



Coletânea da Jurisprudência

ACÓRDÃO DO TRIBUNAL DE JUSTIÇA (Quinta Secção)

11 de dezembro de 2014*

«Reenvio prejudicial — Vistos, asilo, imigração e outras políticas relacionadas com a livre circulação de pessoas — Diretiva 2008/115/CE — Regresso de nacionais de países terceiros em situação irregular — Princípio do respeito dos direitos de defesa — Direito de um nacional de um país terceiro em situação irregular de ser ouvido antes da adoção de uma decisão suscetível de afetar os seus interesses — Decisão de regresso — Direito de ser ouvido antes que a decisão de regresso seja proferida — Teor deste direito»

No processo C-249/13,

que tem por objeto um pedido de decisão prejudicial apresentado, nos termos do artigo 267.º TFUE, pelo tribunal administratif de Pau (França), por decisão de 30 de abril de 2013, que deu entrada no Tribunal de Justiça em 6 de maio de 2013, no processo

Khaled Boudjlida

contra

Préfet des Pyrénées-Atlantiques,

O TRIBUNAL DE JUSTIÇA (Quinta Secção),

composto por: T. von Danwitz, presidente de secção, C. Vajda, A. Rosas (relator), E. Juhász e D. Šváby, juízes,

advogado-geral: M. Wathelet,

secretário: V. Tourrès, administrador,

vistos os autos e após a audiência de 8 de maio de 2014,

vistas as observações apresentadas:

- em representação de K. Boudjlida, por M. Massou dit Labaquère e M. Zouine, avocats,
- em representação do Governo francês, por G. de Bergues, D. Colas, F.-X. Bréchet e B. Beaupère-Manokha, na qualidade de agentes,
- em representação do Governo neerlandês, por J. Langer e M. Bulterman, na qualidade de agentes,
- em representação da Comissão Europeia, por M. Condou-Durande e D. Maidani, na qualidade de agentes,

* Língua do processo: francês.

ouvidas as conclusões do advogado-geral na audiência de 25 de junho de 2014,
profere o presente

Acórdão

- 1 O pedido de decisão prejudicial tem por objeto a interpretação do artigo 6.º da Diretiva 2008/115/CE do Parlamento Europeu e do Conselho, de 16 de dezembro de 2008, relativa a normas e procedimentos comuns nos Estados-Membros para o regresso de nacionais de países terceiros em situação irregular (JO L 348, p. 98), bem como do direito de ser ouvido em qualquer processo.
- 2 Este pedido foi apresentado no âmbito de um litígio que opõe K. Boudjlida, nacional argelino em situação irregular, ao préfet des Pyrénées-Atlantiques, a respeito de uma decisão deste, datada de 15 de janeiro de 2013, que obrigava K. Boudjlida a abandonar o território francês, acompanhada de um prazo de regresso voluntário de 30 dias e fixando a Argélia como país de destino (a seguir «decisão impugnada»).

Quadro jurídico

Direito da União

- 3 Os considerandos 4, 6 e 24 da Diretiva 2008/115 têm a seguinte redação:

«4) Importa estabelecer normas claras, transparentes e justas para uma política de regresso eficaz, enquanto elemento necessário de uma política de migração bem gerida.

[...]

6) Os Estados-Membros deverão assegurar a cessação das situações irregulares de nacionais de países terceiros através de um procedimento justo e transparente. De acordo com os princípios gerais do direito da União Europeia, as decisões ao abrigo da presente diretiva deverão ser tomadas caso a caso e ter em conta critérios objetivos, sendo que a análise não se deverá limitar ao mero facto da permanência irregular [...]

[...]

24) A presente diretiva respeita os direitos fundamentais e observa os princípios reconhecidos nomeadamente pela Carta dos Direitos Fundamentais da União Europeia [a seguir ‘Carta’].»
- 4 O artigo 1.º da referida diretiva, sob a epígrafe «Objeto», prevê:

«A presente diretiva estabelece normas e procedimentos comuns a aplicar nos Estados-Membros para o regresso de nacionais de países terceiros em situação irregular, no respeito dos direitos fundamentais enquanto princípios gerais do direito comunitário e do direito internacional, nomeadamente os deveres em matéria de proteção dos refugiados e de direitos do Homem.»
- 5 O artigo 2.º, n.º 1, da referida diretiva enuncia:

«A presente diretiva é aplicável aos nacionais de países terceiros em situação irregular no território de um Estado-Membro.»

6 Nos termos do artigo 3.º da Diretiva 2008/115, intitulado «Definições»:

«Para efeitos da presente diretiva, entende-se por:

[...]

2) ‘Situação irregular’: a presença, no território de um Estado-Membro, de um nacional de um país terceiro que não preencha ou [...] condições aplicáveis à entrada, permanência ou residência nesse Estado-Membro;

[...]

4) ‘Decisão de regresso’: uma decisão ou ato administrativo ou judicial que estabeleça ou declare a situação irregular de um nacional de um país terceiro e imponha ou declare o dever de regresso;

[...]»

7 O artigo 5.º da mesma diretiva, com a epígrafe «Não repulsão, interesse superior da criança, vida familiar e estado de saúde», dispõe:

«Na aplicação da presente diretiva, os Estados-Membros devem ter em devida conta o seguinte:

- a) O interesse superior da criança;
- b) A vida familiar;
- c) O estado de saúde do nacional de um país terceiro em causa;

e respeitar o princípio da não repulsão.»

8 O artigo 6.º da mesma diretiva, sob a epígrafe «Decisão de regresso», enuncia:

«1. Sem prejuízo das exceções previstas nos n.ºs 2 a 5, os Estados-Membros devem emitir uma decisão de regresso relativamente a qualquer nacional de um país terceiro que se encontre em situação irregular no seu território.

