

Versão anonimizada

Tradução

C-651/19 - 1

Processo C-651/19

Pedido de decisão prejudicial

Data de entrada:

2 de setembro de 2019

Órgão jurisdicional de reenvio:

Conseil d'État (Conselho de Estado, em formação jurisdicional, Bélgica)

Data da decisão de reenvio:

1 de agosto de 2019

Recorrente:

JP

Recorrido:

Commissaire général aux réfugiés et aux apatrides

[Omissis]

I. Objeto da petição

- 1 Por petição apresentada em 18 de outubro de 2018, JP pede a anulação do Acórdão *[omissis]* de 9 de outubro de 2018 proferido pelo Conseil du contentieux des étrangers (Conselho do Contencioso dos Estrangeiros) *[omissis]* (a seguir «acórdão impugnado»).

II. Tramitação processual no Conseil d'État

- 2 *[Omissis] [Omissis]*

III. *Matéria de facto relevante para a apreciação da causa*

- 3 Após o indeferimento de um primeiro pedido de asilo [*omissis*], o recorrente apresentou um segundo pedido de proteção internacional, declarado inadmissível por decisão de 18 de maio de 2018 do Commissaire général aux réfugiés et aux apatrides (Comissário Geral para os Refugiados e Apátridas) com base no artigo 57/6/2, § 1, n.º 1, da loi du 15 décembre 1980 sur l'accès au territoire, le séjour, l'établissement et l'éloignement des étrangers (Lei de 15 de dezembro de 1980, relativa à entrada no território, à residência, ao estabelecimento e à expulsão dos estrangeiros). De acordo com o acórdão impugnado, esta decisão foi notificada «por carta registada, endereçada ao domicílio escolhido pelo recorrente, ou seja, ao Commissariat général (Comissariado Geral)».

O acórdão impugnado nega provimento ao recurso interposto pelo recorrente em 7 de junho de 2018 contra a referida decisão de inadmissibilidade, em virtude do seu carácter extemporâneo, dado que o recorrente não podia «invocar nenhuma causa de força maior que tivesse constituído na sua esfera um impedimento intransponível à interposição do seu recurso no prazo legal de dez dias».

IV. *Fundamento único, primeira parte. Alegações do recorrente*

- 4 O recorrente invoca um único fundamento relativo à violação dos artigos 3.º, 6.º e 13.º da Convenção para a Proteção dos Direitos do Homem e das Liberdades Fundamentais, do artigo 47.º da Carta dos Direitos Fundamentais da União Europeia, dos artigos 10.º, 11.º e 13.º da Constituição, dos artigos 39/2, 39/57, 39/65, 39/77/1, 48/3, 48/4 e 57/6 da Lei de 15 de dezembro de 1980, relativa à entrada no território, à residência, ao estabelecimento e à expulsão dos estrangeiros, lidos em conjugação com o artigo 46.º e o considerando 25 da Diretiva 2013/32/UE do Parlamento Europeu e do Conselho, de 26 de junho de 2013, relativa a procedimentos comuns de concessão e retirada do estatuto de proteção internacional (reformulação), dos princípios da igualdade e não discriminação, bem como dos princípios que impõem o respeito dos direitos de defesa.
- 5 [*Omissis*] O recorrente critica o acórdão impugnado por ter considerado que no dia em que tomou conhecimento do ato administrativo controvertido, dispunha de um prazo de «três dias úteis, cinco dias corridos», que este prazo lhe permitia razoavelmente interpor o seu recurso no prazo fixado no artigo 39/57 da Lei de 15 de dezembro de 1980 *supra* referida, e que só um caso de força maior permite derrogar esse prazo, que é de ordem pública.

