ACÓRDÃO DO TRIBUNAL DE JUSTIÇA
26 de Fevereiro de 1991 *

No processo C-154/89,

Comissão das Comunidades Europeias, representada pelo seu consultor jurídico Étienne Lasnet, na qualidade de agente, com domicílio escolhido no Luxemburgo no gabinete de Guido Berardis, membro do Serviço Jurídico, Centre Wagner, Kirchberg,

demandante,

contra

República Francesa, representada por Edwige Belliard, subdirectora na direcção dos assuntos jurídicos do Ministério dos Negócios Estrangeiros, na qualidade de agente, e por Géraud de Bergues, secretário adjunto principal no mesmo ministério, na qualidade de agente suplente, com domicílio escolhido no Luxemburgo na Embaixada de França, 9, boulevard du Prince Henri,

demandada,

que tem por objecto obter a declaração de que, ao subordinar a prestação de serviços dos guias turísticos que acompanham um grupo de turistas provenientes de um Estado-membro à posse de uma carteira profissional que pressupõe a aquisição de uma determinada qualificação a provar, regra geral, pela aprovação num exame, a República Francesa não cumpriu as obrigações que lhe incumbem por força do artigo 59.° do Tratado CEE,

O TRIBUNAL DE JUSTIÇA,

composto por O. Due, presidente, G. F. Mancini, J. C. Moitinho de Almeida e M. Díez de Velasco, presidentes de secção, C. N. Kakouris, F. A. Schockweiler, F. Grévisse, M. Zuleeg e P. J. G. Kapteyn, juízes,

advogado-geral: C. O. Lenz
secretário: H. A. Rühl, administrador principal

* Língua do processo: francês.

visto o relatório para audiência,

ouvidas as alegações das partes na audiência de 8 de Novembro de 1990,

ouvidas as conclusões do advogado-geral apresentadas na audiência de 5 de Dezembro de 1990,

profere o presente

Acórdão

1 Por requerimento entregue na Secretaria do Tribunal em 2 de Maio de 1989, a Comissão, ao abrigo do artigo 169.° do Tratado CEE, intentou uma acção destinada a obter a declaração de que, ao subordinar a prestação de serviços dos guias turísticos que viajam com um grupo de turistas provenientes de outro Estado-membro, quando essa prestação consiste em guiar esses turistas em locais de determinados departamentos e comunas que não sejam museus ou monumentos históricos susceptíveis de ser visitados com um guia profissional especializado, à posse de uma carteira profissional que supõe a aquisição de uma determinada qualificação a provar, regra geral, pela aprovação num exame, a República Francesa não cumpriu as obrigações que lhe incumbem por força do artigo 59.° do Tratado CEE.

2 As disposições em questão na presente acção estão contidas nos artigos 1.°, alínea c), e 10.° da Lei n.° 75/626, de 11 de Julho de 1975, que fixa as condições do exercício das actividades relativas à organização de viagens ou de estadias (JORF de 13.7.1975, p. 7230) bem como no decreto de aplicação n.° 77-363, de 28 de Março de 1977 (JORF de 3.4.1977, p. 1890), modificado pelo Decreto n.° 83-912, de 13 de Outubro de 1983 (JORF de 15.10.1983, p. 3110).

3 Nos termos destas disposições, os guias turísticos, designados como «guias intérpretes» são pessoas singulares encarregadas de guiar os turistas franceses ou estrangeiros, e nomeadamente de dirigir visitas comentadas na via pública, nos museus e monumentos históricos bem como nos meios de transporte colectivo.