2. Os nacionais de países terceiros em situação irregular no território de um Estado-Membro, que sejam detentores de um título de residência válido ou de outro título, emitido por outro Estado-Membro e que lhes confira direito de permanência estão obrigados a dirigir-se imediatamente para esse Estado-Membro. Em caso de incumprimento desta exigência pelo nacional de um país terceiro em causa ou se for necessária a partida imediata deste por razões de ordem pública ou de segurança nacional, aplica-se o n.º 1.

3. Os Estados-Membros podem abster-se de emitir a decisão de regresso em relação a nacionais de países terceiros que se encontrem em situação irregular no seu território e sejam aceites por outros Estados-Membros ao abrigo de acordos ou convenções bilaterais existentes à data da entrada em vigor da presente diretiva. Nesse caso, os Estados-Membros que aceitarem os nacionais de países terceiros em causa devem aplicar o n.º 1.

4. Os Estados-Membros podem, a qualquer momento, conceder autorizações de residência autónomas ou de outro tipo que, por razões compassivas, humanitárias ou outras, confirmam o direito de permanência a nacionais de países terceiros em situação irregular no seu território. Neste caso, não

pode ser emitida qualquer decisão de regresso. Nos casos em que já tiver sido emitida decisão de regresso, esta deve ser revogada ou suspensa pelo prazo de vigência da autorização de residência ou outra que confira direito de permanência.

5. Sempre que estiver em curso o processo de renovação do título de residência ou de outra autorização que confira um direito de permanência a favor de nacionais de países terceiros em situação irregular no território de um Estado-Membro, este deve ponderar a hipótese de não emitir decisões de regresso até à conclusão do referido processo, sem prejuízo do disposto no n.º 6.

6. A presente diretiva não obsta a que os Estados-Membros tomem decisões de cessação da permanência regular a par de decisões de regresso, ordens de afastamento, e/ou proibições de entrada, por decisão ou ato administrativo ou judicial previsto no respetivo direito interno, sem prejuízo das garantias processuais disponíveis ao abrigo do Capítulo III e de outras disposições aplicáveis do direito comunitário e do direito nacional.»

9 O artigo 7.º da Diretiva 2008/115, sob a epígrafe «Partida voluntária», dispõe:

«1. A decisão de regresso deve prever um prazo adequado para a partida voluntária, entre sete e trinta dias, sem prejuízo das exceções previstas nos n.ºs 2 e 4. [...]

2. Sempre que necessário, os Estados-Membros estendem o prazo previsto para a partida voluntária por um período adequado, tendo em conta as especificidades do caso concreto, tais como a duração da permanência, a existência de filhos que frequentem a escola e a existência de outros membros da família e de laços sociais.

[...]»

10 O artigo 12.º da Diretiva 2008/115, sob a epígrafe «Forma», prevê, nos n.ºs 1 e 2:

«1. As decisões de regresso e, se tiverem sido emitidas, as decisões de proibição de entrada e as decisões de afastamento são emitidas por escrito e contêm as razões de facto e de direito que as fundamentam, bem como informações acerca das vias jurídicas de recurso disponíveis.

[...]

2. A pedido, os Estados-Membros fornecem uma tradução escrita ou oral dos principais elementos das decisões relacionadas com o regresso, a que se refere o n.º 1, nomeadamente informações sobre as vias jurídicas de recurso disponíveis, numa língua que o nacional de um país terceiro compreenda ou possa razoavelmente presumir-se que compreende.»

11 O artigo 13.º da referida diretiva, sob a epígrafe «Vias de recurso», prevê:

«1. O nacional de um país terceiro em causa deve dispor de vias de recurso efetivo contra as decisões relacionadas com o regresso a que se refere o n.º 1 do artigo 12.º, ou da possibilidade de requerer a sua reapreciação, perante uma autoridade judicial ou administrativa competente ou um órgão competente composto por membros imparciais que ofereçam garantias de independência.

[...]

3. O nacional de um país terceiro em causa pode obter assistência e representação jurídicas e, se necessário, serviços linguísticos.

4. Os Estados-Membros asseguram a concessão de assistência e/ou representação jurídica gratuita, a pedido, nos termos da legislação nacional aplicável ou da regulamentação relativa à assistência jurídica, e podem prever que a concessão dessa assistência e/ou representação gratuitas esteja sujeita às condições previstas nos n.ºs 3 a 6 do artigo 15.º da Diretiva 2005/85/CE.»

Direito francês

12 Nos termos do artigo L. 511-1 do Código da entrada e da residência dos estrangeiros e do direito de asilo (code de l'entrée et du séjour des étrangers et du droit d'asile), conforme alterado pela Lei n.º 2011-672, de 16 de junho de 2011, relativa à imigração, à integração e à nacionalidade (JORF de 17 de junho de 2011, p. 10290, a seguir «Ceseda»):

«I. A autoridade administrativa pode obrigar um estrangeiro que não seja nacional de um Estado-Membro da União Europeia [...] e que não seja membro da família desse nacional, na aceção dos pontos 4º e 5º do artigo L. 121-1, a abandonar o território francês nos seguintes casos:

[...]

4º Quando o estrangeiro não tiver requerido a renovação da sua autorização provisória de residência e tenha permanecido no território francês para além do termo dessa autorização;

[...]

A decisão que estabelece a obrigação de abandonar o território francês deve ser fundamentada. A fundamentação da referida decisão não pode ser distinta da fundamentação da decisão relativa à autorização de residência nos casos previstos nos pontos 3º e 5º do presente capítulo I, sem prejuízo, se necessário, da indicação das razões pelas quais se aplicam as secções II e III.

No caso de execução oficiosa, a obrigação de abandonar o território francês deve fixar o país para o qual o estrangeiro é enviado.

