Coletânea da Jurisprudência

CONCLUSÕES DO ADVOGADO-GERAL
YVES BOT
apresentadas em 17 de julho de 2014[1]

Processo C-542/13

Mohamed M'Bodj
contra
État belge

[pedido de decisão prejudicial apresentado pela Cour constitutionnelle (Bélgica)]

«Sistema comum europeu de asilo — Diretiva 2004/83/CE — Normas mínimas relativas às condições a preencher pelos nacionais de países terceiros ou apátridas para poderem beneficiar do estatuto conferido pela proteção subsidiária — Nacional de um país terceiro que sofre de uma deficiência e foi autorizado por um Estado-Membro a permanecer no seu território por razões médicas — Inclusão no âmbito de aplicação da Diretiva 2004/83 — Artigo 2.º, alínea e) — Definição da 'pessoa elegível para proteção subsidiária' — Artigo 15.º, alínea b) — Definição do conceito de 'ofensas graves' — Risco real de sofrer um tratamento desumano ou degradante uma vez de regresso ao país de origem — Conteúdo da proteção internacional — Artigos 28.° e 29.° — Prestações sociais e médicas — Igualdade de tratamento»

1. O nacional de um país terceiro que sofre de uma doença grave e que, caso volte para o seu país de origem, corre um risco real de sofrer um tratamento desumano ou degradante devido à falta de tratamento médico adequado no seu país pode ser considerado uma «pessoa elegível para proteção subsidiária», na aceção do artigo 2.º, alínea e) da Diretiva 2004/83/CE[2]? Na afirmativa, os Estados-Membros são obrigados a conferir ao interessado as mesmas prestações sociais e médicas que as previstas para os cidadãos nacionais e para os refugiados?

2. São estas, em substância, as questões que nos submete a Cour constitutionnelle (Bélgica).

3. Estas questões inscrevem-se no âmbito de um litígio relativo ao pagamento pelo Estado belga a M. M'Bodj, cidadão mauritano, de um subsídio para pessoas deficientes. Depois de ter concedido ao interessado uma autorização de residência no território por razões médicas, este Estado recusou pagar-lhe aquele subsídio pelo facto de a sua concessão ser reservada, em conformidade com a legislação nacional aplicável, aos cidadãos belgas, aos cidadãos da União Europeia, aos cidadãos argelinos, marroquinos e tunisinos, assim como aos apátridas e aos refugiados.

1 — Língua original: francês.

2 — Diretiva do Conselho, de 29 de abril de 2004, que estabelece normas mínimas relativas às condições a preencher por nacionais de países terceiros ou apátridas para poderem beneficiar do estatuto de refugiado ou de pessoa que, por outros motivos, necessite de proteção internacional, bem como relativas ao respetivo estatuto, e relativas ao conteúdo da proteção concedida (JO L 304, p. 12, e retificação JO 2005, L 204, p. 24).

4. Consequentemente, no presente processo, o órgão jurisdicional de reenvio questiona-se sobre a diferença de tratamento que a legislação nacional estabelece entre os nacionais de países terceiros que sofrem de uma doença grave, consoante beneficiem do estatuto de refugiado em conformidade com a Diretiva 2004/83 ou disponham de uma autorização de residência por razões médicas concedida pelo referido Estado.

5. Interroga-se, em especial, se, tendo em conta os termos desta diretiva e da jurisprudência do Tribunal Europeu dos Direitos do Homem [3] relativa ao afastamento de pessoas gravemente doentes, a concessão de tal autorização de residência não constitui, na realidade, uma forma subsidiária de proteção internacional que, consequentemente, dá direito às vantagens económicas e sociais previstas na referida diretiva.

6. O presente processo permitirá ao Tribunal esclarecer o âmbito de aplicação da Diretiva 2004/83 em relação a uma pessoa que sofra de uma doença grave e, em especial, as condições estabelecidas pelo legislador da União para a concessão do estatuto conferido pela proteção subsidiária.

7. A este respeito, sustentaremos nas presentes conclusões que o nacional de um país terceiro que, uma vez de regresso ao seu país de origem, corre um risco real de sofrer um tratamento desumano ou degradante devido ao seu estado de saúde e à falta de tratamento médico adequado nesse país, não é suscetível de se enquadrar no âmbito de aplicação do artigo 2.º, alínea e), daquela diretiva.

8. Com efeito, sublinharemos que, nessa hipótese, a necessidade de proteção internacional em que assenta o sistema comum europeu de asilo não se verifica, uma vez que o tratamento desumano induzido pelo estado de saúde da pessoa e a falta de recursos médicos suficientes no país de origem não resultam de um ato ou de uma omissão intencional das autoridades desse país ou de organismos independentes deste. Contudo, esclareceremos que, numa tal situação, o Estado-Membro pode ser obrigado a conceder uma proteção nacional ditada por considerações humanitárias imperiosas, com base nos artigos 4.º e 19.º, n.º 2, da Carta dos Direitos Fundamentais da União Europeia [4] e no artigo 3.º da Convenção Europeia para a Proteção dos Direitos do Homem e das Liberdades Fundamentais, assinada em Roma em 4 de novembro de 1950 [5].

