RELATÓRIO PARA AUDIÊNCIA
apresentado no processo C-154/89 *

I — Matéria de facto e tramitação processual

1. *Enquadramento jurídico*

Segundo a regulamentação francesa, os guias intérpretes são pessoas singulares encarregadas de guiar turistas franceses ou estrangeiros e, nomeadamente, de dirigir visitas comentadas na via pública, em museus e monumentos históricos e em meios de transporte em comum (artigo 63.° do Decreto n.° 77-363, de 28 de Março de 1977, JORF, p. 1890).

Para exercerem a sua profissão nos departamentos e comunas constantes da lista fixada por decreto do ministro encarregado do turismo, os guias intérpretes devem possuir uma carteira profissional. Essa carteira atesta a aquisição de uma qualificação determinada, sancionada, regra geral, pela aprovação num exame (artigo 10.° da lei n.° 75-627, de 11 de Julho de 1975, JORF, p. 7230; artigo 69.° do Decreto n.° 77-363).

O artigo 3.° do Decreto n.° 83-912, de 13 de Outubro de 1983 (JORF, p. 3110), inclui uma disposição penal aplicável às pessoas que exercem as actividades em causa sem possuir uma carteira profissional, nos casos em que esta é obrigatória.

Em certos Estados-membros, a actividade de guia turístico está também sujeita a uma regulamentação profissional; noutros Estados, semelhante regulamentação não existe.

O décimo quarto considerando da Directiva 75/368/CEE do Conselho, de 16 de Junho de 1975, relativa a medidas destinadas a favorecer o exercício efectivo da liberdade de estabelecimento e da livre prestação de serviços em várias actividades (ex-classe 01 a classe 85 CITI) e contendo, nomeadamente, medidas transitórias para estas actividades (JO L 167, p. 22; EE 06 F1 p. 205) precisa o seguinte:

«Considerando que as actividades dos guias turísticos são exercidas, em alguns Estados-membros, dentro de limites territoriais definidos e são objecto de uma regulamentação nacional muito pormenorizada; que, por esse motivo, devem ser excluídas do âmbito de aplicação da presente directiva, com excepção, contudo, das actividades dos guias acompanhantes e das dos guias intérpretes.»

O artigo 2.°, n.° 5, da mesma directiva prevê que esta não se aplica às actividades dos guias turísticos, com excepção das actividades dos guias acompanhantes e dos guias intérpretes.

A Comissão publicou uma proposta de directiva do Conselho relativa a um segundo

* Língua do processo: francês.

sistema geral de reconhecimento das formações profissionais, que completa a Directiva 89/48/CEE (JO C 263, p. 1). O segundo considerando da proposta indica:

«que, para as profissões para cujo exercício a Comunidade não determinou o nível mínimo de habilitações necessárias, os Estados conservam a faculdade de fixar esse nível, com o fim de garantir a qualidade das prestações fornecidas no seu território; que os Estados-membros, contudo, não podem, sem desrespeito das obrigações decorrentes dos artigos 5.°, 48.°, 52.° e 59.° do Tratado, impor a um nacional de um Estado-membro a obrigação de adquirir habilitações que os Estados-membros se limitam geralmente a determinar apenas por referência aos diplomas emitidos no âmbito do respectivo sistema nacional de ensino, quando o interessado já adquiriu todas ou parte dessas habilitações noutro Estado-membro; que, por conseguinte, qualquer Estado-membro de acolhimento, em que uma profissão esteja regulamentada, deve tomar em consideração as habilitações adquiridas noutro Estado-membro e apreciar se essas habilitações correspondem às que ele próprio exige».

O artigo 5.° da proposta prevê, nomeadamente, o seguinte:

«Quando, no Estado-membro de acolhimento, o acesso a uma profissão regulamentada ou o seu exercício dependerem da posse de um certificado, a autoridade competente não pode recusar a um nacional de um Estado-membro, por falta de habilitações, o acesso a essa profissão, ou o seu exercício, nas mesmas condições que aos seus nacionais:

a) se o requerente possuir o diploma, tal como definido na presente directiva ou na Directiva 89/48/CEE ou o certificado exigido por outro Estado-membro para ter acesso a essa mesma profissão no seu território ou nele a exercer e tiver obtido aquele diploma num Estado-membro;

ou

b) se o requerente tiver exercido essa profissão a tempo inteiro, durante dois anos, no decurso dos dez anos precedentes, num outro Estado-membro que não regulamente essa profissão, na acepção da alínea d) e da alínea e), primeiro parágrafo, do artigo 1.°, possuindo um ou vários títulos de formação...»