II. Para dar cumprimento à obrigação que lhe foi imposta de abandonar o território francês, o estrangeiro dispõe de um prazo de [30] dias a contar da sua notificação e, para o efeito, pode recorrer a um dispositivo de auxílio ao regresso ao seu país de origem. Em função da situação pessoal do estrangeiro, a autoridade administrativa pode conceder, a título excecional, um prazo de partida voluntária superior a [30] dias.

[...]»

13 O artigo L. 512-1, I, do Ceseda dispõe:

«O estrangeiro sujeito à obrigação de abandonar o território francês e que disponha do prazo de partida voluntária indicado no primeiro parágrafo da secção II do artigo L. 511-1 pode, no prazo de [30] dias após a sua notificação, pedir ao tribunal administrativo a anulação dessa decisão, bem como a anulação da decisão relativa à residência, da decisão que indica o país de destino e da decisão de proibição de regresso ao território francês que eventualmente a acompanhem. [...]

O estrangeiro pode requerer a concessão de apoio judiciário o mais tardar aquando da interposição do seu recurso de anulação. O tribunal administrativo pronunciar-se-á no prazo de três meses a contar da interposição do recurso.

[...]»

- 14 O artigo L. 512-3, segundo parágrafo, do Ceseda dispõe:

«A obrigação de abandonar o território francês não pode ser objeto de execução oficiosa nem antes do termo do prazo para a partida voluntária ou, caso não tenha sido concedido nenhum prazo, antes do termo do prazo de [48] horas seguintes à sua notificação por via administrativa, nem antes da decisão do tribunal administrativo, se este tiver sido chamado a pronunciar-se. O estrangeiro será informado por escrito da obrigação de abandonar o território francês.»

- 15 O artigo L. 742-7 do Ceseda enuncia:

«O estrangeiro ao qual tenha sido recusado o reconhecimento do estatuto de refugiado ou o benefício da proteção subsidiária e que não possa ser autorizado a ficar no território a outro título deve abandonar o território francês, sob pena de ser sujeito a uma medida de afastamento prevista no título I do livro V e, caso se justifique, às sanções previstas no capítulo I do título II do livro VI.»

- 16 O artigo 24.º da Lei n.º 2000-321, de 12 de abril de 2000, relativa aos direitos dos cidadãos nas suas relações com a Administração (JORF de 13 de abril de 2000, p. 5646), dispõe:

«Com exceção dos casos em que se decide sobre um pedido, as decisões individuais que devem ser fundamentadas em aplicação dos artigos 1.º e 2.º da Lei n.º 79-587, de 11 de julho de 1971, relativa à fundamentação dos atos administrativos e à melhoria das relações entre a Administração e os cidadãos, só podem ser adotadas depois de a pessoa interessada ter tido oportunidade de apresentar observações escritas e, se for caso disso, a seu pedido, observações orais. Esta pessoa pode recorrer a um defensor ou ser representada por um mandatário à sua escolha. A autoridade administrativa não está obrigada a deferir os pedidos de audição abusivos, nomeadamente pelo seu número ou pelo seu caráter repetitivo ou sistemático.

As disposições do parágrafo anterior não são aplicáveis:

[...]

- 3º Às decisões para as quais um processo contraditório especial tenha sido instituído por disposições legislativas.

[...]»

- 17 O Conseil d'État entendeu, num parecer de 19 de outubro de 2007, que, nos termos do artigo 24.º, 3º, da Lei n.º 2000-321, de 12 de abril de 2000, relativa aos direitos dos cidadãos nas suas relações com a Administração, o artigo 24.º desta lei não é aplicável às decisões que impõem a obrigação de abandonar o território francês, na medida em que, ao prever no Ceseda garantias processuais específicas, o legislador pretendeu estabelecer todas as regras de procedimento administrativo e contencioso a que estão sujeitas a adoção e a execução dessas decisões.

Litígio no processo principal e questões prejudiciais

- 18 K. Boudjlida, de nacionalidade argelina, entrou em França em 26 de setembro de 2007 para prosseguir estudos superiores. Residiu regularmente no território francês ao abrigo de um título de residência com a menção «Estudante», que foi renovado anualmente. A última renovação dizia respeito ao período compreendido entre 1 de novembro de 2011 e 31 de outubro de 2012.
- 19 K. Boudjlida não pediu a renovação do seu último título de residência nem solicitou posteriormente a emissão de um novo título de residência.