I – **Quadro jurídico**

A – *Direito da União*

1. Diretiva 2004/83

9. A Diretiva 2004/83 tem por objetivo fixar critérios comuns a todos os Estados-Membros no que diz respeito às condições substantivas que os nacionais de países terceiros devem satisfazer para poderem beneficiar de uma proteção internacional [6], bem como o conteúdo material dessa proteção [7]. É neste contexto que a Diretiva 2004/83 identifica, no seu artigo 2.º, alíneas c) e e), as pessoas suscetíveis de beneficiar do estatuto de refugiado e do estatuto conferido pela proteção subsidiária, estabelece, no quadro dos capítulos II, III e IV, as condições substantivas que este último deve satisfazer e determina, no seu capítulo VII, os direitos inerentes a cada um desses estatutos.

3 — A seguir «Tribunal EDH».

4 — A seguir «Carta».

5 — A seguir «CEDH».

6 — V. artigo 1.º desta diretiva.

7 — V. nossas conclusões no processo M. (C-277/11, EU:C:2012:253, n.º 19) onde foi proferido o acórdão M. (C-277/11, EU:C:2012:744, n.º 72).

10. No quadro do sistema comum europeu de asilo, a proteção subsidiária completa as regras relativas ao estatuto de refugiado estabelecidas pela Convenção Relativa ao Estatuto dos Refugiados [8].

11. Trata-se de uma proteção internacional que, em conformidade com o artigo 2.º, alínea e), da Diretiva 2004/83, é aplicável «[a]o nacional de um país terceiro ou apátrida que não possa ser considerado refugiado, mas em relação ao qual se verificou existirem motivos significativos para acreditar que, caso volte para o seu país de origem […], correria um risco real de sofrer ofensa grave na aceção do artigo 15.º, […] e que não possa ou, em virtude dos referidos riscos, não queira pedir a proteção desse país».

12. Nos termos do artigo 18.º da referida diretiva, «[o]s Estados-Membros concedem o estatuto de proteção subsidiária ao nacional de um país terceiro […] elegível para proteção subsidiária, nos termos dos capítulos II e V».

13. O capítulo II da referida diretiva respeita à «[a]preciação do pedido de proteção internacional». O seu artigo 6.º, intitulado «Agentes da perseguição ou ofensa grave», dispõe o seguinte:

«Podem ser agentes da perseguição ou ofensa grave:

a) O Estado;

b) Os partidos ou organizações que controlem o Estado ou uma parcela significativa do respetivo território;

c) Os agentes não estatais, se puder ser provado que os agentes mencionados nas alíneas a) e b), incluindo organizações internacionais, são incapazes de ou não querem proporcionar proteção contra a perseguição ou ofensa grave na aceção do artigo 7.º»

14. O capítulo V da diretiva 2004/83 diz respeito à «[q]ualificação para a proteção subsidiária». O seu artigo 15.º define o conceito de «ofensas graves» do seguinte modo:

«São ofensas graves:

a) A pena de morte ou a execução, ou

b) A tortura ou a pena ou tratamento desumano ou degradante do requerente no seu país de origem, ou

c) A ameaça grave e individual contra a vida ou a integridade física de um civil, resultante de violência indiscriminada em situações de conflito armado internacional ou interno.»

15. Além disso, no âmbito do capítulo VII desta diretiva, relativo ao «[c]onteúdo da proteção internacional», o legislador da União esclarece, nos seus artigos 28.º e 29.º, que a concessão de uma proteção internacional, quer se trate do estatuto de refugiado ou do estatuto conferido pela proteção subsidiária, exige aos Estados-Membros que confiram ao interessado a mesma assistência social e as

8 — Esta convenção, assinada em Genebra em 28 de julho de 1951 [*Recueil des traités des Nations unies*, vol. 189, p. 150, n.º 2545 (1954)], entrou em vigor em 22 de abril de 1954. Foi completada pelo Protocolo Relativo ao Estatuto dos Refugiados de 31 de janeiro de 1967, que entrou em vigor em 4 de outubro de 1967.

mesmas condições de acesso aos cuidados de saúde que as previstas para os cidadãos nacionais. Contudo, os Estados-Membros podem estabelecer uma distinção entre estes dois estatutos, uma vez que aquelas disposições os autorizam a limitar às prestações essenciais a assistência social a conceder aos beneficiários do estatuto de proteção subsidiária[9].

16. Por último, há que salientar que a referida diretiva estabelece normas mínimas. Nos termos do seu considerando 8 e do seu artigo 3.º, os Estados-Membros continuam, consequentemente, a poder aprovar ou manter normas mais favoráveis para decidir quais são as pessoas que preenchem as condições para beneficiar do estatuto de refugiado ou que sejam elegíveis para proteção subsidiária, desde que essas normas sejam compatíveis com a mesma diretiva.

17. No entanto, o legislador da União esclarece, no considerando 9 da Diretiva 2004/83, que «[o] nacional de um país terceiro ou o apátrida, autorizado a permanecer em território dos Estados-Membros, não por motivo de necessidade de proteção internacional mas, discricionariamente, por compaixão ou motivos humanitários, não fica abrangido pela presente diretiva».

2. Carta

18. Nos termos do artigo 4.º da Carta, «[n]inguém pode ser submetido a tortura, nem a tratos ou penas desumanos ou degradantes».

19. Além disso, em conformidade com o artigo 19.º, n.º 2, desta Carta, «[n]inguém pode ser afastado, expulso ou extraditado para um Estado onde corra sério risco de ser sujeito a pena de morte, a tortura ou a outros tratos ou penas desumanos ou degradantes».

B – *Legislação belga*

1. Lei de 15 de dezembro de 1980 relativa ao acesso ao território, à residência, ao estabelecimento e à expulsão de estrangeiros.

