Coletânea da Jurisprudência

ACÓRDÃO DO TRIBUNAL DE JUSTIÇA (Grande Secção)

31 de janeiro de 2017*

«Reenvio prejudicial — Espaço de liberdade, segurança e justiça — Asilo — Diretiva 2004/83/CE — Normas mínimas relativas às condições a preencher por nacionais de países terceiros ou apátridas para poderem beneficiar do estatuto de refugiado — Artigo 12.º, n.º 2, alínea c), e n.º 3 — Exclusão do estatuto de refugiado — Conceito de 'atos contrários aos objetivos e princípios das Nações Unidas' — Alcance — Membro dirigente de uma organização terrorista — Condenação penal por participação nas atividades de um grupo terrorista — Exame individual»

No processo C-573/14,

que tem por objeto um pedido de decisão prejudicial apresentado, nos termos do artigo 267.º TFUE, pelo Conseil d'État [Conselho de Estado, em formação jurisdicional] (Bélgica), por decisão de 13 de novembro de 2014, que deu entrada no Tribunal de Justiça em 11 de dezembro de 2014, no processo

Commissaire général aux réfugiés et aux apatrides

contra

Mostafa Lounani,

O TRIBUNAL DE JUSTIÇA (Grande Secção)

composto por: K. Lenaerts, presidente, M. Ilešič, L. Bay Larsen, J. L. da Cruz Vilaça, E. Juhász, M. Berger e E. Regan, presidentes de secção, A. Rosas (relator), A. Borg Barthet, J. Malenovský, E. Levits, K. Jürimäe e C. Lycourgos, juízes,

advogado-geral: E. Sharpston,

secretário: V. Tourrès, administrador,

vistos os autos e após a audiência de 16 de fevereiro de 2016,

vistas as observações apresentadas:

— em representação do Commissaire général aux réfugiés e aux apatrides, por E. Derriks, avocat,

— em representação de M. Lounani, por C. Marchand e D. Alamat, avocats,

— em representação do Governo belga, por C. Pochet, M. Jacobs e S. Vanrie, na qualidade de agentes, assistidos por D. Matray, C. Pironf e N. Schynts, avocats,

* Língua do processo: francês.

— em representação do Governo helénico, por M. Michelogiannaki, na qualidade de agente,

— em representação do Governo espanhol, por A. Rubio González e L. Banciella Rodríguez-Miñón, na qualidade de agentes,

— em representação do Governo francês, por F.-X. Bréchot e D. Colas, na qualidade de agentes,

— em representação do Governo italiano, por G. Palmieri, na qualidade de agente, assistida por M. Salvatorelli, avvocato dello Stato,

— em representação do Governo húngaro, por M. Z. Fehér e M. M. Tátrai, na qualidade de agentes,

— em representação do Governo polaco, por B. Majczyna, na qualidade de agente,

— em representação do Governo do Reino Unido, por M. Holt, S. Brandon e V. Kaye, na qualidade de agentes, assistidos por D. Blundell, barrister,

— em representação da Comissão Europeia, por M. Condou-Durande e R. Troosters, na qualidade de agentes,

ouvidas as conclusões da advogada-geral na audiência de 31 de maio de 2016,

profere o presente

Acórdão

1 O pedido de decisão prejudicial tem por objeto a interpretação do artigo 12.º, n.º 2, alínea c), e n.º 3, 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 (JO 2004, L 304, p. 12; retificações no JO 2005, L 204, p. 24, e no JO 2011, L 278, p. 13).

2 Este pedido foi apresentado no âmbito de um litígio que opõe o Commissaire général aux réfugiés et aux apatrides (Comissário Geral para os Refugiados e Apátridas, a seguir «comissário geral») a Mostafa Lounani, nacional marroquino, a respeito da aplicação a este último da causa de exclusão do estatuto de refugiado pela prática de atos contrários aos objetivos e princípios das Nações Unidas.

Quadro jurídico

Direito internacional

Carta das Nações Unidas

3 Nos termos do artigo 1.º, pontos 1 e 3, da Carta das Nações Unidas, assinada em São Francisco (Estados Unidos), em 26 de junho de 1945:

«Os objetivos das Nações Unidas são:

1. Manter a paz e a segurança internacionais e para esse fim: tomar medidas coletivas eficazes para prevenir e afastar ameaças à paz e reprimir os atos de agressão, ou outra qualquer rutura da paz e chegar, por meios pacíficos, e em conformidade com os princípios da justiça e do direito internacional, a um ajustamento ou solução das controvérsias ou situações internacionais que possam levar a uma perturbação da paz;

[…]

3. Realizar a cooperação internacional, resolvendo os problemas internacionais de caráter económico, social, cultural ou humanitário, promovendo e estimulando o respeito pelos direitos do homem e pelas liberdades fundamentais para todos, sem distinção de raça, sexo, língua ou religião».

Convenção de Genebra

4 A Convenção relativa ao Estatuto dos Refugiados, 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, celebrado em Nova Iorque, em 31 de janeiro de 1967, que entrou em vigor em 4 de outubro de 1967 (a seguir «Convenção de Genebra»).

5 O artigo 1.º da Convenção de Genebra, depois de definir, nomeadamente, na secção A, o conceito de «refugiado» para efeitos desta Convenção, enuncia, na secção F:

«As disposições desta Convenção não serão aplicáveis às pessoas acerca das quais existam razões ponderosas para pensar:

[…]

(c) Que praticaram atos contrários aos objetivos e princípios das Nações Unidas.»

Resoluções do Conselho de Segurança das Nações Unidas

6 Em 28 de setembro de 2001, o Conselho de Segurança das Nações Unidas (a seguir «Conselho de Segurança») adotou a Resolução 1373 (2001), cujo preâmbulo reafirma, designadamente, «a necessidade de combater, por todos os meios, em conformidade com a Carta das Nações Unidas, as ameaças à paz e à segurança internacionais que os atos de terrorismo representam».