- 20 Quando se encontrava em situação irregular no território francês, K. Boudjlida pediu em 7 de janeiro de 2013 o registo como empresário independente junto da Union de recouvrement des cotisations de sécurité sociale et d'allocations familiales, a fim de criar uma microempresa no setor da engenharia.
- 21 Tendo comparecido à audiência fixada pelo referido organismo, em 15 de janeiro de 2013, K. Boudjlida foi, em razão da sua situação irregular, convidado pelos serviços de polícia de fronteiras a apresentar-se nas suas instalações no mesmo dia ou na manhã do dia seguinte, para efeitos de exame da regularidade do seu direito de residência.
- 22 Em 15 de janeiro de 2013, K. Boudjlida deu voluntariamente cumprimento à referida convocatória e foi ouvido pelos referidos serviços quanto à sua situação a respeito do direito de residência em França.
- 23 A audiência, que durou 30 minutos, incidiu sobre o pedido de registo como empresário independente assim como sobre as circunstâncias da sua chegada a França em 26 de setembro de 2007, sobre as condições da sua residência como estudante a partir dessa data, sobre a situação familiar e sobre a questão de saber se aceitaria abandonar o território francês se fosse objeto de uma decisão da prefeitura nesse sentido.
- 24 Na sequência desta audiência, o préfet des Pyrénées-Atlantiques adotou a decisão impugnada em 15 de janeiro de 2013, nos termos do artigo L. 511-1 do Ceseda. As vias e os prazos para recorrer desta decisão foram notificados a K. Boudjlida.
- 25 Em 18 de fevereiro de 2013, K. Boudjlida interpôs no tribunal administratif de Pau um recurso de anulação da referida decisão. Em primeiro lugar, invocou a irregularidade do procedimento que levou à mesma decisão uma vez que, em violação dos princípios gerais do direito da União, não beneficiou do direito de ser ouvido utilmente. Em seguida, entendeu que a decisão impugnada estava ferida de erro de direito porque, tendo em conta a integração de K. Boudjlida, o seu percurso universitário e a presença em França de dois tios, professores universitários, violava de modo desproporcionado a sua vida privada. Por último, o prazo de partida voluntária de 30 dias, estabelecido por esta decisão, era demasiado curto para uma pessoa que se encontrava no território há mais de cinco anos.
- 26 O préfet des Pyrénées-Atlantiques defendeu a legalidade da referida decisão alegando que K. Boudjlida, ao não ter solicitado, em conformidade com as disposições da Ceseda, a renovação do seu último título de residência nos dois meses anteriores à expiração do mesmo, estava em situação irregular à data da decisão impugnada. O seu direito de ser ouvido foi respeitado e a decisão impugnada foi, tanto em matéria de facto como de direito, suficientemente fundamentada. Além disso, não foi cometido nenhum erro de direito. Com efeito, a obrigação de abandonar o território francês é justificada quando, como no caso em apreço, o interessado, nacional de um país terceiro, se encontra em situação irregular. Por outro lado, uma vez que K. Boudjlida não dispõe de vínculos familiares em França mais estreitos do que no seu país de origem, não há uma violação desproporcionada ao exercício, por este último, do seu direito a conduzir a sua vida privada e familiar. Por outro lado, o prazo concedido a K. Boudjlida para abandonar o território, que corresponde ao habitualmente concedido, é suficiente uma vez que não foi invocada nenhuma circunstância específica que justificasse um prazo mais alargado.
- 27 Nestas circunstâncias, o tribunal administratif de Pau decidiu suspender a instância e submeter ao Tribunal de Justiça as seguintes questões prejudiciais:
- «1) a) Qual é, para um estrangeiro nacional de um país terceiro em situação irregular que deve ser objeto de uma decisão de regresso, o conteúdo do direito [de] ser ouvido, definido no artigo 41.º da [Carta]?

- b) Em particular, esse direito compreende [para o estrangeiro] o direito a que lhe seja facultada a possibilidade de analisar todos os elementos que lhe são opostos no que respeita ao seu direito de residência, o direito de expressar um ponto de vista, oralmente ou por escrito, decorrido um tempo de reflexão suficiente, e o direito de beneficiar da assistência de um advogado à sua escolha?
- 2) Se necessário, esse conteúdo deve ser alterado ou limitado em função do objetivo de interesse geral da política de regresso exposto na [Diretiva 2008/115]?
- 3) Em caso afirmativo, que ajustamentos devem ser admitidos e com base em que critérios devem ser determinados?»

Quanto à primeira questão

- 28 Com a primeira questão, o órgão jurisdicional de reenvio pergunta, em substância, se o direito de ser ouvido em qualquer procedimento deve ser interpretado no sentido de que compreende, para um nacional de um país terceiro em situação irregular que deve ser objeto de uma decisão de regresso, o direito de ter a possibilidade de analisar todos os elementos que contra ele são invocados e nos quais a autoridade nacional competente tenciona basear esta decisão, o direito de dispor de um tempo de reflexão suficiente antes de apresentar as suas observações e o direito de beneficiar da assistência de um advogado da sua escolha no decurso da sua audição.
- 29 Antes de mais, importa sublinhar que, no seu capítulo III, com a epígrafe «Garantias processuais», a Diretiva 2008/115 fixa os requisitos formais a que devem obedecer as decisões de regresso, as quais devem designadamente ser proferidas por escrito e ser fundamentadas, e obriga os Estados-Membros a estabelecerem vias de recurso efetivas contra estas decisões. Contudo, esta diretiva não especifica se, e em que condições, deve ser assegurado o respeito do direito dos nacionais de países terceiros de serem ouvidos antes da adoção de uma decisão de regresso que os afete (v., neste sentido, acórdão Mukarubega, C-166/13, EU:C:2014:2336, n.º 40 e 41).
- 30 Na medida em que o órgão jurisdicional de reenvio invocou na sua primeira questão o direito de ser ouvido fazendo referência ao artigo 41.º da Carta, importa recordar que, segundo jurisprudência constante do Tribunal de Justiça, o respeito dos direitos de defesa constitui um princípio fundamental do direito da União de que o direito de ser ouvido faz parte integrante (acórdãos Kamino International Logistics, C-129/13, EU:C:2014:2041, n.º 28, e Mukarubega, EU:C:2014:2336, n.º 42).
- 31 O direito de ser ouvido em quaisquer processos está hoje consagrado não apenas nos artigos 47.º e 48.º da Carta, que garantem o respeito dos direitos de defesa assim como do direito a um processo equitativo no âmbito de qualquer processo jurisdicional, como também no seu artigo 41.º, que assegura o direito a uma boa administração. O n.º 2 do referido artigo 41.º prevê que este direito a uma boa administração compreende, nomeadamente, o direito de qualquer pessoa de ser ouvida antes de ser tomada a seu respeito uma medida individual que a afete desfavoravelmente (acórdãos Kamino International Logistics, EU:C:2014:2041, n.º 29, e Mukarubega, EU:C:2014:2336, n.º 43).
- 32 Como o Tribunal de Justiça recordou no n.º 67 do acórdão YS e o. (C-141/12 e C-372/12, EU:C:2014:2081), resulta claramente da redação do artigo 41.º da Carta que este não se dirige aos Estados-Membros, mas unicamente às instituições, órgãos e organismos da União (v., neste sentido, acórdão Cicala, C-482/10, EU:C:2011:868, n.º 28).
- 33 Assim, o requerente de uma autorização de residência não pode retirar do artigo 41.º, n.º 2, alínea a), da Carta um direito de ser ouvido em quaisquer processos respeitantes ao seu pedido (acórdão Mukarubega, EU:C:2014:2336, n.º 44).