20. A Lei de 15 de dezembro de 1980 relativa ao acesso ao território, à residência, ao estabelecimento e à expulsão de estrangeiros[10] tem por objetivo transpor a Diretiva 2004/83 para a ordem jurídica belga.

21. O artigo 9.º ter da referida lei define as condições de concessão de uma autorização de residência por razões médicas. O seu n.º 1 está redigido nos seguintes termos:

«Um estrangeiro que resida na Bélgica, que prove a sua identidade em conformidade com o n.º 2 e que sofra de uma doença que implique um risco real para a sua vida ou para a sua integridade física ou um risco real de tratamento desumano ou degradante, quando não exista tratamento adequado no seu país de origem ou no país onde reside, pode pedir ao ministro ou ao seu delegado autorização de residência no Reino.

O pedido deve ser apresentado por carta registada ao ministro ou ao seu delegado e conter o endereço da residência efetiva do estrangeiro na Bélgica.

9 — No acórdão M. (EU:C:2012:744), o Tribunal salientou que a natureza dos direitos inerentes ao estatuto de refugiado e a dos direitos inerentes ao estatuto conferido pela proteção subsidiária são, com efeito, diferentes (n.º 92). Contudo, há que realçar que a Diretiva 2011/95/UE do Parlamento Europeu e do Conselho, de 13 de dezembro de 2011, que estabelece normas relativas às condições a preencher pelos nacionais de países terceiros ou por apátridas para poderem beneficiar de proteção internacional, a um estatuto uniforme para refugiados ou pessoas elegíveis para proteção subsidiária e ao conteúdo da proteção concedida (JO L 337, p. 9), a qual procede a uma reformulação da Diretiva 2004/83, elimina as diferenças existentes ao nível dos direitos conferidos aos refugiados e aos beneficiários de uma proteção subsidiária em relação ao acesso aos cuidados de saúde (artigo 30.º). Contudo, essa diferença não foi eliminada em relação à assistência social (artigo 29.º).

10 — Lei conforme alterada pela Lei de 15 de setembro de 2006 (a seguir «Lei de 15 de dezembro de 1980»).

Com o pedido, o estrangeiro deve apresentar todas as informações úteis e recentes relativas à sua doença e às possibilidades e condições de acesso a tratamento adequado no seu país de origem ou no país de residência.

Deve apresentar um certificado médico tipo, previsto pelo Rei, por decreto aprovado em Conselho de Ministros. Esse certificado médico, emitido menos de três meses antes da apresentação do pedido, deve indicar a doença, o seu grau de gravidade e o tratamento considerado necessário.

A apreciação do risco mencionado [no primeiro parágrafo], das possibilidades de tratamento, a sua acessibilidade no seu país de origem ou no país onde reside, e da doença, do seu grau de gravidade e do tratamento considerado necessário indicados no certificado médico é efetuada por um funcionário médico ou por um médico designado pelo ministro ou pelo seu delegado, que emite um parecer a este respeito. Este médico pode, se considerar necessário, examinar o estrangeiro e pedir um parecer complementar de especialistas.

[...]»

22. O artigo 48/4 da mesma lei define, por seu lado, as condições a preencher para beneficiar do estatuto conferido pela proteção subsidiária[11]. Transpõe os artigos 2.°, alínea e), 15.° e 17.° da Diretiva 2004/83 e esclarece o seguinte:

«1) O estatuto de proteção subsidiária é concedido ao estrangeiro que não possa ser considerado refugiado e que não possa beneficiar do artigo 9.º ter, e em relação ao qual haja motivos sérios para acreditar que, caso voltasse para o seu país de origem ou, no caso de ser apátrida, para o país em que tinha a sua residência habitual, correria um risco real de sofrer as ofensas graves referidas no n.º 2, e que não possa ou, em virtude dos referidos riscos, não queira pedir a proteção desse país, e isto na medida em que não esteja abrangido pelas cláusulas de exclusão mencionadas no artigo 55/4.

2) São consideradas ofensas graves:

a) A pena de morte ou a execução; ou

b) A tortura ou penas ou tratamentos desumanos ou degradantes do requerente no seu país de origem; ou

c) As ameaças graves contra a vida ou a integridade física de um civil, resultante de violência indiscriminada em situações de conflito armado interno ou internacional.»

2. Lei de 27 de fevereiro de 1987, relativa aos subsídios às pessoas com deficiência

23. Em conformidade com os artigos 1.° e 2.° da Lei de 27 de fevereiro de 1987, relativa aos subsídios às pessoas com deficiência (a seguir «Lei de 27 de fevereiro de 1987»), as pessoas com deficiência podem beneficiar de um subsídio de substituição de rendimentos ou de integração ou obter um subsídio para ajuda às pessoas idosas.

11 — O estatuto de proteção subsidiária permite ao beneficiário dispor de um título de residência, válido por um ano, renovável durante cinco anos. Além deste período de cinco anos, o interessado pode ser autorizado a residir por tempo ilimitado, com fundamento no artigo 49/2, n.ºs 2 e 3, da Lei de 15 de dezembro de 1980.

24. O artigo 4.º, n.º 1, da referida lei prevê o seguinte:

«Os subsídios referidos no artigo 1.º só podem ser concedidos a uma pessoa com residência efetiva na Bélgica e que seja:

1.° Belga;

2.° Nacional de um Estado-Membro da União Europeia;

3.° Marroquina, argelina ou tunisina que preencha as condições do Regulamento (CEE) n.º 1408/71 [12];

4.° Apátrida que seja abrangida pelo âmbito de aplicação da Convenção sobre o Estatuto dos Apátridas, assinada em Nova Iorque em 28 de setembro de 1954, e aprovada pela Lei de 12 de maio de 1960;

5° Refugiada, abrangida pelo artigo 49.º da [Lei de 15 de dezembro de 1980];

[...]»