Alega que o respeito dos direitos de defesa é igualmente de ordem pública, que as disposições referidas no fundamento garantem um direito a um recurso efetivo e que devem ser previstos prazos razoáveis, que não tornem o exercício do seu direito a um recurso efetivo «impossível ou excessivamente difícil». Recorda o teor do considerando 25 da Diretiva 2013/32/UE de 26 de junho de 2016, *supra* referida, e baseia-se na jurisprudência do Tribunal Europeu dos Direitos do

Homem (TEDH, Acórdão *Assunção Chaves c. Portugal*, 31 de janeiro de 2012, n.º 80) e do Tribunal de Justiça da União Europeia (Acórdãos de 28 de julho de 2011, Diouf, n.ºs 67 e 68; e de 20 de outubro de 2016, C-429/15, Danqua, n.º 49), para afirmar que os prazos em questão no caso em apreço, «muito inferiores aos quinze dias úteis considerados pelo [Tribunal de Justiça], são manifestamente irrazoáveis e tornaram excessivamente difícil o exercício pelo requerente dos seus direitos de defesa e a interposição de uma ação nos termos previstos no artigo 39/2 da Lei relativa aos estrangeiros», tendo em conta as circunstâncias particulares do caso concreto, que pormenoriza do seguinte modo:

«Não foi concedido nenhum acolhimento ao requerente durante a análise do seu novo pedido;

- presumiu-se que o seu domicílio escolhido era a própria sede [do recorrido]; por conseguinte, a notificação postal não foi feita para o local onde reside o requerente;
- o requerente não dispunha de qualquer ajuda material, *a fortiori* financeira, para se deslocar à sede [do recorrido] nem para o contactar, a fim de ser informado sobre a evolução do seu processo e de uma eventual decisão; também não tinha assistência social e jurídica básica, na falta de acolhimento;
- o requerente não foi ouvido na presença do seu advogado antes da adoção da decisão [pelo recorrido];
- o atual advogado do requerente não é aquele que o assistiu no âmbito do primeiro pedido de asilo, de modo que não se pode considerar que estivesse muito familiarizado com a história do requerente e com o processo».

O recorrente pede que seja submetida uma questão prejudicial ao Tribunal de Justiça da União Europeia sobre a interpretação do artigo 47.º da Carta dos Direitos Fundamentais da União Europeia *supra* referida e dos artigos 20.º e 46.º da Diretiva 2013/32/UE *supra* referida, conjugados com os considerandos 25 e 50 da mesma diretiva.

Alegações do recorrido

- 6 O recorrido observa que o prazo previsto no artigo 39 /57 da Lei de 15 de dezembro de 1980 *supra* referida é de ordem pública, de forma que só pode ser derogado em caso de força maior, *quod non* no caso em apreço, e que foi, portanto, com razão que o tribunal administrativo concluiu pela extemporaneidade do recurso.

Remete para os documentos parlamentares relativos à Lei de 17 de dezembro de 2017, que altera a Lei de 15 de dezembro de 1980, relativa à entrada no território, à residência, ao estabelecimento e à expulsão dos estrangeiros (*Doc. parl., Chambre*, sess. ord., 2016-2017, Doc. 54 n.º 2549/001), que enunciam os motivos

que justificam um tratamento acelerado dos recursos nos casos em causa, «embora continuem a garantir a possibilidade de interpor um recurso efetivo».

Acrescenta que o facto de o atual advogado do recorrente não ser aquele que o assistiu no âmbito do primeiro pedido de asilo e de não ter sido ouvido na presença do seu novo advogado em nada afeta o carácter efetivo do recurso. Quanto a este ponto, refere a possibilidade de ser designado aos requerentes de proteção internacional um advogado desde o momento da apresentação do seu pedido, quer seja um primeiro pedido, quer seja um pedido subsequente e que, portanto, o facto de o requerente não ter feito uso da possibilidade que lhe era dada pela lei de recorrer ao seu atual advogado desde a apresentação do seu pedido subsequente, é da sua própria responsabilidade e não tem qualquer incidência na efetividade do recurso previsto no artigo 39/57 da lei.

Decisão do Conseil d'État

- 7 A Lei de 15 de dezembro de 1980 relativa à entrada no território, à residência, ao estabelecimento e à expulsão dos estrangeiros prevê, nomeadamente *[omissis]*:

«Artigo 39/2. § 1. O Conselho [do Contencioso dos Estrangeiros] decide, através de acórdãos, dos recursos interpostos contra as decisões do Comissário Geral para os Refugiados e Apátridas.