4 Em 21 de Novembro de 1986, a Comissão, nos termos do artigo 169.° do Tratado CEE, dirigiu uma notificação ao Governo francês. Segundo essa notificação, a França não tinha cumprido as exigências do direito comunitário, em especial o artigo 59.° do Tratado CEE, no que diz respeito à prestação de serviços de guias turísticos que viajam com um grupo de turistas provenientes de outro Estado-membro, quando essa prestação se efectua em determinados departamentos ou comunas. Por carta de 5 de Março de 1987, as autoridades francesas contestaram a opinião da Comissão. Em 2 de Maio de 1988, a Comissão emitiu um parecer fundamentado, no qual reiterou a sua opinião e convidou o Governo francês a adoptar as medidas necessárias para lhe dar cumprimento num prazo de dois meses. Não tendo obtido qualquer resposta, a Comissão intentou a presente acção.

5 Para mais ampla exposição dos factos, da tramitação processual e dos fundamentos e argumentos das partes, remete-se para o relatório para audiência. Esses elementos dos autos apenas serão adiante retomados na medida do necessário para a fundamentação da decisão do Tribunal.

6 A título preliminar, deve observar-se que as actividades de um guia turístico originário de um Estado-membro que não a França e que acompanha os participantes numa viagem organizada em França a partir desse Estado-membro podem apresentar-se sob dois regimes jurídicos diferentes. Uma agência de viagens estabelecida noutro Estado-membro pode utilizar os guias que ela mesma emprega. Nesse caso, é a agência de viagens que presta o serviço aos turistas por intermédio dos guias turísticos próprios. Mas essa agência de viagens pode também contratar guias turísticos independentes estabelecidos nesse outro Estado-membro. Nesse caso, o serviço é prestado pelo guia turístico à agência de viagens.

7 Portanto, os dois casos acima referidos dizem respeito a prestações de serviço fornecidas, respectivamente, pela agência de viagens aos turistas e pelo guia turístico independente à agência de viagens. Essas prestações, que são limitadas no tempo e não são reguladas pelas disposições relativas à livre circulação de mercadorias, de capitais e de pessoas, são actividades remuneradas na acepção do artigo 60.° do Tratado.

8 Deve verificar-se se essas actividades se incluem no âmbito de aplicação do artigo 59.° do Tratado.

9 Embora o artigo 59.° do Tratado só se refira expressamente à situação de um prestador de serviços estabelecido num Estado-membro que não seja o do destinatário da prestação, o seu objectivo consiste também em eliminar as restrições à livre prestação de serviços por parte de pessoas não estabelecidas no Estado no território do qual deve ser realizada a prestação (ver o acórdão de 10 de Fevereiro de 1982, Transporoute, n.° 14, 76/81, Recueil, p. 417). É apenas quando todos os elementos relevantes da actividade em causa se agrupam no território de um só Estado-membro que as disposições do Tratado relativas à livre prestação de serviços não se aplicam (acórdão de 18 de Março de 1980, Debauve, n.° 9, 52/79, Recueil, p. 833).

10 Por conseguinte, o disposto no artigo 59.° deve aplicar-se sempre que um prestador de serviços oferece esses serviços no território de um Estado-membro que não seja aquele em que está estabelecido, qualquer que seja o local em que estão estabelecidos os destinatários desses serviços.

11 Uma vez que no caso em apreço e nas duas hipóteses enunciadas no n.° 6 do presente acórdão, se trata de prestações de serviços efectuadas num Estado-membro que não o do estabelecimento do prestador, deve aplicar-se o artigo 59.° do Tratado.

12 Há que lembrar que os artigos 59.° e 60.° do Tratado exigem não apenas a eliminação de qualquer discriminação do prestador em razão da sua nacionalidade, mas também a supressão de qualquer restrição à livre prestação de serviços imposta com fundamento no facto de o prestador estar estabelecido num Estado-membro que não aquele em que a prestação é efectuada. Especialmente, o Estado-membro não pode subordinar a realização da prestação de serviços no seu território ao preenchimento de todas as condições exigidas para o estabelecimento, sob pena de privar de qualquer efeito útil as disposições destinadas a assegurar a livre prestação de serviços.