25. Por Decreto Real de 9 de fevereiro de 2009, o Rei alargou o âmbito de aplicação desta disposição, a partir de 12 de dezembro de 2007, aos estrangeiros inscritos no registo da população.

II – **Factos do processo principal**

A – *Processo relacionado com a concessão de uma autorização de residência por razões médicas, ao abrigo do artigo 9.º ter da Lei de 15 de dezembro de 1980*

26. Em 4 de janeiro de 2006, M. M'Bodj apresentou um pedido de asilo no Office des étrangers (Serviço de Estrangeiros), que declarou esse pedido inadmissível por manifesta falta de fundamento.

27. M. M'Bodj apresentou então, em 24 de agosto de 2007, um pedido de autorização de residência por razões médicas, ao abrigo do artigo 9.º ter da Lei de 15 de dezembro de 1980. Dava conta de uma deficiência importante no olho, em consequência da agressão de que teria sido vítima no Centro da Cruz Vermelha para requerentes de asilo. Este pedido começou por ser declarado inadmissível pelo Office des étrangers, tendo sido posteriormente deferido, em 19 de setembro de 2008, na sequência de um processo contencioso. Consequentemente, M. M'Bodj foi inscrito no registo dos estrangeiros.

28. Em 17 de maio de 2010, foi autorizado a permanecer no território por tempo ilimitado, ao abrigo dos artigos 9.° e 13.° da Lei de 15 de dezembro de 1980.

B – *Processo relacionado com a concessão de um subsídio às pessoas com deficiência, ao abrigo do artigo 4.º da Lei de 27 de fevereiro de 1987*

29. Em 19 de fevereiro de 2009, as autoridades competentes deferiram o pedido de reconhecimento médico de deficiência apresentado por M. M'Bodj, o qual lhe permite beneficiar de vantagens sociais e fiscais.

12 — Regulamento do Conselho, de 14 de junho de 1971, relativo à aplicação dos regimes de segurança social aos trabalhadores assalariados, aos trabalhadores não assalariados e aos membros da sua família que se deslocam no interior da Comunidade, conforme alterado e atualizado pelo Regulamento (CE) n.º 118/97 do Conselho, de 2 de dezembro de 1996 (JO 1997, L 28, p. 1).

30. Em 21 de abril de 2009, ainda na pendência do processo contencioso que intentou para obter o título de residência com fundamento no artigo 9.º ter da Lei de 15 de dezembro de 1980, M. M'Bodj requereu a atribuição de subsídios de substituição de rendimentos e de integração. Este pedido foi indeferido em 5 de outubro de 2009, com fundamento no facto deo interessado não preencher os requisitos enunciados no artigo 4.º, n.º 1, da Lei de 27 de fevereiro de 1987, que reserva estes subsídios aos cidadãos belgas, aos cidadãos da União e aos cidadãos argelinos, marroquinos e tunisinos, bem como aos apátridas e aos refugiados.

31. M. M'Bodj interpôs então um recurso desta decisão no tribunal du travail de Liège (Tribunal do Trabalho de Liége), em 31 de dezembro de 2009. No âmbito da análise deste recurso, aquele órgão jurisdicional considerou, antes de mais, que os cidadãos de países terceiros que sofram de uma deficiência, quer sejam refugiados ou tenham obtido uma autorização de residência por razões médicas, beneficiam do estatuto de proteção internacional previsto pela Diretiva 2004/83, a qual impõe aos Estados-Membros a concessão a estas pessoas da mesma assistência social que a prevista para os cidadãos nacionais.

32. Por conseguinte, o tribunal du travail de Liège questionou-se sobre a compatibilidade do artigo 4.º da Lei de 27 de fevereiro de 1987, à luz, nomeadamente, dos princípios da igualdade e da não discriminação garantidos pela Constituição belga e, consequentemente, submeteu uma questão prejudicial à Cour constitutionnelle.

33. No âmbito da análise dessa questão prejudicial, a Cour constitutionnelle interroga-se, por sua vez, se é necessário assegurar uma igualdade de tratamento entre os nacionais de países terceiros que sofram de uma deficiência, consoante estes beneficiem do estatuto de refugiado ou disponham de uma autorização de residência concedida por razões médicas. Por conseguinte, questiona-se se essa autorização de residência, baseada na existência de um risco de tratamento desumano ou degradante devido ao estado de saúde do requerente e à falta de tratamento adequado no seu país de origem, se enquadra na proteção subsidiária garantida pela Diretiva 2004/83.

34. Resulta dos elementos dos autos, bem como dos debates que tiveram lugar no decurso da audiência, que as autoridades nacionais não estão de acordo sobre este ponto.

35. Em relação às autoridades judiciárias, resulta claramente dos termos da questão prejudicial submetida pelo tribunal du travail de Liège que o nacional de um país terceiro que resida legalmente na Bélgica ao abrigo de uma autorização de residência concedida com base no artigo 9.º ter da Lei de 15 de dezembro de 1980, beneficia do estatuto conferido pela proteção subsidiária. Aquele órgão jurisdicional refere-se a um acórdão proferido pela Cour constitutionnelle, no qual esta confirmou que «os artigos 9.º ter e 48/4 da Lei de 15 de dezembro de 1980 constituem, em conjunto, a transposição do artigo 15.º da [referida diretiva] para o direito belga» [13].

