ACÓRDÃO DO TRIBUNAL DE JUSTIÇA
4 de Abril de 1974 *

No processo 167/73,

Comissão das Comunidades Europeias, representada pelo seu consultor jurídico Marc Sohier, na qualidade de agente, com domicílio escolhido no Luxemburgo no escritório do seu consultor jurídico Pierre Lamoureux, 4, boulevard Royal,

demandante,

contra

República Francesa, representada por Robert Luc, embaixador, na qualidade de agente, com domicílio escolhido no Luxemburgo na Embaixada de França,

demandada,

que tem por objecto um pedido destinado a obter a declaração de que a República Francesa, por não ter modificado, no que diz respeito aos nacionais dos outros Estados-membros, a disposição do segundo parágrafo do artigo 3.° da lei francesa, de 13 de Dezembro de 1926, relativa ao Code du travail maritime, não cumpriu as obrigações que lhe incumbem por força das disposições do Tratado CEE em matéria de livre circulação dos trabalhadores e, em particular, por força dos artigos 1.°, 4.° e 7.° do Regulamento (CEE) n.° 1612/68 do Conselho, de 15 de Outubro de 1968, relativo à livre circulação dos trabalhadores no interior da Comunidade (JO L 257, p. 2; EE 05 F1 p. 77),

O TRIBUNAL DE JUSTIÇA,

composto por: R. Lecourt, presidente, A. M. Donner e M. Sørensen, presidentes de secção, R. Monaco, J. Mertens de Wilmars, P. Pescatore, H. Kutscher, C. O'Dálaigh, A. J. Mackenzie Stuart, juízes,

* Língua do processo: francês.

advogado-geral: G. Reischl
secretário: A. Van Houtte

profere o presente

Acórdão

(A parte relativa à matéria de facto não é reproduzida)

Fundamentos da decisão

1 Por requerimento apresentado em 14 de Setembro de 1973, a Comissão intentou no Tribunal, nos termos do artigo 169.° do Tratado que institui a Comunidade Económica Europeia, uma acção destinada a obter a declaração de que a República Francesa, ao não ter suprimido, no que diz respeito aos nacionais dos outros Estados-membros, a disposição do segundo parágrafo do artigo 3.° da lei francesa, de 13 de Dezembro de 1926, relativa ao Code du travail maritime, alterado pelo Despacho n.° 58/1358, de 27 de Dezembro de 1958, não cumpriu as obrigações que lhe incumbem por força das disposições do Tratado em matéria de livre circulação dos trabalhadores, e dos artigos 1.°, 4.° e 7.° do Regulamento n.° 1612/68 do Conselho, de 15 de Outubro de 1968 (JO L 257, p. 2; EE 05 F1 p. 77), relativo à livre circulação dos trabalhadores no interior da Comunidade.

2 Nos termos do segundo parágrafo do artigo 3.° da referida lei, o pessoal de um navio deve, na proporção definida por decreto do ministro da marinha mercante, ser de nacionalidade francesa.

3 Por decreto ministerial de 21 de Novembro de 1960 (JO da República Francesa de 1 de Dezembro de 1960, p. 10770), alterado pelo decreto de 12 de Junho de 1969 (JO da República Francesa de 13 de Junho de 1969, p. 5923), foi estabelecido que, salvo derrogações individuais concedidas pelas competentes autoridades administrativas territoriais, os lugares na ponte, nas máquinas e no serviço radioeléctrico a bordo dos navios de comércio, de pesca ou de recreio, estão reservados às pessoas de nacionalidade francesa, bem como os empregos do serviço geral, na proporção de três em cada quatro.

4 A Comissão considera que o segundo parágrafo do artigo 3.°, na medida em que afecta os nacionais dos outros Estados-membros, é incompatível com o artigo 48.°

do Tratado, nos termos do qual a livre circulação dos trabalhadores implica a abolição de toda e qualquer discriminação em razão da nacionalidade, no que diz respeito ao emprego, à remuneração e às demais condições de trabalho.

5 A manutenção da disposição em causa é igualmente incompatível com o Regulamento n.° 1612/68 e, mais especialmente, com o seu artigo 4.°, segundo o qual as disposições legislativas, regulamentares e administrativas dos Estados-membros que limitem o emprego de estrangeiros em número ou em percentagem, por empresa, por ramo de actividade, por região ou à escala nacional, não são aplicáveis aos nacionais dos outros Estados-membros.