- 34 Em contrapartida, esse direito é parte integrante do respeito dos direitos de defesa, princípio geral do direito da União (acórdão Mukarubega, EU:C:2014:2336, n.º 45).
- 35 A fim de responder à primeira questão, importa, assim, interpretar o direito de ser ouvido em qualquer processo, conforme o mesmo se aplica no âmbito da Diretiva 2008/115 e, designadamente, do artigo 6.º desta.
- 36 O direito de ser ouvido garante que qualquer pessoa tenha a possibilidade de dar a conhecer, de maneira útil e efetiva, o seu ponto de vista no decurso do procedimento administrativo e antes da adoção de qualquer decisão suscetível de afetar desfavoravelmente os seus interesses (v., designadamente, acórdãos M., C-277/11, EU:C:2012:744, n.º 87 e jurisprudência referida, e Mukarubega, EU:C:2014:2336, n.º 46).
- 37 Nos termos da jurisprudência do Tribunal de Justiça, a regra segundo a qual deve ser dada ao destinatário de uma decisão lesiva dos seus interesses a possibilidade de apresentar as suas observações antes de a mesma ser tomada tem por finalidade permitir que a autoridade competente tenha utilmente em conta todos os elementos pertinentes. A fim de assegurar uma proteção efetiva da pessoa em causa, essa regra tem, designadamente, por objeto permitir que esta última possa corrigir um erro ou invocar determinados elementos relativos à sua situação pessoal que militam no sentido de que a decisão seja tomada, não seja tomada ou possua determinado conteúdo (v. acórdãos Sopropé, C-349/07, EU:C:2008:746, n.º 49, e Mukarubega, EU:C:2014:2336, n.º 47).
- 38 O referido direito implica igualmente que a Administração preste toda a atenção necessária às observações assim submetidas pelo interessado, examinando, com cuidado e imparcialidade, todos os elementos pertinentes do caso concreto e fundamentando a sua decisão de forma circunstanciada (v. acórdão Technische Universität München, C-269/90, EU:C:1991:438, n.º 14, e acórdão Sopropé, EU:C:2008:746, n.º 50), uma vez que o dever de fundamentar uma decisão de forma suficientemente específica e concreta, para permitir que o interessado possa compreender as razões da recusa oposta ao seu pedido, constitui assim o corolário do princípio do respeito dos direitos de defesa (acórdão M., EU:C:2012:744, n.º 88).
- 39 Em conformidade com a jurisprudência do Tribunal de Justiça, o respeito do direito de ser ouvido impõe-se mesmo quando a regulamentação aplicável não preveja expressamente essa formalidade (v. acórdãos Sopropé, EU:C:2008:746, n.º 38; M., EU:C:2012:744, n.º 86; e G. e R., C-383/13 PPU, EU:C:2013:533, n.º 32).
- 40 A obrigação de respeitar os direitos de defesa dos destinatários de decisões que afetem sensivelmente os seus interesses incumbe, em princípio, às Administrações dos Estados-Membros, sempre que estas tomem decisões abrangidas pelo âmbito de aplicação do direito da União (acórdão G. e R., EU:C:2013:533, n.º 35).
- 41 Quando nem as condições em que deve ser assegurado o respeito dos direitos de defesa dos nacionais de países terceiros em situação irregular nem as consequências da violação destes direitos são fixadas pelo direito da União, estas condições e estas consequências são regidas pelo direito nacional, desde que as medidas adotadas neste sentido sejam equivalentes àquelas de que beneficiam os particulares em situações de direito nacional comparáveis (princípio da equivalência) e não tornem, na prática, impossível ou excessivamente difícil o exercício dos direitos de defesa conferidos pela ordem jurídica da União (princípio da efetividade) (acórdão Mukarubega, EU:C:2014:2336, n.º 51 e jurisprudência referida).
- 42 Essas exigências de equivalência e de efetividade exprimem a obrigação geral de os Estados-Membros assegurarem o respeito dos direitos de defesa conferidos aos litigantes pelo direito da União, nomeadamente no que diz respeito à definição das regras processuais (acórdão Mukarubega, EU:C:2014:2336, n.º 52 e jurisprudência referida).