7 No ponto 3, alíneas f) e g), da referida resolução, exorta-se todos os Estados, por um lado, «[a] adotar, em conformidade com as disposições pertinentes do direito nacional e internacional, incluindo as normas internacionais relativas aos direitos humanos, as medidas adequadas para se assegurar, antes da concessão do estatuto de refugiado, que o requerente do estatuto de refugiado não planeou, nem

facilitou a prática de atos de terrorismo nem dela participou» e, por outro, «[a] assegurar, em conformidade com o direito internacional, que o estatuto de refugiado não seja abusivamente utilizado pelos autores de atos de terrorismo, nem pelos que planeiam ou facilitam tais atos e que não seja reconhecida a reivindicação de motivos políticos como fundamento de recusa dos pedidos de extradição de presumíveis terroristas».

8 No ponto 5 desta mesma resolução, o Conselho de Segurança declara «que os atos, métodos e práticas terroristas são contrários aos fins e princípios das Nações Unidas e que financiar com conhecimento de causa atos de terrorismo, planeá-los ou incitar à sua prática é igualmente contrário aos fins e princípios das Nações Unidas».

9 Em 12 de novembro de 2001, o Conselho de Segurança adotou a Resolução 1377 (2001), em cujo ponto 5 «[e]ntende que os atos de terrorismo internacional são contrários aos propósitos e princípios da Carta das Nações Unidas, e que os seus financiamento, planeamento e preparação, bem como qualquer outra forma de apoio para atos de terrorismo internacional[,] são igualmente contrários aos propósitos e princípios [desta última]».

10 A Resolução 1624 (2005), adotada em 14 de setembro de 2005 pelo Conselho de Segurança, recorda, nomeadamente, que «todos os Estados devem cooperar plenamente na luta contra o terrorismo, em conformidade com as suas obrigações nos termos do direito internacional, a fim de encontrar, negar refúgio seguro e de submeter à justiça […] qualquer pessoa que apoie, facilite, participe ou tente participar no financiamento, planeamento, preparação ou prática de atos terroristas ou que proporcione refúgio aos seus autores».

11 No ponto 1 da sua Resolução 1624 (2005), o Conselho de Segurança insta «todos os Estados a adotarem as medidas necessárias e adequadas, e em conformidade com as suas obrigações nos termos do direito internacional, para:

a) Proibir por lei o incitamento à prática de ato ou atos terroristas;

b) Impedir tal conduta;

c) Recusar refúgio seguro a quaisquer pessoas relativamente às quais se disponha de informações credíveis e pertinentes de que existem fundadas razões para considerar que são culpadas de tal conduta;».

12 A Resolução 2178 (2014), adotada pelo Conselho de Segurança em 24 de setembro de 2014, afirma, no seu ponto 5, que «os Estados-Membros devem […] proibir e reprimir o recrutamento, organização, transporte ou municiamento de indivíduos que se desloquem para um Estado diferente do Estado da sua residência ou nacionalidade com o objetivo de perpetrar, planear ou preparar atos terroristas, de neles participar ou de ministrar ou receber treino em atividades terroristas, bem como o financiamento das suas deslocações e operações».

13 No ponto 6 desta mesma resolução, o Conselho de Segurança recorda:

«[…] a sua decisão, na Resolução 1373 (2001), de que todos os Estados-Membros devem assegurar que qualquer pessoa que participe no financiamento, planeamento, preparação ou perpetração de atos terroristas ou que preste apoio a atos terroristas seja submetida à justiça, e decide que todos os Estados devem assegurar que a sua legislação interna tipifique como crimes graves que sejam suficientes para permitir a persecução penal de modo que fique devidamente refletida a gravidade da infração:

[…]

c) A organização ou outro tipo de facilitação deliberada, incluindo os atos de recrutamento, pelos seus nacionais ou nos seus territórios, da viagem de pessoas que partam para um Estado distinto do seu Estado de residência ou nacionalidade com o propósito de perpetrar, planear ou preparar atos terroristas ou de participar nos mesmos, ou de fornecer ou receber treino em atividades terroristas;

[…]»

Direito da União

Diretiva 2004/83

14 Nos termos do considerando 3 da Diretiva 2004/83, a Convenção de Genebra constitui a pedra angular do regime jurídico internacional relativo à proteção dos refugiados.

15 Os considerandos 16, 17 e 22 desta diretiva têm a seguinte redação:

«(16) Importa estabelecer normas mínimas relativas à configuração e conteúdo do estatuto de refugiado, a fim de auxiliar as instâncias nacionais competentes dos Estados-Membros a aplicar a Convenção de Genebra.

(17) É necessário introduzir critérios comuns de reconhecimento como refugiados de requerentes de asilo, nos termos do artigo 1.º da Convenção de Genebra.

[…]

(22) Os atos contrários aos objetivos e princípios da Organização das Nações Unidas estão enunciados no preâmbulo e nos artigos 1.° e 2.° da Carta das Nações [U]nidas, estando incluídos, entre outros, nas resoluções daquela organização relativas às medidas visando eliminar o terrorismo internacional, segundo as quais, 'os atos, métodos e práticas terroristas são contrários aos objetivos e princípios das Nações [U]nidas' e 'são igualmente contrários aos objetivos e princípios das Nações Unidas o financiamento, a planificação e a incitação, com conhecimento de causa, de tais atos terroristas'.»

16 O artigo 12.º da Diretiva 2004/83, com a epígrafe «Exclusão» e que figura no seu capítulo III, ele próprio intitulado «Condições para o reconhecimento como refugiado», dispõe, nos seus n.ºs 2 e 3:

«2. O nacional de um país terceiro ou o apátrida é excluído da qualidade de refugiado quando existam suspeitas graves de que:

[…]

c) Praticou atos contrários aos objetivos e princípios das Nações [U]nidas enunciados no preâmbulo e nos artigos 1.° e 2.° da Carta das Nações [U]nidas.

3. O n.º 2 aplica-se às pessoas que tenham instigado ou participado de outra forma na prática dos crimes ou atos aí referidos.»

Decisão-Quadro 2002/475/JAI

17 Nos termos do considerando 6 da Decisão-Quadro 2002/475/JAI do Conselho, de 13 de junho de 2002, relativa à luta contra o terrorismo (JO 2002, L 164, p. 3):

«A definição de infrações terroristas, incluindo as infrações relativas aos grupos terroristas, deveria ser aproximada em todos os Estados-Membros. Por outro lado, deveriam ser previstas penas e outras sanções que reflitam a gravidade dessas infrações, a aplicar às pessoas singulares e coletivas que tenham cometido tais infrações ou que por elas sejam responsáveis.»