6 O Governo da República Francesa alega em primeiro lugar que a Comissão não tem interesse em agir porque, apesar da manutenção em vigor da disposição em causa, não é exercida, na sua aplicação, qualquer discriminação entre os nacionais franceses e os nacionais dos outros Estados-membros, considerando que directivas transmitidas verbalmente aos administradores dos serviços marítimos os obrigam «a tratar os nacionais da Comunidade da mesma forma que os franceses», daí resultando que estes nacionais não estão «sujeitos a qualquer processo ou prazo para obter, por derrogação, o direito a ocupar um emprego».

7 O Governo da República Francesa considera, todavia, que o facto de não aplicar aos nacionais dos Estados-membros a disparidade de tratamento contida no texto da referida lei não deriva de quaisquer disposições do Tratado.

8 Com efeito, sustenta que as normas do Tratado em matéria de livre circulação dos trabalhadores não seriam aplicáveis ao sector dos transportes e, em todo o caso, ao sector dos transportes marítimos, enquanto o Conselho não tiver decidido nesse sentido, em conformidade com o n.° 2 do artigo 84.° do Tratado.

9 Resulta da alínea e) do artigo 3.° e do artigo 74.° do Tratado que as normas relativas ao conjunto das actividades económicas por ele abrangidas, e nomeadamente os artigos 48.° a 51.°, apenas se aplicariam aos transportes no âmbito de uma política comum.

10 Incumbe exclusivamente ao Conselho decidir da realização dessa política, segundo o processo previsto para esse fim pelo artigo 75.°

11 Por maioria de razão, os transportes marítimos não seriam abrangidos, por força do n.° 2 do artigo 84.°, pela aplicação dos artigos 74.° a 84.° do Tratado, estabelecen-

do o referido n.° 2 unicamente que o Conselho, deliberando por unanimidade, poderá decidir se, em que medida e por que processo podem ser adoptadas, para os transportes marítimos e aéreos, disposições adequadas.

12 Finalmente, os aspectos especiais dos transportes, que o artigo 75.° obriga a ter em consideração, tornam impossível a aplicação de muitas das disposições do Tratado relativas ao conjunto das actividades económicas, aos transportes e, *a fortiori,* aos transportes marítimos e aéreos.

A — *Quanto à admissibilidade da acção*

13 O Governo da República Francesa contestou a existência de interesse em agir por parte da Comissão.

14 Este argumento pode ser entendido quer visando a admissibilidade da acção, quer visando negar a existência do incumprimento alegado.

15 A Comissão, no exercício das competências que lhe são atribuídas pelos artigos 155.° e 169.° do Tratado, não é obrigada a demonstrar a existência de um interesse em agir, pois incumbe-lhe, oficiosamente, no interesse comunitário geral, velar pela aplicação do Tratado pelos Estados-membros e obter a declaração da existência de eventuais incumprimentos das obrigações dele derivadas, tendo como objectivo a sua cessação.

16 A acção é assim considerada admissível.

B — *Quanto à interpretação do n.° 2 do artigo 84.° do Tratado*

17 Para determinar se, no domínio dos transportes, os Estados-membros estão vinculados pelas obrigações previstas pelos artigos 48.° a 51.° do Tratado, há que considerar a colocação do título IV da Parte II do Tratado, relativo aos transportes, no sistema geral do mesmo Tratado, bem como a do n.° 2 do artigo 84.° nesse título.

18 Nos termos do artigo 2.° do Tratado — que constitui o primeiro dos princípios gerais que o regem — a Comunidade tem como missão promover, pelo estabelecimento de um mercado comum e pela aproximação progressiva das políticas económicas dos Estados-membros, um desenvolvimento harmonioso das actividades económicas em toda a Comunidade.

19 A instituição do mercado comum abrange assim a totalidade das actividades económicas na Comunidade.

20 A «Parte II» do Tratado, consagrada aos fundamentos da Comunidade, tem essencialmente por objecto estabelecer as bases deste mercado comum, a saber, por um lado, a livre circulação de mercadorias (título I) e, por outro, a livre circulação de pessoas, serviços e capitais (título III).