- 43 Todavia, segundo jurisprudência igualmente constante do Tribunal de Justiça, os direitos fundamentais, como o respeito dos direitos de defesa, não constituem prerrogativas absolutas, mas podem comportar restrições, na condição de estas corresponderem efetivamente a objetivos de interesse geral prosseguidos pela medida em causa e não constituírem, à luz da finalidade prosseguida, uma intervenção desmedida e intolerável que viole a própria substância dos direitos assim garantidos (acórdãos *Alassini e o.*, C-317/08 a C-320/08, EU:C:2010:146, n.º 63; *G. e R.*, EU:C:2013:533, n.º 33; e *Texdata Software*, C-418/11, EU:C:2013:588, n.º 84).
- 44 Uma vez que órgão jurisdicional de reenvio se interroga quanto ao teor do direito de ser ouvido no contexto da Diretiva 2008/115, importa, em primeiro lugar, recordar as considerações gerais seguintes.
- 45 As modalidades segundo as quais um nacional de um país terceiro em situação irregular deve poder exercer o seu direito de ser ouvido antes da adoção de uma decisão de regresso devem ser apreciadas à luz do objetivo da Diretiva 2008/115 que visa o regresso eficaz de nacionais de países terceiros em situação irregular ao seu país de origem (v., neste sentido, acórdão *Achughbajian*, C-329/11, EU:C:2011:807, n.º 30).
- 46 Segundo jurisprudência constante do Tribunal de Justiça, uma vez constatada a irregularidade da situação, as autoridades nacionais competentes devem, por força do artigo 6.º, n.º 1, da Diretiva 2008/115 e sem prejuízo das exceções previstas no artigo 6.º, n.ºs 2 a 5, da mesma, adotar uma decisão de regresso (v., neste sentido, acórdãos *El Dridi*, C-61/11 PPU, EU:C:2011:268, n.º 35; *Achughbajian*, EU:C:2011:807, n.º 31; e *Mukarubega*, EU:C:2014:2336, n.º 57).
- 47 Igualmente, o direito de ser ouvido antes da adoção de uma decisão de regresso tem por finalidade permitir ao interessado exprimir o seu ponto de vista quanto à legalidade da sua residência e quanto à eventual aplicação das exceções ao artigo 6.º, n.º 1, da referida diretiva, previstas no artigo 6.º, n.ºs 2 a 5, da mesma.
- 48 Em seguida, conforme salientou o advogado-geral no n.º 64 das suas conclusões, em aplicação do artigo 5.º da Diretiva 2008/115, com a epígrafe «Não repulsão, interesse superior da criança, vida familiar e estado de saúde», na execução da referida diretiva, os Estados-Membros devem, por um lado, ter em conta devidamente o interesse superior da criança, da vida familiar e do estado de saúde do nacional em questão de um país terceiro e, por outro, respeitar o princípio da não repulsão.
- 49 Daqui resulta que, quando a autoridade nacional competente tencione adotar uma decisão de regresso, esta autoridade deve necessariamente respeitar as obrigações impostas pelo artigo 5.º da Diretiva 2008/115 e ouvir o interessado a esse propósito.
- 50 A este respeito, incumbe ao interessado cooperar com a autoridade nacional competente quando da sua audição a fim de lhe fornecer todas as informações pertinentes quanto à sua situação pessoal e familiar e, designadamente, as que militam contra a adoção de uma decisão de regresso.
- 51 Por último, resulta do direito de ser ouvido antes da adoção de uma decisão de regresso a obrigação de as autoridades nacionais permitirem ao interessado exprimir o seu ponto de vista sobre as modalidades do seu regresso, ou seja, o prazo de partida e o caráter voluntário ou obrigatório do seu regresso. Assim, do artigo 7.º da Diretiva 2008/115, que prevê no seu n.º 1 um prazo adequado entre sete e trinta dias para abandonar o território nacional em caso de partida voluntária, resulta, em especial, que os Estados-Membros devem, se necessário, prorrogar, por força do n.º 2 deste artigo, o referido prazo previsto por um período adequado, tendo em conta as especificidades do caso concreto, tais como a duração da permanência, a existência de filhos que frequentem a escola e a existência de outros membros da família e de laços sociais.

- 52 Importa, em segundo lugar, examinar, nomeadamente, se o direito de ser ouvido, conforme se aplica no âmbito da Diretiva 2008/115, nomeadamente, do artigo 6.º desta, compreende, para um nacional de um país terceiro em situação irregular que deva ser objeto de uma decisão de regresso, o direito de analisar todos os elementos que lhe são opostos e nos quais a autoridade nacional competente tenciona basear a sua decisão, o que pressupõe que a Administração nacional lhe comunique previamente e lhe conceda um prazo de reflexão suficiente para preparar a sua audição assim como o direito de recorrer à assistência de um advogado da sua escolha na referida audição.
- 53 No que diz respeito, em primeiro lugar, à comunicação por parte da autoridade nacional competente, prévia à adoção de uma decisão de regresso, da sua intenção de adotar tal decisão, dos elementos em que essa autoridade tenciona basear esta decisão e à concessão ao interessado de um prazo de reflexão, importa, em primeiro lugar, salientar que a Diretiva 2008/115 não prevê tais modalidades processuais contraditórias.
- 54 Em seguida, no n.º 60 do acórdão Mukarubega (EU:C:2014:2336), o Tribunal de Justiça considerou que, dado que a decisão de regresso está estreitamente ligada, nos termos da Diretiva 2008/115, à constatação da irregularidade da permanência, o direito de ser ouvido não pode ser interpretado no sentido de que, quando a autoridade nacional competente prevê adotar, simultaneamente, uma decisão que declara irregular uma situação e uma decisão de regresso, essa autoridade tem necessariamente de ouvir o interessado, permitindo-lhe apresentar o seu ponto de vista especificamente quanto a esta última decisão, sempre que este tenha tido a possibilidade de apresentar, de maneira útil e efetiva, o seu ponto de vista sobre a irregularidade da sua permanência e os motivos que possam justificar, à luz do direito nacional, que a referida autoridade não adote uma decisão de regresso.
- 55 Daqui resulta que o direito de ser ouvido antes da adoção de uma decisão de regresso deve ser interpretado, não no sentido de que a referida autoridade tenha de prevenir o nacional de um país terceiro em situação irregular, previamente à audição organizada com vista à referida adoção, de que tenciona adotar a seu respeito uma decisão de regresso, nem de lhe comunicar os elementos nos quais pretende fundamentar a mesma, nem ainda de lhe conceder um prazo de reflexão antes de recolher as suas observações, mas no sentido de que este nacional deve ter a possibilidade de apresentar, de maneira útil e efetiva, o seu ponto de vista sobre a irregularidade da sua permanência e os motivos que possam justificar, à luz do direito nacional, que a referida autoridade não adote uma decisão de regresso.
- 56 Todavia, importa salientar que, conforme observou o advogado-geral no n.º 69 das suas conclusões, deve ser admitida uma exceção prévia quando o nacional do país terceiro não pode razoavelmente duvidar dos elementos que lhe poderiam ser imputados ou só poderia razoavelmente responder aos mesmos após certas verificações ou iniciativas com vista nomeadamente à obtenção de documentos justificativos.
- 57 Deve acrescentar-se, em todo o caso, conforme salientou a Comissão Europeia, que o nacional de um país terceiro em situação irregular em causa terá ocasião de contestar, caso o deseje, a apreciação feita pela Administração da sua situação no âmbito de um recurso contencioso.
- 58 Com efeito, o artigo 12.º, n.º 1, da Diretiva 2008/115, inserido no capítulo III desta, relativo às garantias processuais, prevê a obrigação, para os Estados-Membros, de proferirem as suas decisões de regresso por escrito, nelas indicando os fundamentos de facto e de direito e especificando as vias de recurso. Os principais elementos das referidas decisões são, se for caso disso, objeto de uma tradução escrita ou oral, nas condições previstas no artigo 12.º, n.º 2, desta diretiva. Estas garantias, conjugadas com as relativas ao direito a um recurso efetivo, previsto no artigo 13.º da referida diretiva, asseguram a proteção e a defesa do interessado contra uma decisão que o afete desfavoravelmente.

