Raad van 13 december 2011 betreffende één enkele aanvraagprocedure voor een gecombineerde vergunning voor onderdanen van derde landen om te verblijven en te werken op het grondgebied van een lidstaat, alsmede inzake een gemeenschappelijk pakket rechten voor werknemers uit derde landen die legaal in een lidstaat verblijven, aldus worden uitgelegd dat het in de weg staat aan een regeling van een lidstaat zoals Frankrijk, op grond waarvan bij de vaststelling van rechten op een socialezekerheidsuitkering geen rekening mag worden gehouden met de in een derde land geboren kinderen van de houder van een gecombineerde vergunning in de zin van artikel 2, onder c), van deze richtlijn, wanneer deze kinderen, die te zijnen laste komen, het grondgebied van de lidstaat niet zijn binnengekomen in het kader van gezinshereniging dan wel er geen documenten zijn overgelegd die bewijzen dat zij het grondgebied van deze lidstaat legaal zijn binnengekomen, terwijl deze voorwaarde niet aan de kinderen van nationale uitkeringsgerechtigden of onderdanen van een andere lidstaat wordt gesteld?”