21 Estas normas fundamentais, concebidas para serem aplicáveis ao conjunto das actividades económicas, apenas podem ser afastadas por estipulações expressas do Tratado.

22 Essa derrogação é feita, nomeadamente, no n.° 2 do artigo 38.°, nos termos do qual as regras previstas para o estabelecimento do mercado comum são aplicáveis aos produtos agrícolas, salvo disposições em contrário do título II desta mesma parte.

23 No que diz respeito aos transportes, objecto do título IV desta parte, deve pois analisar-se, colocando o n.° 2 do artigo 84.°, no âmbito deste título, se as disposições deste último incluem uma derrogação semelhante.

24 O artigo 74.°, ao fazer referência aos objectivos do Tratado, remete para as disposições dos artigos 2.° e 3.°, para a realização dos quais concorrem essencialmente as disposições fundamentais aplicáveis ao conjunto da actividade económica.

25 As normas relativas à política comum dos transportes, longe de afastar essas normas fundamentais, têm assim por objecto realizá-las e completá-las, através de acções comuns.

26 Portanto, na medida em que estes objectivos possam ser alcançados pelas referidas normas gerais, estas devem ser aplicadas.

27 Tendo em conta que os transportes se materializam principalmente em prestações de serviço, e considerando os aspectos especiais deste ramo de actividade, foi julgado necessário submetê-los, nesta matéria, a um regime especial.

28 Com este fim, foi prevista uma derrogação expressa no n.° 1 do artigo 61.°, segundo o qual a livre circulação dos serviços em matéria de transportes «é regulada

pelas disposições constantes do título relativo aos transportes», confirmando assim que, quando não estejam previstas derrogações, devem ser aplicadas as normas gerais do Tratado.

29 O n.° 1 do artigo 84.° estabelece que as disposições do título relativo aos transportes são aplicáveis aos transportes por caminho-de-ferro, por estrada e por via navegável.

30 O n.° 2 prevê, no que diz respeito aos transportes marítimos, que o Conselho poderá decidir se, em que medida e por que processo podem ser adoptadas disposições adequadas.

31 Esta disposição, longe de afastar a aplicação do Tratado a estas matérias, prevê unicamente que as disposições específicas do título relativo aos transportes não lhe são de pleno direito aplicáveis.

32 Consequentemente, se, por força do n.° 2 do artigo 84.°, os transportes marítimos e aéreos não estão, enquanto o Conselho não decidir de outro modo, submetidos às normas do título IV da Parte II do Tratado, relativas à política comum dos transportes, estes continuam, tal como os outros meios de transporte, submetidos às normas gerais do Tratado.

33 Resulta do que precede que a aplicação ao domínio dos transportes marítimos dos artigos 48.° a 51.° constitui para os Estados-membros não uma faculdade, mas uma obrigação.

C — *Quanto à existência de incumprimento*

34 O Governo da República Francesa, além de contestar a existência de interesse em agir por parte da Comissão, considerou igualmente dever negar a existência, no caso *sub judice,* do incumprimento resultante apenas da manutenção na ordem jurídica nacional do texto em causa, sem que fosse tomada em consideração a sua aplicação na prática.

35 Uma correcta apreciação da situação jurídica deveria ter levado as autoridades francesas a verificar que, sendo as disposições do artigo 48.° do Tratado e do Regulamento n.° 1612/68 directamente aplicáveis na ordem jurídica de qualquer Estado-membro e primando o direito comunitário sobre o direito nacional, essas

disposições criam, na esfera dos interessados, direitos que as autoridades nacionais devem respeitar e salvaguardar e que, consequentemente, qualquer disposição contrária do direito interno não lhes é, por essa razão, aplicável.

36 O Governo francês, em resposta a uma carta de intimação nos termos do primeiro parágrafo do artigo 169.° do Tratado, enviada em 8 de Outubro de 1971 pela Comissão, lembrou por carta de 30 de Novembro de 1971 que já por diversas vezes revelara a intenção de proceder à revisão do segundo parágrafo do artigo 3.° do Code du travail maritime.

37 Nessa mesma carta, o Governo francês declarou-se pronto a apresentar o projecto de lei necessário na sessão parlamentar de 1972/1973.

