

Processo C-664/23**Resumo do pedido de decisão prejudicial apresentado em aplicação do artigo 98.º, n.º 1, do Regulamento de Processo do Tribunal de Justiça****Data de apresentação:**

9 de novembro de 2023

Órgão jurisdicional de reenvio:

Cour d'appel de Versailles (Tribunal de Recurso de Versalhes, França)

Data da decisão de reenvio:

9 de novembro de 2023

Recorrente, demandado em primeira instância:

Caisse d'allocations familiales des Hauts-de-Seine

Recorrido, demandante em primeira instância:

TX

1. Objeto e dados do litígio:

- 1 TX, de nacionalidade arménia, que entrou ilegalmente em França com a mulher e os dois filhos menores, AX e RX, em 7 de janeiro de 2008, obteve em 2014 um cartão de residência temporária «vida privada e familiar» com a menção «autoriza o seu titular a trabalhar». Um terceiro filho, SX, nasceu em França em 2011. TX trabalha atualmente ao abrigo de um contrato de trabalho remunerado e tem um cartão de residência plurianual válido até 12 de setembro de 2024.
- 2 TX esclarece que os passaportes dos filhos foram perdidos durante o seu périplo para chegar a França a partir dos Países Baixos. Em 2015, os filhos AX (nascido em 2004) e RX (nascido em 2005) obtiveram ambos um documento de viagem para estrangeiros menores, emitido pela Préfecture des Hauts-de-Seine (Prefeitura de Hauts-de-Seine, França). O filho AX obteve recentemente um cartão de residência temporária «vida privada e familiar», acompanhado de uma autorização de trabalho, válido até 9 de outubro de 2023.

- 3 TX pediu prestações familiares para os três filhos, que lhe foram recusadas para os dois filhos nascidos fora do território francês.
- 4 Esta recusa foi anulada em primeira instância pelo tribunal des affaires de sécurité sociale de Nanterre (Tribunal de Segurança Social de Nanterre, França), tendo sido depois confirmada, em sede de recurso, pela cour d'appel de Versailles (Tribunal de Recurso de Versalhes), por Acórdão de 14 de novembro de 2019.
- 5 Por Acórdão de 23 de junho de 2022, a Cour de cassation (Tribunal de Cassação, França) anulou o referido acórdão, no essencial, por falta de fundamentação no que se refere ao fundamento relativo à Diretiva 2011/98/UE e remeteu o processo à cour d'appel de Versailles (Tribunal de Recurso de Versalhes), com uma composição diferente.
- 6 Este último interroga agora o Tribunal de Justiça quanto à interpretação que deve ser dada à Diretiva 2011/98/UE.

2. Quadro jurídico:

A. *Direito da União*

Diretiva 2011/98/UE do Parlamento Europeu e do Conselho, de 13 de dezembro de 2011, relativa a um procedimento de pedido único de concessão de uma autorização única para os nacionais de países terceiros residirem e trabalharem no território de um Estado-Membro e a um conjunto comum de direitos para os trabalhadores de países terceiros que residem legalmente num Estado-Membro

- 7 O considerando 20 dispõe:

«Os nacionais de países terceiros que residem e trabalham legalmente nos Estados-Membros deverão beneficiar pelo menos de um conjunto comum de direitos baseado na igualdade de tratamento em relação aos nacionais do Estado-Membro de acolhimento, independentemente da finalidade inicial ou do motivo da sua admissão. O direito à igualdade de tratamento nos domínios especificados pela presente diretiva deverá ser garantido não só aos nacionais de países terceiros admitidos num Estado-Membro para efeitos de trabalho, mas também aos que tenham sido admitidos para outros fins e aos quais tenha sido concedido acesso ao mercado de trabalho desse Estado-Membro em conformidade com outras disposições da legislação da União ou nacional, incluindo os membros da família de um trabalhador de um país terceiro admitidos no Estado-Membro em conformidade com a Diretiva 2003/86/CE do Conselho, de 22 de setembro de 2003, relativa ao reagrupamento familiar [...]»