18 O artigo 1.º dessa decisão-quadro, com a epígrafe «Infrações terroristas e direitos e princípios fundamentais», dispõe, no seu n.º 1:

«Cada Estado-Membro tomará as medidas necessárias para que sejam considerados infrações terroristas os atos intencionais previstos nas alíneas a) a i), tal como se encontram definidos enquanto infrações pelo direito nacional, que, pela sua natureza ou pelo contexto em que foram cometidos, sejam suscetíveis de afetar gravemente um país ou uma organização internacional […]:

[…]

a) As ofensas contra a vida de uma pessoa que possam causar a morte;

b) As ofensas graves à integridade física de uma pessoa;

c) O rapto ou tomada de reféns;

d) O facto de provocar destruições maciças em instalações governamentais ou públicas, nos sistemas de transporte, nas infraestruturas, […];

e) A captura de aeronaves e de navios […];

f) O fabrico, a posse, a aquisição, o transporte, o fornecimento ou a utilização de armas de fogo, de explosivos […];

g) A libertação de substâncias perigosas, ou provocação de incêndios, inundações ou explosões que tenham como efeito pôr em perigo vidas humanas;

h) A perturbação ou a interrupção do abastecimento de água, eletricidade ou de qualquer outro recurso natural fundamental […];

i) A ameaça de praticar um dos comportamentos enumerados nas alíneas a) a h).»

19 O artigo 2.º da referida decisão-quadro, com a epígrafe «Infrações relativas a um grupo terrorista», enuncia:

«1. Para efeitos da presente decisão-quadro, entende-se por ‘grupo terrorista’ a associação estruturada de duas ou mais pessoas, que se mantém ao longo do tempo e atua de forma concertada, com o objetivo de cometer infrações terroristas. A expressão ‘associação estruturada’ designa uma associação que não foi constituída de forma fortuita para cometer imediatamente uma infração e que não tem necessariamente funções formalmente definidas para os seus membros, nem continuidade na sua composição ou uma estrutura elaborada.

2. Cada Estado-Membro tomará as medidas necessárias para tornar puníveis os seguintes atos intencionais:

a) Direção de um grupo terrorista;

b) Participação nas atividades de um grupo terrorista, incluindo pelo fornecimento de informações ou meios materiais, ou através de qualquer forma de financiamento das suas atividades, tendo conhecimento de que essa participação contribuirá para as atividades criminosas do grupo terrorista.»

20 Os artigos 3.° e 4.° da Decisão-Quadro 2002/475 foram alterados pela Decisão-Quadro 2008/919/JAI (JO 2008, L 330, p. 21), cujo considerando 10 enuncia que «[a] definição de infração terrorista, incluindo as infrações relacionadas com atividades terroristas, deverá ser mais aproximada em todos os Estados-Membros, de forma a abranger o incitamento público à prática de infrações terroristas, o recrutamento para o terrorismo e o treino para o terrorismo, sempre que cometidos de forma dolosa».

21 O artigo 3.º da Decisão-Quadro 2002/475, conforme alterado pela Decisão-Quadro 2008/919, com a epígrafe «Infrações relacionadas com as atividades terroristas», prevê, nos seus n.os 1 e 2:

«1. Para efeitos da presente decisão-quadro, entende-se por:

[…]

b) 'Recrutamento para o terrorismo', a solicitação a outra pessoa para a prática de qualquer das infrações enumeradas nas alíneas a) a h) do n.º 1 do artigo 1.º ou no n.º 2 do artigo 2.º;

[…]

2. Cada Estado-Membro deve tomar as medidas necessárias para garantir que as infrações relacionadas com atividades terroristas incluam os seguintes atos dolosos:

[…]

b) Recrutamento para o terrorismo;

[…]

f) Emissão de documentos administrativos falsos com o objetivo de praticar qualquer das infrações enumeradas nas alíneas a) a h) do n.º 1 do artigo 1.º e na alínea b) do n.º 2 do artigo 2.º»

22 O artigo 4.º da Decisão-Quadro 2002/475, conforme alterada pela Decisão-Quadro 2008/919, é relativo à instigação à prática de qualquer das infrações referidas nos artigos 1.° a 3.° da referida Decisão-Quadro 2002/475, à cumplicidade nessa prática e à tentativa de cometer essas infrações.

Direito belga

23 O artigo 55.º, n.º 2, 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 ao acesso ao território, à estada, ao estabelecimento e ao afastamento dos estrangeiros] (*Moniteur belge* de 31 de dezembro de 1980, p. 14584), dispõe:

«É negado o estatuto de refugiado a um estrangeiro quando esteja preenchido o artigo 1.º, secção D, E ou F da Convenção de Genebra. O mesmo se aplica às pessoas que sejam instigadoras dos crimes ou dos atos elencados no artigo 1.º, secção F, da Convenção de Genebra, ou que neles participem de qualquer outro modo.»

24 A loi du 19 décembre 2003 relative aux infractions terroristes [Lei de 19 de dezembro de 2003, relativa às infrações terroristas] (*Moniteur belge* de 29 de dezembro de 2003, p. 61689), adotada para a transposição para o direito belga da Decisão-Quadro 2002/475, introduziu no livro II do Código Penal um título I-B, com a epígrafe «Das infrações terroristas», que compreende os artigos 137.° a 141.°-B desse código.

25 O artigo 137.º do Código Penal, conforme alterado pela Lei de 19 de dezembro de 2003 (a seguir «Código Penal alterado»), dispõe, no seu n.º 1:

«Constitui uma infração terrorista a infração prevista nos n.ºs 2 e 3 que, pela sua natureza ou contexto, possa atentar gravemente contra um país ou uma organização internacional e seja dolosamente cometida com o propósito de intimidar gravemente uma população ou constranger indevidamente os poderes públicos, ou uma organização internacional, a praticarem ou a absterem-se de praticar qualquer ato, ou de desestabilizar gravemente ou destruir as estruturas fundamentais políticas, constitucionais, económicas ou sociais de um país, ou de uma organização internacional.»