38 Após o parecer fundamentado da Comissão de 15 de Dezembro de 1972, o Governo francês informou que tinha apresentado ao Parlamento o projecto de lei em causa e que faria tudo o que estivesse ao seu alcance para o fazer aprovar.

39 Resulta da exposição de motivos do projecto de lei apresentado à Assembleia Nacional em 7 de Dezembro de 1972, que o Governo «deseja... alterar o Code du travail maritime a fim de suprimir as discriminações que subsistem em prejuízo dos nacionais dos Estados-membros da Comunidade».

40 Resulta quer da fase oral do processo do Tribunal quer das posições expressas durante os trabalhos parlamentares que, no estado actual do problema, a livre circulação dos trabalhadores no sector em causa continua a ser considerada pelas autoridades francesas como não obrigatória, mas dependente da sua vontade unilateral.

41 Do que resulta que, se a situação jurídica objectiva é clara, já que o artigo 48.° e o Regulamento n.° 1612/68 são directamente aplicáveis no território da República Francesa, não é menos evidente que a manutenção, neste contexto, do texto do Code du travail maritime origina uma situação de facto ambígua ao manter, para os sujeitos de direito interessados, um estado de incerteza quanto às possibilidades que lhes estão reservadas de invocar o direito comunitário.

42 Essa insegurança não pode deixar de ser reforçada pelo carácter interno e verbal das instruções puramente administrativas que afastariam a aplicação da lei nacional.

43 A livre circulação das pessoas, e em particular dos trabalhadores, constitui, como resulta simultaneamente da alínea c) do artigo 3.° do Tratado e da inserção sistemática dos artigos 48.° a 51.° na sua Parte II, um dos fundamentos da Comunidade.

44 Esta liberdade implica, nos termos do n.° 2 do artigo 48.°, a abolição de qualquer discriminação em razão da nacionalidade, qualquer que seja a sua natureza ou gravidade, entre os trabalhadores dos Estados-membros, no que diz respeito ao emprego, à remuneração e às demais condições de trabalho.

45 O carácter absoluto desta proibição tem, aliás, por efeito não apenas permitir em cada Estado aos nacionais dos outros Estados-membros um acesso igual ao emprego, mas igualmente, em conformidade com o fim do artigo 117.° do Tratado, garantir aos cidadãos nacionais que não serão afectados pelas consequências desfavoráveis que poderiam resultar da oferta ou da aceitação, por nacionais dos outros Estados-membros, de condições de emprego ou de remuneração menos vantajosas que aquelas que se encontram em vigor no direito nacional, sendo essa oferta ou aceitação proibidas.

46 Resulta assim do carácter geral da proibição de discriminação referida no artigo 48.° e do objectivo prosseguido pela sua abolição que as mesmas são proibidas, inclusive quando apenas constituam um entrave de importância secundária no que diz respeito à igualdade no acesso ao emprego e demais condições de trabalho.

47 A insegurança criada pela manutenção inalterada do texto do artigo 3.° do Code du travail maritime constitui um entrave dessa natureza.

48 Por conseguinte, a República Francesa, ao manter inalteradas, nestas condições, no que diz respeito aos nacionais dos outros Estados-membros, as disposições do segundo parágrafo do artigo 3.° do Code du travail maritime, não cumpriu as obrigações que lhe incumbem por força do artigo 48.° do Tratado e do artigo 4.° do Regulamento n.° 1612/68 do Conselho, de 15 de Outubro de 1968.

Quanto às despesas

49 Por força do disposto no n.° 2 do artigo 69.° do Regulamento Processual, a parte vencida deve ser condenada nas despesas se a decisão for nesse sentido. 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 manter inalteradas, no que diz respeito aos nacionais dos outros Estados-membros, as disposições do segundo parágrafo do artigo 3.° do Code du travail maritime, não cumpriu as obrigações que lhe incumbem por força do artigo 48.° do Tratado e do artigo 4.° do Regulamento n.° 1612/68 do Conselho, de 15 de Outubro de 1968.

2) A República Francesa é condenada nas despesas.

Lecourt Donner Sørensen Monaco

Mertens de Wilmars Pescatore

Kutscher O'Dálaigh Mackenzie Stuart

Proferido em audiência pública no Luxemburgo, em 4 de Abril de 1974.

O secretário

A. Van Houtte

O presidente

R. Lecourt