- 8 O considerando 24 estabelece:

«Os trabalhadores de países terceiros deverão beneficiar de igualdade de tratamento em matéria de segurança social [...]. A presente diretiva só deverá

conferir direitos em relação a membros da família que se juntem a trabalhadores de um país terceiro para residirem num Estado-Membro com base no reagrupamento familiar ou a membros da família que já residam legalmente nesse Estado-Membro.»

9 O artigo 2.º dispõe: [...]

«Definições

Para efeitos da presente diretiva, entende-se por:

[...]

c) “Autorização única”, um título de residência emitido pelas autoridades de um Estado-Membro que permite a um nacional de um país terceiro residir legalmente no seu território para efeitos de trabalho;»

10 O artigo 3.º prevê:

«Âmbito de aplicação

1. A presente diretiva aplica-se:

[...]

b) Aos nacionais de países terceiros que tenham sido admitidos num Estado-Membro para fins não relacionados com o trabalho em conformidade com a legislação da União ou nacional, que estejam autorizados a trabalhar e que possuam um título de residência emitido em conformidade com o Regulamento (CE) n.º 1030/2002; e [...]

11 O artigo 12.º dispõe:

«Direito à igualdade de tratamento

1. Os trabalhadores de países terceiros a que se refere o artigo 3.º, n.º 1, alíneas b) e c), beneficiam de igualdade de tratamento em relação aos nacionais do Estado-Membro em que residem no que diz respeito:

[...]

e) Aos ramos da segurança social, definidos no Regulamento (CE) n.º 883/2004;

[...]

2. Os Estados-Membros podem restringir a igualdade de tratamento:

[...]

b) Limitando os direitos conferidos, ao abrigo do n.º 1, alínea e), aos trabalhadores de países terceiros, mas não restringindo esses direitos a trabalhadores de países terceiros que estejam ou tenham estado empregados por um período mínimo de seis meses e que estejam registados como desempregados.

Além disso, os Estados-Membros podem decidir que o disposto no n.º 1, alínea e), não se aplique, no que se refere às prestações familiares, aos nacionais de países terceiros autorizados a trabalhar num Estado-Membro por um período não superior a seis meses, aos nacionais de países terceiros admitidos para efeitos de estudos ou aos nacionais de países terceiros autorizados a trabalhar com base num visto;»

B. Direito francês

Code de l'action sociale et des familles (Código da Ação Social e da Família)

- 12 O artigo L.262-2, segundo parágrafo, que figura na subsecção com a epígrafe «Condições de acesso ao direito», dispõe:

«A fim de serem tidos em conta para efeitos dos direitos de um beneficiário estrangeiro que não seja nacional de um Estado-Membro da União Europeia, de outro Estado parte no Acordo sobre o Espaço Económico Europeu ou da Confederação Suíça, os filhos estrangeiros devem preencher as condições mencionadas no artigo L.512-2 do code de la sécurité sociale (Código da Segurança Social).»

Code de la sécurité sociale (Código da Segurança Social)

- 13 O artigo L.512-2 do Livro V, com a epígrafe «Prestações familiares e prestações equiparadas», tem, em substância, o seguinte teor (na versão aplicável ao litígio):

«[...]

Os estrangeiros que não sejam nacionais de um Estado-Membro da Comunidade Europeia, de outro Estado parte no Acordo sobre o Espaço Económico Europeu ou da Confederação Suíça, detentores de um título que lhes seja exigido, por força de disposições legislativas ou regulamentares, ou de tratados ou acordos internacionais, para residirem legalmente em França, beneficiam igualmente de pleno direito de prestações familiares nas condições estabelecidas no presente livro.