36. Em relação ao legislador nacional, resulta de decisão de reenvio que, no âmbito dos trabalhos preparatórios da referida lei destinada a proceder à transposição da Diretiva 2004/83 para o direito belga [14], este referiu que:

«Os estrangeiros que sofram de uma doença que represente um perigo real para a sua via ou para a sua integridade física ou que represente um perigo real de tratamento desumano ou degradante quando não haja nenhum tratamento adequado no seu país de origem ou no país onde possam residir, estão abrangidos pelo artigo 15.º, alínea b), da Diretiva [2004/83], em consequência da jurisprudência do [Tribunal EDH] (tratamentos desumanos ou degradantes).»

13 — V. acórdão n.º 193/2009, de 26 de novembro de 2009, B.3.1. V., também acórdão n.º 43/2013, de 21 de março de 2013, B.4.1.

14 — Documento parlamentar, secção, 2005-2006, DOC 51-2478/001, p. 9.

37. No âmbito do processo pendente na Cour constitutionnelle, o Conselho de Ministros sustenta, por seu turno, que a regularização da permanência por razões médicas «está excluída da proteção subsidiária», dado que é regulada pelo artigo 9.º ter da Lei de 15 de dezembro de 1980, que constitui uma disposição específica. Considera que esta autorização de residência assenta no artigo 3.º da CEDH. Além disso, salienta que se trata de um procedimento diferente do estabelecido no Commissariat général aux réfugiés et aux apatrides, uma vez que a referida autorização é da competência do ministro do interior e do Office des étrangers.

38. Consequentemente, a Cour constitutionnelle decidiu suspender a instância e submeter ao Tribunal de Justiça as seguintes questões prejudiciais:

«1) Os artigos 2.°, [alíneas] e) e f), 15.°, 18.°, 28.° e 29.° da Diretiva 2004/83 […] devem ser interpretados no sentido de que não só a pessoa a quem foi concedido, a seu pedido, o estatuto de proteção subsidiária por uma autoridade independente do Estado-Membro, deve poder beneficiar da proteção social e dos cuidados de saúde visados nos artigos 28.° e 29.° desta diretiva, mas também o estrangeiro que está autorizado por uma autoridade administrativa de um Estado-Membro a residir no território desse Estado-Membro e que sofre de uma doença que implica um risco real para a sua vida ou para a sua integridade física ou um risco real de tratamento desumano ou degradante, quando não exista tratamento adequado no seu país de origem ou no país onde reside?

2) Se a primeira questão prejudicial obtiver uma resposta que implique que as duas categorias de pessoas ali descritas devem poder beneficiar da proteção social e dos cuidados de saúde ali referidos, os artigos 20.°, n.º 3, 28.°, n.º 2, e 29.°, n.º 2, desta mesma diretiva devem ser interpretados no sentido de que a obrigação imposta aos Estados-Membros de terem em conta a situação específica de pessoas vulneráveis, como pessoas com deficiência, implica que devem ser concedidos a essas pessoas os subsídios previstos pela [Lei de 27 de fevereiro de 1987], tendo em conta que pode ser concedida uma ajuda social que tenha em conta a deficiência com base na lei orgânica dos centros públicos de ação social, de 8 de julho de 1976?»

39. As partes no processo principal, os Governos belga, alemão, grego e francês e a Comissão Europeia apresentaram observações.

III – **Análise**

40. Com a sua primeira questão, o juiz de reenvio pergunta ao Tribunal, em substância, se o nacional de um país terceiro que sofre de uma doença grave e que, caso volte para o seu país de origem, corre um risco real de sofrer um tratamento desumano ou degradante devido à falta de tratamento médico adequado no seu país, deve ser considerado uma «pessoa elegível para proteção subsidiária», na aceção do artigo 2.º, alínea e), da Diretiva 2004/83.

41. Recorde-se que, em conformidade com esta disposição, uma «pessoa elegível para proteção subsidiária» é uma pessoa em relação à qual se verificou existirem motivos significativos para acreditar que, caso voltasse para o seu país de origem, correria um risco real de sofrer ofensa grave na aceção do artigo 15.º dessa diretiva, e que não possa ou, em virtude dos referidos riscos, não queira pedir a proteção desse país.

42. O artigo 15.º Diretiva 2004/83 define três tipos de ofensas graves, entre as quais se encontra, na alínea b), o tratamento desumano ou degradante do requerente no seu país de origem.

43. A questão que o juiz de reenvio nos remete coloca-se na medida em que esta disposição «corresponde, em substância, ao [...] artigo 3.º da CEDH», como realçou o Tribunal de Justiça no acórdão Elgafaji [15] e como resulta dos trabalhos preparatórios da Diretiva 2004/83 [16].

44. Ora, resulta da jurisprudência do Tribunal EDH que o sofrimento devido a uma doença espontânea, seja ela física ou mental, pode constituir um tratamento desumano ou degradante, na aceção do artigo 3.º da CEDH, se for ou correr o risco de se agravar por um ato ou um tratamento que decorra, designadamente, de condições de detenção, de uma expulsão ou de outras medidas pelas quais as autoridades possam ser consideradas responsáveis [17].