26 O artigo 139.º, primeiro parágrafo, do Código Penal alterado estabelece:

«Constitui um grupo terrorista a associação estruturada de duas ou mais pessoas, que se mantém ao longo do tempo e atua de forma concertada para cometer as infrações terroristas previstas no artigo 137.º»

27 Nos termos do artigo 140.º do Código Penal alterado, que corresponde ao artigo 2.º da Decisão-Quadro 2002/475:

«1. Quem participar na atividade de um grupo terrorista, incluindo através do fornecimento de informações ou de meios materiais ao grupo terrorista, ou por qualquer forma de financiamento de uma atividade terrorista, com conhecimento de que essa participação contribui para o cometimento de um crime ou de um delito pelo grupo terrorista, é punido com pena de prisão de cinco a dez anos e com pena de multa de cem a cinco mil euros.

2. Quem assuma a direção de um grupo terrorista é punido com pena de prisão de quinze a vinte anos e com pena de multa de mil a duzentos mil euros.»

Factos do litígio no processo principal e questões prejudiciais

28 M. Lounani deixou Marrocos em 1991 e foi para a Alemanha, onde apresentou um pedido de asilo que foi indeferido. Em 1997, entrou na Bélgica e aí tem permanecido ilegalmente.

29 Por sentença de 16 de fevereiro de 2006, M. Lounani foi condenado pelo tribunal correctionnel de Bruxelles [Tribunal Correcional de Bruxelas] (Bélgica), nos termos, nomeadamente, do artigo 140.º do Código penal alterado, numa pena de seis anos de prisão por participação, enquanto membro dirigente, nas atividades de um grupo terrorista, concretamente, a célula belga do «Grupo Islâmico Combatentes Marroquinos» (a seguir «GICM»), por associação criminosa, falsificação de documentos e uso de documentos falsificados, e permanência ilegal.

30 Os factos que o tribunal correctionnel de Bruxelles [Tribunal Correcional de Bruxelas] considerou provados para declarar M. Lounani culpado de participação nas atividades de um grupo terrorista foram resumidos na decisão de reenvio nos termos seguintes: «apoio logístico a uma organização terrorista através, nomeadamente, de prestações materiais ou intelectuais»; «falsificação de passaportes» e «transmissão fraudulenta de passaportes»; «participação ativa na organização de uma fileira de envio de voluntários para o Iraque». Em especial, a sentença de 16 de fevereiro de 2006 qualificou a transmissão fraudulenta de passaporte de «ato de participação na atividade de uma célula que presta apoio logístico a um movimento terrorista».

31 Em 16 de março de 2010, M. Lounani apresentou um pedido de asilo às autoridades belgas, invocando o receio de perseguições em caso de regresso ao seu país de origem pelo risco de ser considerado pelas autoridades marroquinas como islamita radical e jihadista, na sequência da sua condenação na Bélgica. Em 8 de dezembro de 2010, este pedido de asilo foi objeto de uma decisão do comissário geral, que negou o estatuto de refugiado a M. Lounani em aplicação do artigo 55.º, segundo parágrafo, da Lei de 15 de dezembro de 1980, relativa ao acesso ao território, à estada, ao estabelecimento e ao afastamento dos estrangeiros, e do artigo 1.º, secção F, alínea c), da Convenção de Genebra.

32 Em 24 de dezembro de 2010, M. Lounani interpôs recurso de anulação dessa decisão no Conseil du contentieux des étrangers [Conselho de Contencioso de Estrangeiros] (Bélgica). Por acórdão de 13 de janeiro de 2011, este último anulou a referida decisão e remeteu o processo ao comissário geral, com fundamento na falta de elementos essenciais sem os quais não podia confirmar ou alterar a referida decisão, impondo-se realizar medidas de instrução complementares.

33 Em 2 de fevereiro de 2011, o comissário geral tomou nova decisão em que negou a M. Lounani o estatuto de refugiado. Interposto recurso de anulação desta nova decisão, em 18 de fevereiro de 2011, o Conseil du contentieux des étrangers [Conselho de Contencioso de Estrangeiros], por acórdão de 3 de março de 2011, anulou a referida decisão e remeteu o processo ao comissário geral por considerar que este não tinha realizado verdadeiras medidas de instrução complementares.

34 Em 24 de maio de 2011, o comissário geral adotou uma terceira decisão negando a M. Lounani o estatuto de refugiado. Em 14 de junho de 2011, M. Lounani interpôs um recurso no Conseil du contentieux des étrangers [Conselho de Contencioso de Estrangeiros] para a alteração dessa decisão e o reconhecimento do estatuto de refugiado. Por acórdão de 1 de julho de 2011, o Conseil du contentieux des étrangers [Conselho de Contencioso de Estrangeiros] decidiu reconhecer a M. Lounani a qualidade de refugiado.

35 Em sede de recurso de cassação administrativa interposto deste último acórdão, o Conseil d'État [Conselho de Estado, em formação jurisdicional] (Bélgica), por acórdão de 13 de julho de 2012, anulou o referido acórdão e remeteu a causa ao Conseil du contentieux des étrangers [Conselho de Contencioso de Estrangeiros], com outra composição.

36 Decidindo sobre o reenvio, o Conseil du contentieux des étrangers [Conselho de Contencioso de Estrangeiros] considerou que os factos concretamente imputados a M. Lounani não constituíam infrações terroristas enquanto tais, uma vez que, na sua sentença de 16 de fevereiro de 2006, o tribunal correctionnel de Bruxelles [Tribunal Correcional de Bruxelas] tinha condenado M. Lounani pela sua pertença a um grupo terrorista sem lhe imputar a prática ou a participação num ato

terrorista, como previsto no artigo 137.º do Código Penal alterado. Não foi sequer demonstrado o início de um ato preciso, típico deste tipo de infração por parte do GICM, nem um efetivo ato pessoal de M. Lounani que implique a sua responsabilidade individual na execução de tal ato.

37 Em consequência, considerando que nenhum dos atos pelos quais M. Lounani tinha sido condenado tinha o grau de gravidade necessário para ser qualificado como «ato contrário aos objetivos e princípios das Nações Unidas», na aceção do artigo 12.º, n.º 2, alínea c), da Diretiva 2004/83, o Conseil du contentieux des étrangers [Conselho de Contencioso de Estrangeiros], por acórdão de 12 de fevereiro de 2013, alterou a decisão do comissário geral de 24 de maio de 2011 e reconheceu a M. Lounani o estatuto de refugiado.