[Omissis]

Artigo 39/57. § 1 Os recursos a que se refere o artigo 39/2 são apresentados por requerimento, *[omissis]* [em princípio no prazo de trinta dias, mas no prazo de dez dias nos seguintes casos:]

[Omissis]

1.º *[Omissis]*

2.º *[Omissis]*

3.º Quando o recurso for interposto contra uma decisão de inadmissibilidade prevista no artigo 57/6, § 3, n.º 1. Todavia, a petição é apresentada nos cinco dias seguintes à notificação da decisão contra a qual se dirige quando se trate de uma decisão de inadmissibilidade adotada com base no artigo 57/6, § 3, n.º 1, ponto 5, e o estrangeiro se encontre, no momento do seu pedido, num local determinado referido nos artigos 74/8 e 74/9 ou tenha sido posto à disposição do governo.

[...]

§ 2.º Os prazos de recurso referidos no n.º 1 começam a correr:

[...]

2.º Quando a notificação for efetuada por carta registada ou por correio normal, no terceiro dia útil seguinte àquele em que a carta foi entregue nos serviços postais, salvo prova em contrário pelo destinatário;

[...]

O último dia inclui-se no prazo. Todavia, quando este dia for um sábado, um domingo ou um dia feriado, o prazo expira no primeiro dia útil seguinte.

[Omissis]

Artigo 51/2. Um estrangeiro que apresente um pedido de proteção internacional em conformidade com artigo 50, § 3, deve escolher um domicílio na Bélgica.

Na falta de escolha de domicílio, presume-se que o requerente escolheu como domicílio o Commissariado Geral para os Refugiados e Apátridas.

[...]

Qualquer alteração do domicílio escolhido deve ser comunicada por carta registada ao Comissário Geral para os Refugiados e Apátridas, bem como ao Ministro.

Sem prejuízo de uma notificação pessoal, qualquer notificação será validamente feita no domicílio escolhido, por carta registada ou entregue em mão contra recibo. Quando o estrangeiro tiver escolhido como domicílio o do seu advogado, a notificação pode igualmente ser validamente enviada por telecopiadora ou por qualquer outro meio de notificação autorizado por Decreto Real.

[...].

Artigo 57/6. [...]

§ 3. O Comissário Geral para os Refugiados e Apátridas pode declarar inadmissível um pedido de proteção internacional quando:

[...]

5.º O requerente apresentar um pedido subsequente de proteção internacional para o qual não haja, nem seja apresentado pelo requerente, nenhum elemento ou facto novo na aceção do artigo 57 /6/2;

[...]

Artigo 57/6/2. § 1. Após a receção do pedido subsequente transmitido pelo Ministro ou pelo seu delegado nos termos do artigo 51/8, o Comissário Geral para os Refugiados e Apátridas deve examinar prioritariamente se há ou se são apresentados pelo requerente novos elementos ou factos que aumentem significativamente a probabilidade de lhe ser concedido o estatuto de refugiado, na

aceção do artigo 48/3, ou a proteção subsidiária, na aceção do artigo 48/4. Na falta destes elementos ou factos, o Comissário Geral para os Refugiados e Apátridas declara o pedido inadmissível. [...]».