13 A esse propósito, refira-se que a exigência imposta pelas disposições da legislação francesa acima referidas são constitutivas dessa restrição. Com efeito, ao subordinar a prestação de serviços dos guias turísticos que viajam com um grupo de turis-

tas provenientes de outro Estado-membro à posse de um determinado diploma, essa legislação impede simultanemante as agências de viagens de efectuar essa prestação através do seu próprio pessoal e os guias turísticos independentes de oferecer os seus serviços a essas agências durante viagens organizadas. Impede também os turistas que participam nessas viagens organizadas de recorrer às prestações em causa à sua escolha.

14 No entanto, tendo em conta as exigências especiais de determinadas prestações, o facto de um Estado-membro as subordinar a condições de qualificação do prestador, em aplicação das normas que regulam esse tipo de actividades no seu território, não pode ser considerado incompatível com os artigos 59.° e 60.° do Tratado. Todavia, a livre prestação de serviços, enquanto princípio fundamental do Tratado, só pode ser limitada por regulamentações justificadas pelo interesse geral que se apliquem a qualquer pessoa ou empresa que exerça uma actividade no território do Estado-membro destinatário, na medida em que esse interesse não esteja salvaguardado pelas regras a que o prestador está sujeito no Estado-membro em que está estabelecido. Além disso, essas exigências devem ser objectivamente necessárias para garantir o respeito das normas profissionais e assegurar a protecção dos interesses que constituem o objectivo destas (ver, entre outros, o acórdão de 4 de Dezembro de 1986, Comissão/Alemanha, n.° 27, 205/84, Colect., p. 3755).

15 Por conseguinte, essas exigências só podem ser consideradas compatíveis com os artigos 59.° e 60.° do Tratado se for provado que, no domínio da actividade considerada, existem razões imperiosas ligadas ao interesse geral que justificam restrições à livre prestação de serviços, que esse interesse não está já protegido pelas regras do Estado em que o prestador está estabelecido e que o mesmo resultado não pode ser obtido através de normas menos restritivas.

16 O Governo francês afirma que a regulamentação francesa em causa se destina a assegurar a protecção de interesses gerais ligados à valorização das riquezas históricas e à melhor difusão possível dos conhecimentos relativos ao património artístico e cultural do país. Segundo o Governo francês, esses interesses não são suficientemente salvaguardados pelas normas a que o prestador, no caso concreto a agência de viagens, está sujeito no Estado-membro estabelecido. Com efeito, vários Estados-membros não exigem qualquer qualificação para exercer a profissão de guia intérprete ou não exigem qualquer conhecimento especial das riquezas históricas e culturais de outros países. Na falta de harmonização sobre este ponto, a regulamentação francesa não seria incompatível com o artigo 59.° do Tratado CEE.

17 Há que referir que o interesse geral ligado à valorização das riquezas históricas e à melhor difusão possível dos conhecimentos relativos ao património artísitico e cultural de um país pode constituir uma razão imperiosa que justifique uma restrição à livre prestação de serviços. No entanto, a exigência em causa que resulta da regulamentação francesa vai além do que é necessário para assegurar a protecção desse interesse, na medida em que submete a actividade do guia turístico, que acompanha grupos de turistas provenientes de outro Estado-membro, à posse de uma carteira profissional.

18 Com efeito, o acompanhamento profissional em causa no caso em apreço efectua-se em condições particulares. O guia turístico independente ou assalariado desloca-se com os turistas que acompanha em circuito fechado; deslocam-se temporariamente, em grupo, do Estado-membro de estabelecimento para o Estado-membro a visitar.

19 Nestas condições, a exigência de uma licença imposta pelo Estado-membro de destino tem como efeito reduzir o número de guias turísticos que podem acompanhar os turistas em circuito fechado, o que pode levar um organizador de viagens a recorrer a guias locais, empregados ou estabelecidos no Estado-membro em que a prestação é efectuada. Ora, para os turistas, beneficiários das prestações de serviço em causa, esta consequência pode apresentar o inconveniente de não poderem dispor de um guia familiarizado com a sua língua, os seus interesses e as suas expectativas específicas.