- 59 Resulta do exposto que o direito de ser ouvido antes da adoção de uma decisão de regresso deve permitir à Administração nacional competente instruir o dossiê de maneira a tomar uma decisão com pleno conhecimento de causa e fundamentá-la adequadamente, a fim de que, sendo o caso, o interessado possa validamente exercer o seu direito de recurso.
- 60 No caso em apreço, no processo principal, resulta da ata da audição de K. Boudjlida pelos serviços de polícia de fronteiras que este foi convidado, em 15 de janeiro de 2013, a apresentar-se nas instalações desses serviços, no mesmo dia ou na manhã do dia seguinte, para «exam[inar] o [seu] direito de residência». Ao apresentar-se sozinho, voluntariamente, no próprio dia, nos referidos serviços, a fim de ser ouvido, K. Boudjlida renunciou ao prazo de um dia que lhe foi concedido e a recorrer a um consultor jurídico.
- 61 Resulta igualmente desta ata que K. Boudjlida sabia que o seu título de residência tinha expirado em 31 de outubro de 2012 e que este não ignorava que, por falta de pedido de renovação do seu título de residência, estava, desde então, em situação irregular em França. Além disso, os serviços de polícia informaram, de maneira explícita, K. Boudjlida de que podia ser objeto de uma decisão de regresso e interrogaram-no quanto à questão de saber se aceitaria abandonar o território francês, caso fosse tomada uma decisão nesse sentido a seu respeito. K. Boudjlida respondeu a esta questão que aceitava «aguardar nas instalações, na receção, a resposta da prefeitura de Pau, que pode quer inst[á-lo] a abandonar o território, quer coloc[á-lo] num centro de detenção quer inst[á-lo] a regularizar a [sua] situação».
- 62 Consequentemente, K. Boudjlida foi informado da razão da sua audição e tinha conhecimento do assunto assim como das eventuais consequências. Além disso, esta audição dizia claramente respeito a informações pertinentes e necessárias para efeitos da execução da Diretiva 2008/115, no respeito pelo direito de ser ouvido do interessado.
- 63 Com efeito, quando da sua audição nos serviços de polícia, K. Boudjlida foi ouvido, designadamente, quanto à sua identidade, nacionalidade, estado civil, irregularidade da sua situação em França, as diligências administrativas por ele desencadeadas para tentar regularizar a sua situação, a duração total da sua permanência em França, os seus anteriores títulos de residência, o seu percurso universitário e profissional, os seus recursos, a sua situação familiar em França e na Argélia. Os serviços de polícia perguntaram-lhe se aceitaria abandonar o território francês se fosse tomada uma decisão de regresso pelo préfet des Pyrénées-Atlantiques. Por outro lado, na medida em que K. Boudjlida foi ouvido, nomeadamente, quanto à duração da sua residência em França, os seus estudos em França e as suas relações familiares em França, teve a possibilidade de apresentar de maneira útil e efetiva o seu ponto de vista a respeito quer da sua vida familiar, em conformidade com o artigo 5.º, alínea b), da Diretiva 2008/115, quer da eventual aplicação dos critérios que permitem prorrogar o prazo de partida voluntária nos termos do artigo 7.º, n.º 2, da referida diretiva, e foi por isso ouvido quanto às modalidades do seu regresso.
- 64 No que diz respeito, em segundo lugar, à questão de saber se o direito de ser ouvido, conforme aplicável no âmbito da Diretiva 2008/115, inclui o direito de beneficiar da assistência de um consultor quando da audição, importa salientar que o direito à assistência jurídica está previsto no artigo 13.º desta diretiva unicamente após a adoção de uma decisão de regresso e apenas no âmbito de um recurso desta decisão interposto numa autoridade judicial ou administrativa competente ou numa instância competente composta por membros imparciais e que goze de garantias de independência. Em conformidade com esse artigo 13.º, n.º 4, em certas circunstâncias, a assistência jurídica gratuita deve ser concedida a pedido do interessado.
- 65 Todavia, um nacional de um país terceiro em situação irregular pode sempre recorrer, a suas expensas próprias, a um consultor jurídico a fim de beneficiar da assistência deste quando da sua audição pelas autoridades nacionais competentes, desde que o exercício desse direito não afete o bom andamento do procedimento de regresso e não comprometa a execução eficaz da referida diretiva.