- 8 O acórdão impugnado refere que o ato inicialmente impugnado foi notificado por carta registada na terça-feira 22 de maio de 2018, endereçado ao domicílio escolhido pelo recorrente, isto é ao Comissariado Geral para os Refugiados e Apátridas, que essa notificação, validamente efetuada, deu início ao prazo de dez dias fixado para a interposição do recurso contra a decisão de inadmissibilidade adotada com base no artigo 57/6/2, § 1, n.º 1, da Lei de 15 de dezembro de 1980, que por força do artigo 39/57, § 2, n.º 2, da mesma lei, o prazo de recurso começou a correr no terceiro dia útil seguinte àquele em que a carta foi entregue nos serviços postais – salvo prova em contrário não produzida no presente processo - ou seja, na sexta-feira 25 de maio de 2018, que sendo o último dia do prazo um domingo, este foi prorrogado até segunda-feira, 4 de junho de 2018, e, por último, que o recorrente compareceu na quarta-feira, 30 de maio de 2018, no Comissário Geral para os Refugiados e Apátridas e, nessa data, acusou a receção da carta registada que continha a decisão tomada a seu respeito.
- 9 As regras relativas à admissibilidade dos recursos judiciais, nomeadamente *ratione temporis*, são de ordem pública. No caso em apreço, o Conseil du contentieux des étrangers (Conselho do Contencioso dos Estrangeiros) decide, com razão, que a notificação do ato administrativo para o domicílio escolhido pelo requerente, ou seja o Comissariado Geral para os Refugiados e Apátridas, foi válida e fez começar a correr o prazo de recurso, que o facto de a carta ter sido entregue ao recorrente quando aí se apresentou, em 30 de maio de 2018, não teve «por efeito dar início a um novo prazo de dez dias a partir dessa data» e que, não tendo invocado nenhuma situação de força maior, o recurso interposto por carta registada em 7 de junho de 2018, ou seja, já findo o prazo de dez dias prescrito, que terminou em 4 de junho de 2018, é extemporâneo.
- 10 Em cassação, o recorrente alega que o princípio geral de direito do respeito dos direitos de defesa é igualmente de ordem pública. Não sustenta que a entrega da carta mediante aviso de receção, ocorrida em 30 de maio de 2018, deu início a um novo prazo, nem põe em causa a decisão do juiz que nega aos elementos invocados e recordados no n.º 7.2.1 do acórdão o caráter de caso de força maior «que teria constituído na sua esfera um impedimento insuperável à interposição do seu recurso no prazo legal».

Todavia, alega que, tendo em conta as circunstâncias, o prazo de recurso previsto no caso em apreço pela regulamentação nacional é contrário a diversas disposições do direito da União Europeia que lhe garantem o direito a um recurso efetivo.

Baseia-se no artigo 47.º da Carta dos Direitos Fundamentais da União Europeia que dispõe que «Toda a pessoa cujos direitos e liberdades garantidos pelo direito da União tenham sido violados tem direito a uma ação perante um tribunal», bem

como no considerando 25 e no artigo 46.º da Diretiva 2013/32/UE do Parlamento Europeu e do Conselho, de 26 de junho de 2013, relativa a procedimentos comuns de concessão e retirada do estatuto de proteção internacional (reformulação), que têm a seguinte redação:

«[...]

(25) Para que seja possível identificar corretamente as pessoas que necessitam de proteção enquanto refugiados na aceção do artigo 1.º da Convenção de Genebra ou enquanto pessoas elegíveis para proteção subsidiária, os requerentes deverão ter acesso efetivo aos procedimentos, a possibilidade de cooperarem e comunicarem devidamente com as autoridades competentes de forma a exporem os factos relevantes da sua situação e garantias processuais suficientes para defenderem o seu pedido em todas as fases do procedimento. Acresce que o procedimento de apreciação de um pedido de proteção internacional deverá normalmente proporcionar ao requerente, pelo menos, [...] o direito a uma notificação adequada da decisão, a fundamentação dessa decisão em matéria de facto e de direito, a oportunidade de recorrer aos serviços de um advogado ou outro consultor e o direito de ser informado da sua situação jurídica nos momentos decisivos do procedimento, numa língua que compreenda ou seja razoável presumir que compreenda, bem como, no caso de uma decisão de indeferimento, o direito a um recurso efetivo perante um órgão jurisdicional.

[...]

Artigo 46.º Direito a um recurso efetivo

1. Os Estados-Membros asseguram que os requerentes tenham direito a interpor recurso efetivo perante um órgão jurisdicional: a) Da decisão proferida sobre o seu pedido de proteção internacional [...]