20 Deve também observar-se que a exploração rentável dessas viagens em grupo depende da reputação comercial do organizador, que está sujeito à pressão concorrencial de outras agências de viagens, e que a manutenção dessa reputação e a pressão da concorrência implicam desde logo uma determinada selecção dos guias turísticos e um controlo da qualidade das suas prestações. Esta circunstância pode contribuir, em função das expectativas específicas dos grupos de turistas em causa, para a valorização das riquezass históricas e para a melhor difusão possível dos conhecimentos relativos ao património artístico e cultural, quando se trata de visistas guiadas em locais que não os museus ou os monumentos históricos que só podem ser visitados com um guia profissional.

21 Por conseguinte, tendo em conta a importância das restrições que impõe, a regulamentação em causa é desproporcionada em relação ao objectivo prosseguido, isto é, a valorização das riquezas históricas e a melhor difusão possível dos conhecimentos relativos ao património artístico e cultural do Estado-membro em que a viagem se efectua.

22 O Governo francês sublinha ainda que é impossível conciliar a opinião da Comissão, expressa no requerimento, com os esforços que esta envida paralelamente para a adopção da proposta de uma directiva relativa a um segundo sistema geral de reconhecimento das formações profissionais (JO 1989, C 263, p. 1), que completa a Directiva 89/48/CEE do Conselho, de 21 de Dezembro de 1988, relativa a um sistema geral de reconhecimento dos diplomas de ensino superior que sancionam formações profissionais com uma duração mínima de três anos (JO 1989, L 19, p. 16).

23 É certo que esta proposta de directiva prevê, no que se refere às profissões para as quais a Comunidade não determinou o nível mínimo de qualificação necessário, a faculdade de os Estados-membros determinarem eles próprios esse nível mínimo de qualificação.

24 Todavia, deve lembrar-se que as disposições do direito derivado só podem referir-se às medidas nacionais compatíveis com as exigências do artigo 59.° do Tratado, como são precisadas pela jurisprudência do Tribunal.

25 Nestas condições, deve declarar-se que, ao subordinar a prestação de serviços dos guias turísticos que viajam com um grupo de turistas proveniente de outro Estado-membro, quando essa prestação consiste em guiar esses turistas em locais situados em determinados departamentos e comunas que não os museus ou monumentos históricos que só podem ser visitados com um guia profissional especializado, à posse de uma carteira profissional que pressupõe a aquisição de uma determinada qualificação a provar, regra geral, pela aprovação num exame, a República Francesa não cumpriu as obrigações que lhe incumbem por força do artigo 59.° do Tratado.

Quanto às despesas

26 Nos termos do artigo 69.°, n.° 2, do Regulamento de Processo, a parte vencida é condenada nas despesas. Tendo a República Francesa sido vencida, há que condená-la nas despesas.

Pelos fundamentos expostos,

O TRIBUNAL DE JUSTIÇA

decide:

1) **A República Francesa, ao subordinar a prestação de serviços dos guias turísticos que viajam com um grupo de turistas proveniente de outro Estado-membro, quando essa prestação consiste em guiar esses turistas em locais situados em determinados departamentos e comunas que não os museus ou monumentos históricos que só podem ser visitados com um guia profissional especializado, à posse de uma carteira profissional que pressupõe a aquisição de determinada qualificação, a provar, regra geral, pela aprovação num exame, não cumpriu as obrigações que lhe incumbem por força do artigo 59.° do Tratado.**

2) **A República Francesa é condenada nas despesas.**

Due Mancini Moitinho de Almeida Díez de Velasco

Kakouris Schockweiler Grévisse Zuleeg Kapteyn

Proferido em audiência pública no Luxemburgo, em 26 de Fevereiro de 1991.

O secretário

J.-G. Giraud

O presidente

O. Due