45. Assim, em certas circunstâncias muito excecionais, como as do acórdão D. c. Reino Unido [18], o Tribunal EDH declarou que a execução da decisão de expulsão de uma pessoa que sofria de sida constituiria, em caso de regresso ao seu país de origem, uma violação do artigo 3.º da CEDH, na medida em que ficava exposta a um risco real de morte em circunstâncias particularmente dolorosas. No seu acórdão, o Tribunal EDH teve em conta o facto de que o interessado se encontrava num estado avançado da doença e de que a interrupção abrupta dos cuidados médicos proporcionados no Estado de acolhimento, conjugada com a falta de tratamento adequado no seu país de origem, assim como a falta de qualquer forma de apoio moral e de assistência social, precipitariam a morte do interessado e submetê-lo-iam a sofrimentos físicos e psicológicos graves [19].

46. O Tribunal EDH declarou assim que se reservava uma flexibilidade suficiente para tratar da aplicação do artigo 3.º da CEDH nas situações em que o risco que o interessado sofra tratamentos proibidos no país de destino provenha de fatores que não possam ser imputados, direta ou indiretamente, à responsabilidade das autoridades públicas desse país, ou que, considerados isoladamente, não infrinjam por si mesmos as normas daquele artigo [20]. Nessa hipótese, tendo em conta considerações humanitárias consideradas imperiosas, os Estados contratantes não podem, consequentemente, executar a sua decisão de expulsão, e isto sob pena de incorrerem em responsabilidade por força do artigo 3.º da CEDH [21].

47. A questão que o juiz de reenvio nos coloca é, em substância, a de saber se circunstâncias comparáveis são suscetíveis de se enquadrar no conceito de «ofensas graves», referido no artigo 15.º da Diretiva 2004/83, e de justificar, por conseguinte, a concessão do estatuto conferido pela proteção subsidiária.

48. Não pensamos que uma pessoa que sofra de uma doença grave possa, a esse título, ser enquadrada no âmbito de aplicação desta diretiva.

15 — C-465/07, EU:C:2009:94, n.º 28.

16 — V. nota da presidência do Conselho da União Europeia ao Comité Estratégico Imigração, Fronteiras e Asilo, de 25 de setembro de 2002, 12148/02, p. 5.

17 — Tribunal EDH, Josef c. Bélgica, n.º 70055/10, § 118, de 27 de fevereiro de 2014. Contudo, o Tribunal EDH recorda que, nos termos da sua jurisprudência, os cidadãos de países terceiros que sejam alvo de medidas de afastamento só podem, em princípio, reivindicar um direito de permanecer em território de um Estado contratante para continuar a beneficiar da assistência e dos serviços médicos, sociais ou outros fornecidos pelo Estado que expulsa. O facto de, em caso de expulsão do Estado contratante, o requerente poder sofrer uma degradação significativa da sua situação e, nomeadamente, uma redução significativa da sua esperança de vida, não é, em si, suficiente para implicar uma violação do artigo 3.º da CEDH.

18 — Tribunal EDH, D. c. Reino Unido, n.º 30240/96, CEDH 1997-III.

19 — *Ibidem* (§ 51 a 54).

20 — *Ibidem* (§ 49).

21 — Contudo, no seu acórdão Josef c. Bélgica, já referido, o Tribunal EDH esclareceu que tal situação só se pode verificar devido a circunstâncias humanitárias imperiosas, fazendo assim referência aos seus acórdãos proferidos nos processos N. c. Reino Unido ([GC] n.º 26565/05, CEDH 2008-III) e Yoh-Ekale Mwanje c. Bélgica (n.º 10486/10, 20 de março de 2012). Nesses processos, os recorrentes também estavam doentes com sida. No entanto, o Tribunal EDH considerou que o seu afastamento não era suscetível de levantar problemas do ponto de vista do artigo 3.º da CEDH, na medida em que, no momento do afastamento, o estado de saúde dos recorrentes era estável, não estavam em «estado crítico» e estavam em condições de viajar.

49. Embora, em certas circunstâncias especiais, o sofrimento provocado por uma doença seja suscetível de constituir um tratamento desumano ou degradante, não deixa de ser verdade que falta um dos critérios essenciais para a concessão da proteção subsidiária, a saber, a identificação de um agente na origem da ofensa e contra o qual se impõe uma proteção.

50. Com efeito, o sistema comum europeu de asilo assenta na necessidade de assegurar às pessoas que temam ser perseguidas em razão da sua raça, da sua religião, da sua nacionalidade, das suas opiniões políticas ou da sua integração num grupo social ou de ser confrontadas com um risco de ofensas graves no seu país de origem, uma proteção que o seu país não está ou já não está em condições de garantir, porque comete intencionalmente esses atos ou é ineficiente.

51. O sistema que culmina na concessão de uma proteção internacional por um Estado-Membro, quer se trate do estatuto de refugiado ou do estatuto conferido pela proteção subsidiária, prossegue, por conseguinte, uma finalidade especial e institui um mecanismo específico [22] que pressupõe a conjugação de dois elementos essenciais. O primeiro é constituído pela existência de um risco de perseguições ou de ofensas graves de que o interessado seria vítima, uma vez de regresso ao seu país de origem. O segundo é constituído pela responsabilidade direta ou indireta desse país na existência desse risco. Por conseguinte, o benefício do estatuto de refugiado ou o conferido pela proteção subsidiária é reservado aos casos em que as autoridades públicas do país de origem não asseguram essa proteção, seja por estarem na origem das perseguições, seja por encorajarem ou tolerarem as perseguições de milícias ou de outros grupos privados.

52. Estes dois elementos são determinantes para a concessão de uma proteção internacional, uma vez que fundamentam o receio da pessoa e explicam a sua impossibilidade ou a sua recusa de invocar a proteção do seu país de origem.