38 O comissário geral interpôs um recurso de cassação administrativa deste acórdão no Conseil d'État [Conselho de Estado, em formação jurisdicional].

39 Nestas condições, o Conseil d'État [Conselho de Estado, em formação jurisdicional] decidiu suspender a instância e submeter ao Tribunal de Justiça as seguintes questões prejudiciais:

«1) Deve a alínea c) do n.º 2 do artigo 12.º da Diretiva 2004/83[…] ser interpretada no sentido de que implica necessariamente, para que a cláusula de exclusão que prevê possa ser aplicada, que o requerente de asilo tenha sido condenado por uma das infrações terroristas previstas no artigo 1.º, n.º 1, da Decisão-Quadro 2002/475[…]?

2) Em caso de resposta negativa, podem factos como [os] que a sentença do tribunal correctionnel de Bruxelles [Tribunal Correcional de Bruxelas] de 16 de fevereiro de 2006 imputa à parte contrária e pelos quais esta foi condenada por participação numa organização terrorista, ser considerados atos contrários aos objetivos e princípios das Nações Unidas na aceção da alínea c) do n.º 2 do artigo 12.º da Diretiva 2004/83[…]?

3) No quadro do exame da exclusão de um requerente de proteção internacional devido à sua participação numa organização terrorista, […] a condenação enquanto membro dirigente de uma organização terrorista, que declara que o requerente de proteção internacional não cometeu, nem tentou cometer, nem ameaçou cometer nenhum ato terrorista, é suficiente para poder ser declarada a existência de um ato de participação ou de instigação, na aceção do artigo 12.º, n.º 3, da Diretiva 2004/83[…], imputável ao requerente[,] ou é necessário proceder a um exame individual dos factos da causa e demonstrar a participação na prática de uma infração terrorista ou a instigação a uma infração terrorista definida no artigo 1.º da Decisão-Quadro 2002/475[…]?

4) No quadro do exame da exclusão de um requerente de proteção internacional devido à sua participação numa organização terrorista, [eventualmente] enquanto dirigente, deve o ato de instigação ou de participação previsto no artigo 12.º, n.º 3, da Diretiva 2004/83[…] ser relativo à prática de uma das infrações terroristas definidas no artigo 1.º da Decisão-Quadro 2002/475[…] ou pode esse ato ser relativo à participação num grupo terrorista, mencionado no artigo 2.º da referida decisão-quadro?

5) É possível, em matéria de terrorismo, a exclusão da proteção internacional, prevista no artigo 12.º, n.º 2, alínea c), da Diretiva 2004/83[…], na falta de prática, de instigação ou de participação num ato violento, de natureza particularmente cruel, como os previstos no artigo 1.º da Decisão-Quadro 2002/475[…]?»

Quanto às questões prejudiciais

Quanto à primeira questão

40 Com esta questão, o órgão jurisdicional de reenvio pergunta, em substância, se o artigo 12.º, n.º 2, alínea c), da Diretiva 2004/83 deve ser interpretado no sentido de que, para que se verifique a causa de exclusão do estatuto de refugiado que aí figura, é necessário que o requerente de proteção internacional tenha sido condenado por uma das infrações terroristas previstas no artigo 1.º, n.º 1, da Decisão-Quadro 2002/475.

41 A este respeito, importa recordar que resulta dos considerandos 3, 16 e 17 da Diretiva 2004/83 que a Convenção de Genebra constitui a pedra angular do regime jurídico internacional de proteção dos refugiados e que as disposições desta diretiva, relativas às condições de concessão do estatuto de refugiado e ao respetivo conteúdo deste, foram adotadas para auxiliar as autoridades competentes dos Estados-Membros na aplicação desta Convenção, com base em conceitos e critérios comuns (acórdão de 2 de dezembro de 2014, A e o., C-148/13 a C-150/13, EU:C:2014:2406, n.º 45).

42 Por conseguinte, a interpretação das disposições da Diretiva 2004/83 deve ser efetuada à luz da sua sistemática e da sua finalidade, no respeito da Convenção de Genebra e dos outros tratados pertinentes referidos no artigo 78.º, n.º 1, TFUE (acórdãos de 9 de novembro de 2010, B e D, C-57/09 e C-101/09, EU:C:2010:661, n.º 78, e de 2 de dezembro de 2014, A e o., C-148/13 a C-150/13, EU:C:2014:2406, n.º 46).

43 A este respeito, o artigo 12.º, n.º 2, alínea c), da Diretiva 2004/83 corresponde, em substância, ao artigo 1.º, secção F, alínea c), da Convenção de Genebra, o qual prevê que as disposições desta Convenção não são aplicáveis às pessoas acerca das quais existam razões ponderosas para pensar que praticaram atos contrários aos objetivos e princípios das Nações Unidas.

44 O artigo 12.º, n.º 2, alínea c), da Diretiva 2004/83 remete, mais precisamente, para os atos contrários aos objetivos e princípios das Nações Unidas «enunciados no preâmbulo e nos artigos 1.° e 2.° da Carta das Nações Unidas».

45 Conforme enuncia o considerando 22 da Diretiva 2004/83, os atos contrários aos objetivos e princípios da Organização das Nações Unidas, mencionados no artigo 12.º, n.º 2, alínea c), desta diretiva, estão incluídos, entre outros, «nas resoluções daquela organização relativas às medidas visando eliminar o terrorismo internacional, segundo as quais, 'os atos, métodos e práticas terroristas são contrários aos objetivos e princípios das Nações [U]nidas' e 'são igualmente contrários aos objetivos e princípios das Nações [U]nidas o financiamento, a planificação e a incitação [à prática], com conhecimento de causa, de tais atos terroristas'».

46 Entre essas resoluções figura a Resolução 1377 (2001) do Conselho de Segurança, de onde se extrai que são contrários aos objetivos e princípios enunciados na Carta das Nações Unidas não só «os atos de terrorismo internacional» mas também «o financiamento, planeamento e preparação, bem como qualquer outra forma de apoio para atos de terrorismo internacional».