[...]

4. Os Estados-Membros devem estabelecer prazos razoáveis e outras regras necessárias para o requerente exercer o seu direito de recurso efetivo nos termos do n.º 1. Os prazos não podem tornar impossível ou excessivamente difícil o exercício desse direito.

[...]».

- 11 O direito «a um tribunal» consagrado no artigo 47.º da referida Carta constitui um aspeto particular do direito a um tribunal igualmente garantido pelo artigo 6.º, n.º 1, da Convenção para a Proteção dos Direitos do Homem e das Liberdades Fundamentais.

Segundo a jurisprudência do Tribunal Europeu dos Direitos do Homem, à qual é permitido recorrer para a interpretação do referido artigo 47.º, quando este se baseia nos artigos 6.º e 13.º da Convenção para a Proteção dos Direitos do

Homem e das Liberdades Fundamentais, o direito a um tribunal está sujeito a limitações implicitamente aceites, nomeadamente quanto às condições de admissibilidade de um recurso, uma vez que este exige, pela sua própria natureza, uma regulamentação pelo Estado, que dispõe, a este respeito, de uma certa margem de apreciação. No entanto, estas limitações não podem restringir o acesso de um litigante de tal forma ou num ponto tal que o seu direito a um tribunal seja afetado em substância (TEDH., Acórdão Miessen c. Bélgica, de 18 de outubro de 2016).

- 12 O fundamento de cassação coloca, no essencial, a questão de saber se o Conselho do Contencioso dos Estrangeiros violou o direito à ação e a um tribunal, consagrado nomeadamente no artigo 47.º da Carta dos Direitos Fundamentais da União Europeia, ao declarar o recurso do recorrente inadmissível com o fundamento que consta do acórdão impugnado, a saber, a extemporaneidade do recurso, e ao basear a sua decisão numa disposição legal, ainda que de ordem pública, que fixa o prazo de recurso do estrangeiro em dez dias corridos a contar da notificação da decisão contra a qual se dirige, em especial quando a notificação foi efetuada para um endereço onde a lei reputa que o requerente escolheu o seu domicílio, o que pode, de facto, encurtar esse prazo.

[Omissis] [suspensão da instância]

Pelos fundamentos expostos,

O CONSEIL D'ÉTAT (CONSELHO DE ESTADO, EM FORMAÇÃO JURISDICCIONAL) DECIDE:

[Omissis]

Nos termos do artigo 267.º, terceiro parágrafo, do Tratado sobre o Funcionamento da União Europeia, é submetida ao Tribunal de Justiça da União Europeia a seguinte questão prejudicial:

«O artigo 46.º da Diretiva 2013/32/UE do Parlamento Europeu e do Conselho, de 26 de junho de 2013, relativa a procedimentos comuns de concessão e retirada do estatuto de proteção internacional (reformulação), nos termos do qual os requerentes devem dispor de um direito de recurso efetivo contra decisões «sobre o seu pedido de proteção internacional», e o artigo 47.º da Carta dos Direitos Fundamentais da União Europeia devem ser interpretados no sentido de que se opõem a uma norma processual nacional, como o artigo 39/57 da Lei de 15 de dezembro de 1980, relativa à entrada no território, à residência, ao estabelecimento e à expulsão dos estrangeiros, em conjugação com os artigos 51/2, 57/6, § 3, n.º 1, ponto 5, e 57/6/2, § 1, da mesma lei, que fixa em dez dias «corridos» a contar da notificação da decisão administrativa, o prazo de recurso contra uma decisão de inadmissibilidade de um pedido subsequente de proteção internacional apresentado por um nacional de um país terceiro, em especial quando a notificação tenha sido efetuada para o Comissariado Geral para os

Refugiados e Apátridas, onde a lei «reputa» que o recorrente escolheu o seu domicílio?»

[Omissis]

Assim se pronunciou *[omissis]* no dia um de agosto de dois mil e dezanove *[omissis]*

[Assinaturas]

DOCUMENTO DE TRABALHO