

ACÓRDÃO DO TRIBUNAL DE JUSTIÇA

28 de Outubro de 1975 *

No processo 36/75,

que tem por objecto um pedido dirigido ao Tribunal de Justiça, nos termos do artigo 177.º do Tratado CEE, pelo Tribunal Administrativo de Paris, destinado a obter no processo pendente naquele órgão jurisdicional entre

Roland Rutili, residente em Gennevilliers,

e

Ministro do Interior

uma decisão a título prejudicial sobre a interpretação do artigo 48.º do Tratado CEE,

O TRIBUNAL DE JUSTIÇA,

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

advogado-geral: H. Mayras
secretário: A. van Houtte

profere o presente

Acórdão

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

* Língua do processo: francês.

Fundamentos da decisão

- 1 Por sentença de 16 de Dezembro de 1974, que deu entrada na Secretaria do Tribunal em 9 de Abril de 1975, o Tribunal Administrativo de Paris suscitou, nos termos do artigo 177.º do Tratado CEE, duas questões relativas à interpretação da excepção de ordem pública contida no artigo 48.º do Tratado CEE, tendo em conta as medidas adoptadas para a aplicação deste artigo, designadamente o Regulamento n.º 1612/68 e a Directiva 68/360 do Conselho, de 15 de Outubro de 1968, relativos à livre circulação de trabalhadores (JO L 257, p. 2 e 13).
- 2 Estas questões foram suscitadas no âmbito de um recurso interposto por um cidadão italiano, residente na República Francesa, contra uma decisão que atribuiu ao interessado uma licença de residência de nacional de um Estado-membro da CEE, acompanhado de uma proibição de residência em alguns departamentos franceses.
- 3 Resulta do processo no tribunal administrativo e dos debates no Tribunal de Justiça que o recorrente no processo principal foi objecto, em 1968, em primeiro lugar de uma ordem de expulsão e, mais tarde, de uma ordem de fixação de residência num determinado departamento.
- 4 Em 23 de Outubro de 1970, esta medida foi substituída pela proibição de residência em quatro departamentos, um dos quais é o departamento em que o interessado tinha o domicílio e em que a sua família continua a residir.
- 5 Resulta também da análise dos elementos do processo e das informações fornecidas ao Tribunal que a razão das medidas adoptadas contra o recorrente no processo principal foram reveladas ao interessado, em termos genéricos, no decurso do processo intentado no tribunal administrativo, isto é, em data posterior à introdução do recurso, em 16 de Dezembro de 1970.
- 6 Verifica-se das indicações fornecidas pelo Ministério do Interior ao tribunal administrativo, contestadas, é certo, pelo recorrente no processo principal, que este é acusado de actividades de carácter político e sindical durante os anos de 1967 e 1968 e que a sua presença nos departamentos abrangidos pela decisão é por essa razão considerada como sendo «de modo a perturbar a ordem pública».
- 7 Com o objectivo de resolver as questões de direito comunitário que neste processo se levantam relativamente aos princípios de livre circulação e de igualdade de tratamento dos trabalhadores dos Estados-membros, o tribunal administrativo formulou

ao Tribunal de Justiça duas questões destinadas a esclarecer o alcance da reserva relativa à ordem pública contida no artigo 48.º do Tratado.

Quanto à primeira questão

- 8 Pela primeira questão pretende-se saber se a expressão «sem prejuízo das limitações justificadas por razões de ordem pública» contida no artigo 48.º do Tratado respeita apenas às decisões regulamentares que cada Estado-membro decidiu adoptar para limitar, no seu território, a livre circulação e permanência de nacionais de outros Estados-membros, ou se ela respeita também às decisões individuais adoptadas para aplicação das referidas disposições regulamentares.
- 9 Nos termos do artigo 48.º, n.º 1, a livre circulação dos trabalhadores é assegurada na Comunidade.
- 10 Nos termos do n.º 2 do mesmo artigo, ela implica a abolição de qualquer discriminação, em razão da nacionalidade no que diz respeito ao emprego, à remuneração e demais condições de trabalho.
- 11 Nos termos do n.º 3, ela implica o direito de os trabalhadores se deslocarem livremente no território dos Estados-membros e de aí residirem a fim de nele exercerem uma actividade laboral e de aí permanecerem depois de aí terem exercido essa actividade.
- 12 Por fim, nos termos do artigo 7.º do Tratado, e sem prejuízo das suas disposições especiais, é proibida, no âmbito de aplicação do Tratado, toda e qualquer discriminação em razão da nacionalidade.
- 13 No entanto, nos termos do artigo 48.º, n.º 3, a livre circulação dos trabalhadores, designadamente a sua liberdade de se deslocar no território dos Estados-membros, é susceptível de ser restringida por limitações justificadas por razões de ordem pública, segurança pública e saúde pública.
- 14 Para dar execução às disposições supracitadas, foram adoptadas diversas medidas de aplicação, nomeadamente o Regulamento n.º 1612/68 e a Directiva 68/360 do Conselho, relativos à livre circulação dos trabalhadores.