53. Em relação à proteção subsidiária, estes dois elementos resultam muito claramente dos termos do artigo 2.º, alínea e), da Diretiva 2004/83. Com efeito, o legislador da União esclarece sem ambiguidade que uma «pessoa elegível para proteção subsidiária» é uma pessoa que é suscetível, não apenas de correr um risco real de sofrer as ofensas graves definidas no artigo 15.º da diretiva caso volte para o seu país de origem, mas que também não pode ou não quer, em virtude desse risco, pedir a proteção desse país.

54. Por outro lado, este artigo define o conceito de «ofensas graves» como os atos ou as circunstâncias pelas quais as autoridades públicas do país de origem são direta ou indiretamente responsáveis.

55. Com efeito, o artigo 15.º da referida diretiva deve ser lido em conjugação com o seu artigo 6.º

56. No artigo 15.º da Diretiva 2004/83, como vimos, o legislador define o elemento material da ofensa grave. Trata-se da pena de morte ou da execução, da tortura, da pena ou do tratamento desumano ou degradante do interessado no seu país de origem, e da ameaça grave contra a sua vida ou a sua integridade física, resultante de violência indiscriminada em situações de conflito armado interno ou internacional. Esses atos pressupõem em si uma intenção deliberada por parte de um agente de infligir sofrimentos físicos ou psicológicos de uma intensidade especial.

57. No artigo 6.º da Diretiva 2004/83, define, em contrapartida, o elemento pessoal, uma vez que identifica os «agentes da ofensa grave». O legislador da União limita assim expressamente o âmbito das ofensas previstas no artigo 15.º da referida diretiva às cometidas pelo Estado, pelos partidos ou organizações que controlam esse Estado ou uma parcela significativa do seu território, ou por agentes não estatais, se se puder demonstrar que o Estado ou os partidos ou as organizações que o controlam não podem ou não querem assegurar uma proteção contra as perseguições ou ofensas graves.

22 — V., a este propósito, acórdão Diakité (C-285/12, EU:C:2014:39, n.º 24).

58. Para que uma pessoa possa ser considerada elegível para proteção subsidiária, não é, por conseguinte, suficiente provar que correria o risco de ser exposta a um tratamento desumano ou degradante uma vez de regresso ao seu país de origem; é preciso demonstrar ainda que esse risco provém de fatores direta ou indiretamente imputáveis às autoridades públicas desse país, quer porque as ameaças que impendem sobre o interessado são feitas pelas autoridades do país de que tem a nacionalidade ou são toleradas por essas autoridades, quer porque essas ameaças são feitas por grupos independentes contra os quais as autoridades do seu país não estão em condições de assegurar uma proteção efetiva aos seus cidadãos.

59. Ora, como salienta o Governo francês nas suas observações, no caso de uma pessoa cujo estado de saúde necessita de cuidados médicos e que não poderia beneficiar de um tratamento adequado no seu país de origem, o tratamento desumano ou degradante que corre o risco de sofrer em caso de regresso ao seu país de origem não provém de uma ação ou de uma omissão intencional das autoridades públicas ou de órgãos independentes do Estado. Por outras palavras, nesse caso, falta necessariamente um dos critérios essenciais para o reconhecimento do benefício da proteção subsidiária, previsto no artigo 6.º da Diretiva 2004/83, a saber, a responsabilidade direta ou indireta das autoridades públicas do país de origem na prática da ofensa grave e contra as quais se impõe uma proteção.

60. Nessa situação, a proteção oferecida pelo Estado-Membro não responde a uma necessidade de proteção internacional, na aceção do artigo 2.º, alínea a) daquela diretiva, e não pode, consequentemente, enquadrar-se no sistema comum europeu de asilo.

61. Em conformidade com os termos do artigo 2.º, alínea g), *in fine*, da referida diretiva [23], trata-se de «outra forma de proteção» que não é abrangida pelo âmbito de aplicação da mesma diretiva. Esta proteção é concedida por uma razão diferente, discricionariamente e por compaixão ou é ditada por considerações humanitárias, baseadas no respeito do artigo 3.º da CEDH e dos artigos 4.º e 19.º, n.º 2 da Carta. Nesta última hipótese, é a execução da decisão de expulsão do interessado, pelo Estado-Membro de acolhimento, conjugada com a falta de recursos médicos adequados no país de origem, que é suscetível de constituir um tratamento desumano.

62. Ora, o legislador da União quis manifestamente excluir as situações baseadas em motivos de humanidade do âmbito de aplicação da Diretiva 2004/83.

63. Com efeito, refere expressamente no âmbito do considerando 9 da Diretiva 2004/83 que «[o] nacional de um país terceiro ou o apátrida, autorizado a permanecer em território dos Estados-Membros, não por motivo de necessidade de proteção internacional mas, discricionariamente, por compaixão ou motivos humanitários, não fica abrangido pela [referida diretiva]» [24].

64. Por outro lado, é interessante fazer referência aos trabalhos preparatórios da Diretiva 2004/83, relativos à redação do artigo 15.º, alínea b) [25], nos quais o legislador da União esclarece que:

«No entanto, embora a alínea b) devesse incluir toda a jurisprudência do [Tribunal EDH] relativa ao artigo 3.º da CEDH, conviria incluir os processos baseados unicamente em motivos humanitários, como o processo D c. Reino Unido (1997), também conhecido pelo nome do processo Saint-Kitts.