2. *Antecedentes do litígio*

A incompatibilidade de determinados efeitos da regulamentação francesa com o artigo 59.° do Tratado CEE foi objecto de uma carta da Comissão ao Governo francês, de 21 de Novembro de 1986. Nesta carta, a Comissão, nos termos do processo previsto no artigo 169.° do Tratado CEE, convidou o Governo francês a apresentar as suas observações, num prazo de dois meses a contar da recepção da referida carta. Por carta de 5 de Março de 1987, as autoridades francesas contestaram o ponto de vista da Comissão. Em 2 de Maio de 1988, a Comissão emitiu um parecer fundamentado. Dado que regulamentações comparáveis à em causa estão em vigor na Itália, em Espanha, em Portugal e na Grécia, as autoridades francesas sugeriram à Comissão, numa carta de 29 de Setembro de 1988, organizar uma reunião com esses Estados-membros. Essa reunião efectuou-se em 25 de Novembro de 1988. Na sequência desta, as autoridades

francesas, por carta de 7 de Dezembro de 1988, propuseram à Comissão um compromisso. Por carta de 2 de Fevereiro de 1989, a Comissão respondeu que não considerava «que o compromisso proposto pelas autoridades francesas seja susceptível de modificar a sua posição, tal como esta é exposta no parecer fundamentado de 2 de Maio de 1988». Esta resposta foi seguida por uma carta do ministro do turismo francês à Comissão, exprimindo o desejo de continuar as negociações em colaboração com os outros Estados-membros interessados e com a Comissão. A Comissão respondeu ao ministro em 2 de Maio de 1989, posteriormente à propositura da acção.

3. *Tramitação processual*

O requerimento da Comissão foi registado na Secretaria do Tribunal em 2 de Maio de 1989. A fase escrita do processo teve tramitação normal.

Com base no relatório preliminar do juiz-relator e ouvido o advogado-geral, o Tribunal decidiu iniciar a fase oral do processo sem instrução prévia.

II — Pedidos das partes

A Comissão, *demandante*, conclui pedindo que o Tribunal se digne:

— declarar que, ao exigir, para a prestação de serviços de guias turísticos que viajam com um grupo de turistas proveniente de um Estado-membro que não a França, quando essa prestação se efectua nos departamentos ou nas comunas cuja lista é fixada por decreto do ministro encarregado do turismo, e consiste em guiar esses turistas em lugares que não museus ou monumentos históricos susceptíveis de serem visitados apenas por um guia profissional especializado, a posse de uma carteira profissional, que supõe a aquisição de uma qualificação determinada, sancionada, regra geral, pela aprovação num exame, a República Francesa não cumpriu as obrigações que lhe incumbem por força do artigo 59.° do Tratado CEE;

— condenar a República Francesa nas despesas.

A República Francesa, demandada, conclui pedindo que o Tribunal se digne:

— declarar a acção improcedente;

— condenar a demandante nas despesas.

III — Fundamentos e argumentos das partes

A *Comissão* considera que determinados efeitos da regulamentação francesa relativa às actividades dos guias turísticos são incompatíveis com o artigo 59.° do Tratado CEE. Nesta acção, não se opõe às regulamentações específicas que se aplicam às visitas guiadas em determinados museus ou locais culturais e históricos abertos ao público e que, para esse efeito, exigem qualificações específicas aos guias. Com efeito, o interesse geral que consiste na valorização das riquezas históricas e culturais pode justificar a exigência dessas qualificações profissionais.

No entanto, este processo diz respeito ao caso específico das actividades exercidas por guias turísticos assalariados de uma empresa de turismo estabelecida noutro Estado-membro que, a partir da sua sede, organiza viagens em grupo para turistas com destino a França (por exemplo, em autocarro). Os guias acompanham o grupo em circuito fechado durante toda a viagem. Efectuam deslocações transfronteiras com o grupo e comentam as curiosidades culturais, históricas e artísticas do país, em nome e por conta da empresa de turismo. Assim, esta empresa é o prestador de serviços, que age exclusivamente por intermédio dos seus guias. Segundo a Comissão, o Tribunal de Justiça reconheceu esta forma de exercício como prestação de serviços (acórdão do Tribunal de Justiça de 3 de Fevereiro de 1982, Seco e Desquenne & Giral, 62/81 e 63/81, Recueil, p. 223).

A exigência de uma qualificação profissional prevista pela regulamentação francesa em questão impede a empresa de turismo estabelecida num Estado-membro em que a actividade de guia turístico não é regulamentada de se servir dos seus próprios guias que, habitualmente, acompanham os grupos de turistas. Com efeito, esses guias não possuem uma carteira profissional. Por conseguinte, a empresa é obrigada a contratar no local um guia detentor de uma carteira profissional, ou — na sua falta — os guias que acompanham o grupo devem ter obtido o diploma francês exigido. Assim, a regulamentação em questão constitui um obstáculo à livre prestação de serviços pela empresa em relação aos turistas, bem como à livre prestação de serviços de guia em relação à empresa de turismo e aos turistas, que preferem o seu guia habitual.