Estes estrangeiros têm direito a prestações familiares desde que se demonstre, relativamente aos filhos que estejam a seu cargo e para os quais são pedidas as prestações familiares, uma das seguintes situações:

[...]

a sua entrada legal no âmbito do procedimento de reagrupamento familiar previsto no Livro IV do code de l'entrée et du séjour des étrangers et du droit d'asile (Código da Entrada e da Residência dos Estrangeiros e do Direito de Asilo);

[...]

A lista dos títulos e comprovativos da entrada legal e da residência dos beneficiários estrangeiros será fixada por decreto. Esse decreto determinará igualmente o tipo de documentos exigidos para demonstrar que os filhos a cargo desses estrangeiros e para os quais são pedidas prestações familiares preenchem as condições previstas nos parágrafos anteriores.»

- 14 O artigo D.512-2 dispõe, em substância, o seguinte (na versão aplicável ao litígio):

«A legalidade da entrada e da residência dos filhos estrangeiros que o beneficiário tem a cargo e para os quais pede prestações familiares é comprovada pela apresentação de um dos seguintes documentos:

[...]

2.º Atestado médico do filho, emitido pelo Office français de l'immigration et de l'intégration (Serviço Francês da Imigração e da Integração) no termo do procedimento de apresentação do pedido ou de autorização de residência com base no reagrupamento familiar;

[...]

5.º Certificado emitido pela perfeitura, que indique que a criança entrou em França o mais tardar ao mesmo tempo que um dos seus progenitores autorizado a residir com base [...] no Código da Entrada e da Residência dos Estrangeiros e do Direito de Asilo; [...]

3. Posições das partes:

Caisse d'allocations familiales des Hauts de Seine (Caixa de Abonos de Família de Hauts de Seine)

- 15 As prestações familiares devem ser recusadas uma vez que os dois filhos não entraram em França através de um procedimento de reagrupamento familiar, pelo que TX não pôde apresentar o atestado médico referido no artigo D.512-2, 2º, do Código da Segurança Social nem fazer prova de que os dois filhos entraram em França legalmente ou ao mesmo tempo que ele.

- 16 Por outro lado, a Diretiva 2011/98/UE invocada por TX não pode impedir a aplicação dos artigos L.512-2 e D.512-2 do Código da Segurança Social.

TX

- 17 TX considera que, enquanto nacional de um país terceiro, titular de uma autorização de residência temporária de um ano que lhe permite trabalhar e que prova que exerce uma atividade laboral em França, preenche as condições enunciadas no artigo 3.º, alínea b), da Diretiva 2011/98. Uma vez que está abrangido pelo âmbito de aplicação deste diploma, invoca, em especial, a igualdade de tratamento com os nacionais do Estado-Membro que a diretiva consagra. Na sua opinião, é irrelevante que os filhos não tenham entrado em França no âmbito do reagrupamento familiar, uma vez que residem legalmente em França.

4. Apreciação da cour d'appel (Tribunal de Recurso):

- 18 A legalidade da estadia de TX em França não é posta em causa.
- 19 TX não demonstrou ter feito qualquer diligência para obter a autorização prevista no artigo D.512-2 do Código da Segurança Social, apesar de este documento ter carácter probatório e de terem sido apresentados documentos suscetíveis de demonstrar que os filhos entraram em França ao mesmo tempo que ele. No entanto, o juiz [do Tribunal] de Segurança Social não pode substituir-se à autoridade administrativa, que é a única competente para emitir o documento que lhe permite regularizar a situação nos termos do direito interno. Os documentos dos autos demonstram igualmente que, em 20 de agosto de 2018, a Caixa [de Abonos de Família de Hauts de Seine] enviou uma carta à Prefeitura de Hauts-de-Seine a solicitar a emissão do certificado acima referido. Esta carta parece ter ficado sem resposta.
- 20 Assim, TX não provou a entrada legal dos dois filhos, AX e RX, no âmbito do procedimento de reagrupamento familiar, pela apresentação dos documentos exigidos pelo artigo D.512-2 do Código da Segurança Social.
- 21 Em dois acórdãos, proferidos em 3 de junho de 2011, a Cour de cassation (Tribunal de Cassação) declarou que, na medida em que subordinam o pagamento das prestações familiares à apresentação de um documento que comprove a entrada legal em França de crianças estrangeiras e, em particular, para crianças entradas com base no reagrupamento familiar, de um atestado médico emitido pelo Serviço Francês da Imigração e da Integração, os artigos L. 512-2 e D. 512-2 do Código da Segurança Social tem carácter objetivo, justificado pela necessidade de, num Estado democrático, controlar as condições de acolhimento das crianças, e não violam de forma desproporcionada o direito à vida familiar garantido pelos artigos 8.º e 14.º da Convenção para a Proteção dos Direitos do Homem e das