- 66 No caso em apreço, no processo principal, afigura-se que, quando da sua audição, K. Boudjlida não pediu para ser assistido por um consultor jurídico.
- 67 Por último, tendo K. Boudjlida e a Comissão mencionado a duração curta, ou seja, de 30 minutos, da audição em causa no processo principal, há que constatar que a questão de saber se a duração da audição de um nacional de um país terceiro em situação irregular tem incidência no respeito do direito de ser ouvido, conforme aplicável no âmbito da Diretiva 2008/115, não é determinante. Com efeito, o que importa é saber se esse nacional teve a possibilidade de ser ouvido suficientemente quanto à legalidade da sua residência e quanto à sua situação pessoal, o que, no que diz respeito a K. Boudjlida, decorre das considerações enunciadas nos n.ºs 61 a 63 do presente acórdão.
- 68 Tendo em conta o conjunto das considerações precedentes, importa responder à primeira questão que o direito de ser ouvido em qualquer processo, como aplicado no âmbito desta diretiva, nomeadamente do seu artigo 6.º, deve ser interpretado no sentido de que compreende, para um nacional de um país terceiro em situação irregular, o direito de exprimir, antes da adoção de uma decisão de regresso a seu respeito, o seu ponto de vista quanto à legalidade da sua residência e quanto à eventual aplicação dos artigos 5.º e 6.º, n.ºs 2 a 5, da referida diretiva, bem como quanto às modalidades do seu regresso.
- 69 Em contrapartida, o direito de ser ouvido em qualquer processo, como aplicado no âmbito da Diretiva 2008/115, nomeadamente do seu artigo 6.º, deve ser interpretado no sentido de que não obriga a autoridade nacional competente a prevenir o referido nacional, antes da audição organizada com vista à referida adoção, de que tenciona adotar uma decisão de regresso a seu respeito, nem a comunicar-lhe os elementos com base nos quais tenciona justificar a mesma, nem a conceder-lhe um prazo de reflexão antes de recolher as suas observações, sempre que o referido nacional tenha a possibilidade de apresentar, de maneira útil e efetiva, o seu ponto de vista sobre a irregularidade da sua permanência e os motivos que possam justificar, à luz do direito nacional, que a referida autoridade não adote uma decisão de regresso.
- 70 O direito de ser ouvido em qualquer processo, como aplicado no âmbito da Diretiva 2008/115, nomeadamente do seu artigo 6.º, deve ser interpretado no sentido de que um nacional de um país terceiro em situação irregular pode recorrer, antes da adoção pela autoridade nacional competente de uma decisão de regresso a seu respeito, a um consultor jurídico a fim de beneficiar da assistência deste no decurso da sua audição por parte dessa autoridade, desde que o exercício desse direito não afete o bom andamento do procedimento de regresso e não comprometa a execução eficaz da Diretiva 2008/115.
- 71 Todavia, o direito de ser ouvido em qualquer processo, como aplicado no âmbito da Diretiva 2008/115, nomeadamente do seu artigo 6.º, deve ser interpretado no sentido de que não impõe aos Estados-Membros a obrigação de providenciar essa assistência no âmbito do apoio jurídico gratuito.

Quanto à segunda e terceira questões

- 72 Tendo em conta a resposta dada à primeira questão, não há que responder à segunda e terceira questões.

Quanto às despesas

- 73 Revestindo o processo, quanto às partes na causa principal, a natureza de incidente suscitado perante o órgão jurisdicional de reenvio, compete a este decidir quanto às despesas. As despesas efetuadas pelas outras partes para a apresentação de observações ao Tribunal de Justiça não são reembolsáveis.

Pelos fundamentos expostos, o Tribunal de Justiça (Quinta Secção) declara:

O direito de ser ouvido em qualquer processo, como aplicado no âmbito da Diretiva 2008/115/CE do Parlamento Europeu e do Conselho, de 16 de dezembro de 2008, relativa a normas e procedimentos comuns nos Estados-Membros para o regresso de nacionais de países terceiros em situação irregular, nomeadamente do seu artigo 6.º, deve ser interpretado no sentido de que compreende, para um nacional de um país terceiro em situação irregular, o direito de exprimir, antes da adoção de uma decisão de regresso a seu respeito, o seu ponto de vista quanto à legalidade da sua residência e quanto à eventual aplicação dos artigos 5.º e 6.º, n.ºs 2 a 5, da referida diretiva, bem como quanto às modalidades do seu regresso.

Em contrapartida, o direito de ser ouvido em qualquer processo, como aplicado no âmbito da Diretiva 2008/115, nomeadamente do seu artigo 6.º, deve ser interpretado no sentido de que não obriga a autoridade nacional competente a prevenir o referido nacional, antes da audição organizada com vista à referida adoção, de que tenciona adotar uma decisão de regresso a seu respeito, nem a comunicar-lhe os elementos com base nos quais tenciona justificar a mesma, nem a conceder-lhe um prazo de reflexão antes de recolher as suas observações, sempre que o referido nacional tenha a possibilidade de apresentar, de maneira útil e efetiva, o seu ponto de vista sobre a irregularidade da sua permanência e os motivos que possam justificar, à luz do direito nacional, que a referida autoridade não adote uma decisão de regresso.

O direito de ser ouvido em qualquer processo, como aplicado no âmbito da Diretiva 2008/115, nomeadamente do seu artigo 6.º, deve ser interpretado no sentido de que um nacional de um país terceiro em situação irregular pode recorrer, antes da adoção pela autoridade nacional competente de uma decisão de regresso a seu respeito, a um consultor jurídico a fim de beneficiar da assistência deste no decurso da sua audição por parte dessa autoridade, desde que o exercício desse direito não afete o bom andamento do procedimento de regresso e não comprometa a execução eficaz da Diretiva 2008/115.

Todavia, o direito de ser ouvido em qualquer processo, como aplicado no âmbito da Diretiva 2008/115, nomeadamente do seu artigo 6.º, deve ser interpretado no sentido de que não impõe aos Estados-Membros a obrigação de providenciar essa assistência no âmbito do apoio jurídico gratuito.

Assinaturas