47 Por outro lado, pode deduzir-se da Resolução 1624 (2005) do Conselho de Segurança que os atos contrários aos objetivos e princípios das Nações Unidas não se limitam aos «atos, métodos e práticas terroristas». Com efeito, o Conselho de Segurança convida nessa resolução os Estados, em conformidade com as suas obrigações nos termos do direito internacional na luta contra o terrorismo, a negar refúgio seguro e a submeter à justiça «qualquer pessoa que apoie, facilite, participe ou tente participar no financiamento, planeamento, preparação ou prática de atos terroristas ou proporcione refúgio aos seus autores». Além disso, no seu ponto 1, alínea c), esta resolução convida os Estados a

recusar refúgio seguro a quaisquer pessoas relativamente às quais se disponha de informações credíveis e pertinentes de que existem fundadas razões para considerar que são culpadas de incitar ao cometimento de um ou vários atos terroristas.

48 Daqui resulta que o conceito de «atos contrários aos objetivos e princípios das Nações Unidas», que figura no artigo 1.º, secção F, alínea c), da Convenção de Genebra e no artigo 12.º, n.º 2, alínea c), da Diretiva 2004/83, não pode ser interpretado como estando limitado à prática de atos terroristas nos termos especificados nas resoluções do Conselho de Segurança (a seguir «atos terroristas»).

49 Por maioria de razão, contrariamente ao que alega M. Lounani, não se pode interpretar esse conceito como sendo aplicável apenas às infrações terroristas previstas no artigo 1.º, n.º 1, da Decisão-Quadro n.º 2002/475, nem, em consequência, como impondo a existência de uma condenação penal que puna essa infração.

50 A este respeito, importa salientar que, como resulta do seu considerando 6, a Decisão-Quadro 2002/475 tem por objetivo a reaproximação, em todos os Estados-Membros, da definição de infrações terroristas, incluindo as infrações relativas aos grupos terroristas.

51 Como observou a Comissão Europeia, a Decisão-Quadro 2002/475 enumera, para esse fim, diversos atos que podem integrar o conceito geral de terrorismo e classifica-os em quatro categorias de infrações, a saber, «infrações terroristas» (artigo 1.º), «infrações relativas a um grupo terrorista» (artigo 2.º), «infrações relacionadas com as atividades terroristas» (artigo 3.º) e, por último, a instigação à prática de algumas dessas infrações, a cumplicidade nas mesmas ou a tentativa da sua prática (artigo 4.º).

52 Se o legislador da União tivesse pretendido restringir o âmbito de aplicação do artigo 12.º, n.º 2, alínea c), da Diretiva 2004/83 e limitar o conceito de «atos contrários aos objetivos e princípios das Nações Unidas» às infrações elencadas no artigo 1.º, n.º 1, da Decisão-Quadro 2002/475, teria podido fazê-lo sem dificuldade através de uma menção expressa a essas infrações ou uma referência a essa decisão-quadro.

53 Ora, o artigo 12.º, n.º 2, alínea c), da Diretiva 2004/83 não se refere à Decisão-Quadro 2002/475, que já existia quando o artigo 12.º, n.º 2, alínea c), foi redigido, nem a nenhum outro instrumento da União Europeia adotado no contexto da luta contra o terrorismo.

54 Por conseguinte, importa responder à primeira questão que o artigo 12.º, n.º 2, alínea c), da Diretiva 2004/83 deve ser interpretado no sentido de que, para que se verifique a causa de exclusão do estatuto de refugiado que aí figura, não é necessário que o requerente de proteção internacional tenha sido condenado por uma das infrações terroristas previstas no artigo 1.º, n.º 1, da Decisão-Quadro 2002/475.

Quanto à segunda e terceira questões

Quanto à admissibilidade

55 O comissário geral e o Governo belga alegam que a terceira questão, nos termos em que é formulada pelo órgão jurisdicional de reenvio, é inadmissível, na medida em que, por um lado, não expõe suficientemente as razões pelas quais esse órgão jurisdicional considera necessária uma resposta a essa questão para a resolução do litígio no processo principal e, por outro, tal resposta não teria nenhuma utilidade para a resolução desse litígio. Com efeito, no caso em apreço, M. Lounani não só foi condenado, com base no artigo 140.º do Código Penal alterado, na qualidade de membro dirigente de uma organização terrorista, mas também por outros atos, qualificados de crime pelo direito belga, cometidos com intenção terrorista.

56 A este respeito, importa recordar que as questões relativas à interpretação do direito da União colocadas pelo juiz nacional no quadro regulamentar e factual que define sob a sua responsabilidade, e cuja exatidão não compete ao Tribunal de Justiça verificar, beneficiam de uma presunção de pertinência. O Tribunal de Justiça só pode recusar pronunciar-se sobre um pedido de decisão prejudicial apresentado por um órgão jurisdicional nacional se se verificar de forma manifesta que a interpretação do direito da União solicitada não tem nenhuma relação com a realidade ou com o objeto do litígio no processo principal, quando o problema for de natureza hipotética ou ainda quando o Tribunal de Justiça não dispuser dos elementos de facto e de direito necessários para responder utilmente às questões que lhe são submetidas (acórdãos de 14 de abril de 2016, Polkomtel, C-397/14, EU:C:2016:256, n.º 37; de 6 de setembro de 2016, Petruhhin, C-182/15, EU:C:2016:630, n.º 20; e de 13 de outubro de 2016, Prezes Urzędu Komunikacji Elektronicznej e Petrotel, C-231/15, EU:C:2016:769, n.º 16).

57 Ora, não é esse o caso no presente processo.

58 A este respeito, importa recordar que o órgão jurisdicional de reenvio colocou as suas segunda e terceira questões no âmbito de um recurso administrativo de cassação interposto do acórdão de 12 de fevereiro de 2013, no qual o Conseil du contentieux des étrangers [Conselho de Contencioso de Estrangeiros] considerou que os factos especificamente imputados ao recorrido no processo principal não atingiam o limiar de gravidade que permitia qualificá-los de «atos contrários aos objetivos e princípios das Nações Unidas», na aceção do artigo 12.º, n.º 2, alínea c), da Diretiva 2004/83. Com efeito, segundo este acórdão, a condenação de M. Lounani pelo tribunal correctionnel de Bruxelles [Tribunal Correcional de Bruxelas] pela sua participação nas atividades de um grupo terrorista, ainda que enquanto membro dirigente desse grupo, sem que lhe sejam imputadas infrações terroristas enquanto tais, não basta para considerar que existem contra o interessado razões ponderosas para pensar que praticou atos contrários aos objetivos e princípios das Nações Unidas.