Liberdades Fundamentais, nem o disposto no artigo 3.º da Convenção Internacional sobre os Direitos da Criança.

- 22 O Tribunal Europeu dos Direitos Humanos confirmou esta interpretação e considerou que a recusa de conceder prestações familiares por força do incumprimento das regras aplicáveis ao reagrupamento familiar previstas pelo direito francês não era contrária à Convenção Europeia para a Proteção dos Direitos do Homem e das Liberdades Fundamentais (TEDH, 1 de outubro de 2015, n.º 76860/11 e n.º 51354/13, Okitaloshima Okonda Osungu e Selpa Lokongo c. França, CE:ECHR:2015:0908DEC007686011).
- 23 No presente litígio, porém, a questão da conformidade dos textos regulamentares nacionais com uma norma superior é colocada na perspetiva da Diretiva 2011/98, cujo objetivo é estabelecer um conjunto comum de direitos para os trabalhadores de países terceiros que residem legalmente num Estado-Membro.
- 24 No caso vertente, ao recusar as prestações familiares solicitadas, a Caixa [de Abonos de Família de Hauts de Seine] não teve em conta o estatuto do requerente, mas as condições em que os seus dois filhos nascidos na Arménia se encontraram em solo francês. Ora, o artigo 12.º, n.º 2, alínea b), da Diretiva 2011/98 não contém nenhuma derrogação à igualdade de tratamento em matéria de prestações familiares em função das circunstâncias em que os membros da família de um trabalhador de um país terceiro chegaram ao território do Estado-Membro de acolhimento.
- 25 A única reserva suscetível de ser oposta ao direito à igualdade de tratamento pode resultar da aplicação do considerando 20 e, mais concretamente, do considerando 24, que estabelece, *in fine*, que «[a] presente diretiva só deverá conferir direitos em relação a membros da família que se juntem a trabalhadores de um país terceiro para residirem num Estado-Membro com base no reagrupamento familiar ou a membros da família que já residam legalmente nesse Estado-Membro». Assim formulado, o considerando 24 parece restringir o direito à igualdade de tratamento aos filhos do trabalhador interessado que se lhe tenham juntado com base no reagrupamento familiar, no quadro estabelecido pela Diretiva 2003/86/CE de 22 de setembro de 2003.
- 26 No entanto, há que fazer três observações.
- Em primeiro lugar, as prestações controvertidas são concedidas em função do número de filhos a cargo. No caso em apreço, a Caixa [de Abonos de Família de Hauts de Seine] apenas teve em conta a filha mais nova do casal, nascida em território francês, «excluindo» os outros dois filhos, nascidos no estrangeiro e entrados em território francês à margem do procedimento de reagrupamento familiar.
 - Em segundo lugar, as disposições da Diretiva 2011/98 não tratam, em momento algum, os direitos dos membros da família, nem reproduzem o conteúdo do considerando 24. No seu Acórdão de 25 de novembro de 2020, Istituto