A Comissão sublinha que o artigo 59.° do Tratado CEE prevê a supressão das restrições à livre prestação de serviços, ainda que indistintamente aplicáveis, na medida em que estas não sejam justificadas pelo interesse geral. Em primeiro lugar, a regulamentação em questão não pode ser justificada por um interesse geral relativo à protecção do consumidor.

Com efeito, trata-se de um circuito fechado: o guia turístico, representante da empresa de turismo, e os turistas (os consumidores) deslocam-se conjuntamente a partir do Estado-membro em que está estabelecida a empresa de turismo para, respectivamente, prestar e receber o serviço em questão noutro Estado-membro. Nesta situação, a reputação comercial da empresa de turismo, confrontada com a concorrência no mercado, garante suficientemente os interesses dos consumidores.

Seguidamente, a regulamentação em causa não é justificada pelo interesse geral relativo à valorização das riquezas históricas e culturais, devido à sua própria ineficácia. Com efeito, a difusão de informações culturais históricas é já largamente assegurada, sob múltiplas formas, pelos meios de comunicação social. Graças à liberdade de imprensa e de expressão do pensamento, essas informações subtraem-se a um controlo efectivo. Por conseguinte, têm na valorização das riquezas turísticas e culturais um impacto pelo menos tão importante como o das informações fornecidas pelos guias turísticos.

A Comissão considera também que a exigência de um exame é desproporcionada. A condição do domínio da língua francesa é supérflua relativamente a um guia turístico que acompanha um grupo estanque de turistas formado exclusivamente a partir de outro Estado-membro, cuja língua utilizada não será, regra geral, o francês.

O *Governo francês* afirma que a regulamentação francesa em causa se destina a proteger interesses gerais ligados à valorização das riquezas históricas e à melhor difusão possível dos conhecimentos relativos ao património artístico e cultural do país.

Em sua opinião, esses interesses não são suficientemente salvaguardados pelas regras a que o prestador (a empresa de turismo) está sujeito no Estado-membro em que está estabelecido. Com efeito, vários Estados-membros não exigem qualquer qualificação para o exercício da profissão de guia intérprete, ou, quando o fazem, não exigem qualquer conhecimento das riquezas históricas e culturais dos outros países. Na ausência de harmonização sobre este ponto, a regulamentação francesa não é incompatível com o artigo 59.° do Tratado CEE.

Quanto à ineficácia da regulamentação francesa alegada pela Comissão, o Governo francês afirma que o impacto sobre a valorização das riquezas históricas e culturais de uma viagem guiada é maior que o de uma informação televisiva, da escuta de um programa de rádio ou da leitura de uma brochura. Com efeito, o contacto com o guia turístico, regra geral, deixa impressões mais duráveis que as recebidas através dos *media*.

O Governo francês refere também que o exame de guia intérprete é acessível a qualquer cidadão comunitário que para ele se prepare correctamente. Em 1987, em 76 candidatos aprovados no exame, 44 eram nacionais de outro Estado-membro; em 1988, em 43 candidatos aprovados, 21 eram nacionais de outro Estado-membro.

O exame não constitui de forma alguma uma exigência desproporcionada em relação ao objectivo prosseguido. Com efeito, o exame consiste numa prova oral de 30 minutos sobre os conhecimentos da França, metade da qual a fazer na língua materna e a outra metade em francês, versando também a aptitão do candidato a dirigir visitas comentadas.

Na tréplica, o Governo francês avança que o ponto de vista da Comissão lhe parece contrário à proposta de directiva do Conselho, relativa a um segundo sistema geral de reconhecimento das formações profissionais, que completa a Directiva 89/48, cujo âmbito de aplicação inclui, além do mais, a formação de guias turísticos em França. O segundo considerando da proposta refere-se apenas à obrigação, para os Estados-membros, de tomar em consideração as habilitações adquiridas num Estado-membro que não aquele em que se efectua a prestação de serviços. Esta obrigação não implica de forma alguma que os Estados-membros estejam obrigados a ter em consideração falta de formação profissional nalguns Estados-membros. Ora, segundo o artigo 5.° da proposta, um Estado-membro pode recusar o acesso a um nacional de outro Estado-membro que não possua uma formação adequada prévia. Assim, na opinião do Governo francês, submete o exercício de uma actividade regulamentada num Estado-membro a condições mais severas que as que a própria Comissão critica no presente processo.

P. J. G. Kapteyn
Juiz-relator