59 É neste contexto que o órgão jurisdicional de reenvio pergunta, em substância, se os atos pelos quais M. Lounani foi condenado podem, em si mesmos, ser considerados contrários aos objetivos e princípios das Nações Unidas, na aceção do artigo 12.º, n.º 2, alínea c), da Diretiva 2004/83 e, em caso de resposta negativa, se a condenação de M. Lounani como membro dirigente de um grupo terrorista é suficiente para dar como provado que existem razões ponderosas para pensar que foi instigador de atos contrários aos objetivos e princípios das Nações Unidas ou que neles participou de qualquer outro modo, na aceção do artigo 12.º, n.º 3, desta diretiva.

60 A decisão de reenvio mostra assim claramente que o órgão jurisdicional de reenvio procura determinar em que medida a participação nas atividades de um grupo terrorista, pela qual M. Lounani foi condenado, pode justificar a aplicação da causa de exclusão prevista no artigo 12.º, n.º 2, alínea c), da Diretiva 2004/83 e questiona, nesse contexto, se a condenação pela sua participação nas atividades desse grupo na qualidade de membro dirigente pode dar lugar à exclusão do estatuto de refugiado, em aplicação das disposições conjugadas do artigo 12.º, n.º 2, alínea c), e n.º 3, desta diretiva.

61 A terceira questão é, em consequência, admissível.

Quanto ao mérito

62 Com as suas segunda e terceira questões, que importa analisar em conjunto, o órgão jurisdicional de reenvio pergunta, em substância, se o artigo 12.º, n.º 2, alínea c), e n.º 3, da Diretiva 2004/83 deve ser interpretado no sentido de que os atos de participação nas atividades de um grupo terrorista, como aqueles por que o recorrido foi condenado no processo principal, podem integrar a causa de exclusão prevista naquelas disposições, mesmo que a pessoa em causa não tenha cometido, tentado ou ameaçado cometer um ato terrorista.

63 No que respeita aos atos pelos quais M. Lounani foi objeto de uma condenação penal, resulta da decisão de reenvio que essa condenação se baseia, nomeadamente, no artigo 140.º do Código Penal alterado, constituindo este último artigo a transposição para o direito belga do artigo 2.º da Decisão-Quadro 2002/475, que define as infrações relativas a um grupo terrorista e inclui, no seu n.º 2, alínea b), a participação nas atividades de um grupo terrorista.

64 Mais em particular, para declarar M. Lounani culpado da prática desta infração, o tribunal correctionnel de Bruxelles [Tribunal Correcional de Bruxelas] considerou, na sentença de 16 de fevereiro de 2006, que o interessado tinha participado, enquanto membro dirigente, nas atividades da célula belga do GICM, ao prestar apoio logístico a esse grupo através, nomeadamente, de serviços materiais ou intelectuais, ao dedicar-se à falsificação e à transmissão fraudulenta de passaportes, e ao participar ativamente na organização de uma fileira de envio de voluntários para o Iraque.

65 Assim, não foi declarado que M. Lounani cometeu pessoalmente atos terroristas nem que foi o instigador desses atos ou que neles participou.

66 Todavia, resulta das resoluções pertinentes do Conselho de Segurança, como indicado no n.º 48 do presente acórdão, que o conceito de «atos contrários aos objetivos e princípios das Nações Unidas» não se limita aos atos terroristas.

67 Importa salientar, em especial, que, na Resolução 2178 (2014), o Conselho de Segurança expressou «extrema preocupação com a grave e crescente ameaça representada pelos combatentes terroristas estrangeiros, nomeadamente as pessoas que viajam para um Estado distinto do seu Estado de residência ou nacionalidade, com o propósito de perpetrar, planear ou preparar atos terroristas» e exprimiu a sua preocupação relativamente às redes organizadas pelas entidades terroristas e que lhes permitem fazer circular entre os Estados combatentes de várias nacionalidades e os recursos de que necessitam.

68 Entre as medidas a tomar contra este fenómeno, os Estados devem impedir e reprimir o recrutamento, a organização, o transporte ou o equipamento de pessoas que viajem para um Estado distinto do seu Estado de residência ou nacionalidade com o propósito de, nomeadamente, perpetrar, planear ou preparar atos terroristas.

69 Daqui resulta que a aplicação da exclusão do estatuto de refugiado prevista no artigo 12.º, n.º 2, alínea c), da Diretiva 2004/83 não pode ser limitada aos autores efetivos de atos terroristas, podendo igualmente abranger aos indivíduos que se dediquem a atividades de recrutamento, organização, transporte ou equipamento de pessoas que viajem para um Estado distinto do seu Estado de residência ou nacionalidade com o propósito de, nomeadamente, perpetrar, planear ou preparar atos terroristas.

70 Por outro lado, resulta das disposições conjugadas do artigo 12.º, n.º 2, alínea c), e n.º 3, da Diretiva 2004/83 que a exclusão do estatuto de refugiado prevista pela primeira das disposições também é aplicável às pessoas a respeito das quais existam razões ponderosas para pensar que foram instigadoras de atos contrários aos objetivos e princípios das Nações Unidas, ou que neles participaram de alguma forma. Tendo em conta o que foi exposto nos n.ºs 48 e 66 do presente acórdão, a aplicação conjugada destas disposições não exige que o requerente de proteção internacional tenha sido o instigador de um ato terrorista ou que nele tenha participado por qualquer outra forma.

71 A este respeito, a Comissão observa justamente que a participação nas atividades de um grupo terrorista pode abranger um vasto leque de comportamentos com um grau de gravidade variável.