23 — Como salientou o Tribunal no acórdão B e D (C-57/09 e C-101/09, EU:C:2010:661), resulta do artigo 2.º, alínea g), *in fine*, da Diretiva 2004/83 que esta não se opõe a que uma pessoa reclame proteção no quadro de um «outra forma de proteção» não abrangida pelo seu âmbito de aplicação (n.º 116).

24 — A Diretiva 2004/83, à semelhança da Convenção Relativa ao Estatuto dos Refugiados, assinada em Genebra em 28 de julho de 1951, parte do princípio de que os Estados-Membros de acolhimento podem conceder, em conformidade com o direito nacional, uma proteção nacional acompanhada de direitos que permita que as pessoas excluídas do estatuto de refugiado, por força do artigo 12.º, n.º 2, da referida diretiva, permanecerem no território do Estado-Membro em causa.

25 — V. nota da Presidência do Conselho da União Europeia ao Comité Estratégico Imigração, Fronteiras e Asilo, de 25 de setembro de 2002, 12148/02, p. 6.

No processo Saint-Kitts, embora a falta de acesso a um sistema de saúde desenvolvido bem como a falta de apoio não sejam considerados, em si, como uma tortura ou um tratamento desumano ou degradante, a expulsão para esse país, que constituiria uma ameaça contra a vida da pessoa em causa, estava descrita como tal.

Consequentemente, para evitar os processos baseados em motivos humanitários no regime de proteção subsidiária, o que nunca foi intenção da [Diretiva 2004/83], a Presidência propõe a limitação do âmbito de aplicação da alínea b), enunciando que um risco real de tortura, de penas ou de tratamentos desumanos ou degradantes *deve imperar no país de origem*» [26].

65. Embora, como realçou o Tribunal no acórdão Elgafaji [27], o artigo 15.º, alínea b), da Diretiva 2004/83 «correspond[a], em substância, ao artigo da 3.° CEDH» [28], o legislador da União limitou, contudo, o seu âmbito de aplicação aos tratamentos «infligidos ao requerente no *seu país de origem*» [29], o que pressupõe a responsabilidade direta ou indireta das autoridades públicas desse país. O regime da proteção internacional e, em particular, o estatuto conferido pela proteção subsidiária institui, por conseguinte, claramente um mecanismo de proteção que se pretende próprio e específico [30], distinto das obrigações que incumbem aos Estados contratantes por força do artigo 3.º da CEDH.

66. Tendo em consideração estes elementos, somos portanto de opinião que o artigo 2.º, alínea e), da Diretiva 2004/83 deve ser interpretado no sentido de que se opõe a que um Estado-Membro considere como «pessoa elegível para proteção subsidiária» o nacional de um país terceiro que sofra de uma doença grave e que, caso volte para o seu país de origem, corre um risco real de sofrer um tratamento desumano ou degradante devido à falta de tratamento médico adequado no seu país.

67. Por conseguinte, uma autorização de residência como a que foi concedida a M. M'Bodj, com fundamento no artigo 9.º ter da Lei de 15 de dezembro de 1980, não é suscetível de constituir, na aceção do artigo 2.º, alínea e), daquela diretiva, uma forma subsidiária de proteção internacional.

68. Também não é suscetível de constituir uma «norma mais favorável» na aceção do artigo 3.º da referida diretiva.

69. Com efeito, embora os Estados-Membros possam, em conformidade com esta disposição, adotar ou manter normas mais favoráveis relativas, designadamente, à determinação das pessoas que preenchem os requisitos de concessão do estatuto de refugiado ou que são elegíveis para proteção subsidiária, essas normas devem, no entanto, ser compatíveis com a Diretiva 2004/83 [31].

70. Ora, pelas razões que acabamos de expor, a concessão do estatuto conferido pela proteção subsidiária por um Estado-Membro a uma pessoa que se encontra numa situação como a de M. M'Bodj, não é compatível com os termos e a finalidade daquele diploma.

71. Consequentemente, tendo em conta a resposta que propomos que seja dada à primeira questão, não há que responder à segunda questão.

26 — Sublinhado nosso.

27 — EU:C:2009:94.

28 — *Ibidem* (n.° 28).

29 — McAdam, J., «The Qualification Directive: An Overview», *The Qualification Directive: Central Themes, Problem Issues, and Implementation in Selected Member States*, Wolf Legal Publishers, Nimègue, 2007, p. 19.

30 — V., a este propósito, acórdão Diakité (EU:C:2014:39, n.° 24).

31 — V., a este propósito, considerações do Tribunal de Justiça no acórdão B e D (EU:C:2010:661, n.os 114 a 120).

IV – **Conclusão**

72. À luz das considerações precedentes, propomos ao Tribunal de Justiça que responda à Cour constitutionnelle nos termos seguintes:

«O artigo 2.º, alínea e), da Diretiva 2004/83/CE do Conselho, de 29 de abril de 2004, que estabelece normas mínimas relativas às condições a preencher por nacionais de países terceiros ou apátridas para poderem beneficiar do estatuto de refugiado ou de pessoa que, por outros motivos, necessite de proteção internacional, bem como relativas ao respetivo estatuto, e relativas ao conteúdo da proteção concedida, deve ser interpretado no sentido de que se opõe a que um Estado-Membro considere como 'pessoa elegível para proteção subsidiária' o nacional de um país terceiro que sofra de uma doença grave e que, caso volte para o seu país de origem, corre um risco real de sofrer um tratamento desumano ou degradante devido à falta de tratamento médico adequado no seu país.»