nazionale della previdenza sociale (Prestações familiares para os titulares de uma autorização única) (C-312/19, EU:C:2020:957, n.º 32), o Tribunal de Justiça declarou que «o preâmbulo de um ato da União não tem valor jurídico vinculativo e não pode ser invocado para derogar as próprias disposições do ato em causa nem para interpretar essas disposições em sentido manifestamente contrário à sua letra». Isto permitiu-lhe, sem que o seu raciocínio parecesse contrariar a penúltima frase daquele mesmo considerando, que prevê que a diretiva «não deverá conceder direitos em relação a situações não abrangidas pelo âmbito da legislação da União, como, por exemplo, em relação a membros da família que residam num país terceiro», não excluir do direito à igualdade de tratamento em matéria de prestações familiares o titular de uma autorização única cujos membros da família não residam no território do Estado-Membro em causa (n.º 33). Aplicando o princípio da igualdade de tratamento, o Tribunal de Justiça concluiu que, «sem prejuízo das derrogações permitidas pelo artigo 12.º, n.º 2, alínea b), da Diretiva 2011/98, um Estado-Membro não pode recusar ou reduzir o benefício de uma prestação de segurança social ao titular de uma autorização única, com o fundamento de que os membros da sua família, ou alguns deles, não residem no seu território, mas num país terceiro, ao passo que concede esse benefício aos seus nacionais independentemente do local de residência dos membros da sua família» (n.º 39). Na mesma linha desta jurisprudência, é legítimo questionar a pertinência das considerações relativas ao reagrupamento familiar para determinar o direito do titular de uma autorização única a determinadas prestações de segurança social, uma vez que essas considerações apenas dizem respeito, por definição, aos estrangeiros de um país terceiro, que não sejam nacionais de um Estado-Membro da União Europeia, de outro Estado parte no Acordo sobre o Espaço Económico Europeu ou da Confederação Suíça.

- Em terceiro lugar, na sequência do Acórdão de 25 de novembro de 2020, Istituto nazionale della previdenza sociale (Prestações familiares para os titulares de uma autorização única) (C-302/19, EU:C:2020:957), existe uma proposta de reformulação destinada a alinhar o considerando 24 da Diretiva 2011/98/UE com o acórdão, suprimindo as duas últimas frases, segundo as quais a diretiva só deve conceder direitos aos membros da família que se juntem a trabalhadores de países terceiros para residir num Estado-Membro (Proposta de 27 de abril de 2022, COM(2022) 650 final, artigo 12.º). A referência ao reagrupamento familiar seria, por conseguinte, suprimida.

27 À luz destes elementos, existem dúvidas razoáveis quanto à interpretação do artigo 12.º, n.º 1, alínea e), da Diretiva 2011/98.

5. Questão prejudicial:

28 Por conseguinte, cabe submeter ao Tribunal de Justiça a seguinte questão prejudicial:

«Na sequência do Acórdão INPS/WS, de 25 de novembro de 2020 (C-302/19), deve o artigo 12.º, n.º 1, alínea e), da Diretiva 2011/98/UE do Parlamento Europeu e do Conselho, de 13 de dezembro de 2011, relativa a um procedimento de pedido único de concessão de uma autorização única para os nacionais de países terceiros residirem e trabalharem no território de um Estado-Membro e a um conjunto comum de direitos para os trabalhadores de países terceiros que residem legalmente num Estado-Membro, ser interpretado no sentido de que se opõe à legislação de um Estado-Membro, como França, que, para efeitos da determinação do direito a uma prestação de segurança social, proíbe que sejam tidos em conta os filhos, nascidos num país terceiro, do titular de uma autorização única, na aceção do artigo 2.º, alínea c), da referida diretiva, quando esses filhos, que estão a cargo do interessado, não tenham entrado no território do Estado-Membro ao abrigo do reagrupamento familiar ou não tenham apresentado documentos comprovativos de que entraram legalmente no território desse Estado, sem que esta condição seja exigida em relação aos filhos de requerentes nacionais ou que tenham a nacionalidade de outro Estado-Membro?»

DOCUMENTO DE TRABALHO