72 Nestas condições, a autoridade competente do Estado-Membro em causa só pode aplicar o artigo 12.º, n.º 2, alínea c), da Diretiva 2004/83 após ter procedido, relativamente a cada caso individual, a uma avaliação dos factos precisos de que tem conhecimento para determinar se existem razões ponderosas para pensar que os atos praticados pelo interessado, que preenche os critérios para obter o estatuto de refugiado, correspondem a esse caso de exclusão (v., nesse sentido, acórdão de 9 de novembro de 2010, B e D, C-57/09 e C-101/09, EU:C:2010:661, n.os 87 e 94).

73 No que respeita à questão de saber se os atos referidos no pedido de M. Lounani podem configurar atos contrários aos objetivos e princípios das Nações Unidas, na aceção do artigo 12.º, n.º 2, alínea c), da Diretiva 2004/83, uma instigação a esses atos ou participação de qualquer outro modo neles, na aceção do artigo 12.º, n.º 3, desta diretiva, a avaliação final do pedido de proteção internacional incumbe às autoridades nacionais competentes, sob o controlo do juiz nacional.

74 Como indicações a ter em consideração, há que salientar que a decisão de reenvio indica que M. Lounani era membro dirigente de um grupo terrorista de dimensão internacional incluído, em 10 de outubro de 2002, na lista das Nações Unidas que identifica determinadas pessoas e entidades objeto de sanções e que continuou incluído nessa lista, entretanto atualizada. As suas atividades de apoio logístico às atividades desse grupo revestem igualmente uma vertente internacional, na medida em que participou na falsificação de passaportes e ajudou voluntários que desejavam ir para o Iraque.

75 Estes atos podem justificar a exclusão do estatuto de refugiado.

76 A este respeito, importa recordar que, conforme foi sublinhado nos n.os 12, 13 e 67 a 69 do presente acórdão, as resoluções do Conselho de Segurança, mais precisamente a Resolução 2178 (2014) nos seus pontos 5 e 6, alínea c), identificam, entre as atividades a combater pelos Estados no âmbito da luta contra o terrorismo internacional, a organização deliberada de viagens de pessoas que partam para um Estado distinto do seu Estado de residência ou nacionalidade com o propósito de perpetrar, planear ou preparar atos terroristas.

77 Por conseguinte, dando como assente a circunstância de que o grupo de que M. Lounani era membro dirigente não perpetrou atos terroristas ou de que os voluntários que desejavam deslocar-se para o Iraque ajudados por esse grupo não cometeram, em último caso, tais atos, não exclui, de todo o modo, que os atos praticados por M. Lounani possam ser considerados contrários aos objetivos e princípios das Nações Unidas. O mesmo se diga, tendo em conta o que foi exposto nos n.os 41 a 54 e 66 a 70 do presente acórdão, do facto, evocado pelo órgão jurisdicional de reenvio na sua terceira questão, de M. Lounani não ter cometido, tentado cometer ou ameaçado cometer uma infração terrorista, na aceção do artigo 1, n.º 1, da Decisão-Quadro 2002/475. Pelas mesmas razões, a aplicação do artigo 12.º, n.º 3, da Diretiva 2004/83 não exige a prova de que M. Lounani foi instigador de uma determinada infração ou que nela participou de qualquer outro modo.

78 Além disso, a circunstância de M. Lounani ter sido condenado pelos tribunais de um Estado-Membro por participação nas atividades de um grupo terrorista e de essa condenação ter transitado em julgado tem particular importância no quadro da avaliação individual a que deve proceder a autoridade competente.

79 Tendo em conta as considerações precedentes, importa responder às segunda e terceira questões que o artigo 12.º, n.º 2, alínea c), e n.º 3, da Diretiva 2004/83 deve ser interpretado no sentido de que os atos de participação nas atividades de um grupo terrorista, como aqueles por que o recorrido foi condenado no processo principal, podem justificar a exclusão do estatuto de refugiado, mesmo que não esteja provado que a pessoa em causa cometeu, tentou cometer ou ameaçou cometer um ato terrorista. Para efeitos de avaliação individual dos factos que permitem apreciar se existem razões ponderosas para pensar que uma pessoa praticou atos contrários aos objetivos e princípios das Nações Unidas, instigou a prática desses atos ou neles participou de qualquer outro modo, a circunstância específica de essa pessoa ter sido condenada, pelos tribunais de um Estado-Membro, por participação nas atividades de

um grupo terrorista, reveste particular importância, como a declaração de que essa pessoa era membro dirigente desse grupo, não sendo necessária a prova de que ela própria foi instigadora de um ato terrorista ou que nele participou de qualquer outro modo.

Quanto à quarta e quinta questões

80 Tendo em conta a resposta dada às três primeiras questões, não há que responder à quarta e quinta questões.

Quanto às despesas

81 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 (Grande Secção) declara:

1) **O artigo 12.º, n.º 2, alínea c), 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, para que se verifique a causa de exclusão do estatuto de refugiado que aí figura, não é necessário que o requerente de proteção internacional tenha sido condenado por uma das infrações terroristas previstas no artigo 1.º, n.º 1, da Decisão-Quadro 2002/475/JAI do Conselho, de 13 de junho de 2002, relativa à luta contra o terrorismo.**

2) **O artigo 12.º, n.º 2, alínea c), e n.º 3, da Diretiva 2004/83 deve ser interpretado no sentido de que atos de participação nas atividades de um grupo terrorista, como aqueles por que o recorrido foi condenado no processo principal, podem justificar a exclusão do estatuto de refugiado, mesmo que não esteja provado que a pessoa em causa cometeu, tentou cometer ou ameaçou cometer um ato terrorista, como especificado nas resoluções do Conselho de Segurança das Nações Unidas. Para efeitos de avaliação individual dos factos que permitem apreciar se existem razões ponderosas para pensar que uma pessoa praticou atos contrários aos objetivos e princípios das Nações Unidas, instigou a prática desses atos ou neles participou de qualquer outro modo, a circunstância específica de essa pessoa ter sido condenada, pelos tribunais de um Estado-Membro, por participação nas atividades de um grupo terrorista, reveste particular importância, como a declaração de que essa pessoa era membro dirigente desse grupo, não sendo necessária a prova de que ela própria foi instigadora de um ato terrorista ou que nele participou de qualquer outro modo.**

Assinaturas