- 15 A reserva relativa à ordem pública foi especificada pela Directiva 64/221 do Conselho, de 25 de Fevereiro de 1964, para a coordenação das medidas especiais aplicáveis aos estrangeiros em matéria de deslocação e de permanência, justificadas por razões de ordem pública, de segurança pública e de saúde pública (JO 1964, p. 850).
- 16 Todas estas disposições, sem excepção, têm como efeito impor obrigações aos Estados-membros e cabe aos órgãos jurisdicionais, na hipótese de os actos legislativos ou regulamentares adoptados por um Estado-membro com o objectivo de limitar, no seu território, a livre circulação e residência de nacionais de outros Estados-membros, se revelarem desconformes com uma das suas obrigações, fazer prevalecer as normas do direito comunitário susceptíveis de serem invocadas judicialmente sobre as normas do direito interno.
- 17 Na medida em que as disposições do Tratado e do direito derivado têm por objectivo disciplinar a situação de particulares ou de assegurar a sua protecção, compete ainda aos órgãos jurisdicionais nacionais examinar a conformidade das decisões individuais com as pertinentes disposições do direito comunitário.
- 18 Esse é o caso não só das regras de não discriminação e de livre circulação consagradas pelos artigos 7.º e 48.º do Tratado e pelo Regulamento n.º 1612/68, mas também das disposições da Directiva 64/221, destinadas tanto a definir o alcance da reserva relativa à ordem pública como a assegurar certas garantias mínimas de carácter processual às pessoas atingidas por medidas restritivas da sua liberdade de circulação e do seu direito de residência.
- 19 Esta conclusão resulta quer do respeito devido aos direitos dos nacionais dos Estados-membros, atribuídos directamente pelo Tratado e pelo Regulamento n.º 1612/68, como da disposição expressa do artigo 3.º da Directiva 64/221, nos termos do qual as medidas de ordem pública ou de segurança pública «devem fundamentar-se, exclusivamente, no comportamento pessoal do indivíduo em causa».
- 20 Esta interpretação impõe-se tanto mais que as legislações internas relativas à protecção da ordem e segurança públicas reservam geralmente às autoridades nacionais apreciações que correriam o risco de ficar subtraídas a qualquer controlo jurídico se o juiz não pudesse alargar a sua análise às decisões individuais adoptadas no âmbito da reserva formulada pelo artigo 48.º, n.º 3, do Tratado.
- 21 Deve portanto responder-se à questão suscitada que a expressão «sem prejuízo das limitações justificadas por razões de ordem pública» no artigo 48.º respeita não

apenas às disposições legais e regulamentares que cada Estado-membro adopte para limitar, no seu território, a livre circulação e residência de nacionais de outros Estado-membros, mas também às decisões individuais proferidas em aplicação daquelas disposições legais ou regulamentares.

Quanto à segunda questão

- 22 Pela segunda questão pretende-se esclarecer o sentido que deve atribuir-se no artigo 48.º, n.º 3, do Tratado — «sem prejuízo das limitações justificadas por razões de ordem pública» — ao termo «justificadas».
- 23 Nesta disposição a expressão «limitações justificadas» significa que só são admissíveis, no que respeita designadamente ao direito de se deslocar livremente e residir dos nacionais dos Estados-membros, as limitações que estejam em conformidade com as exigências do direito, entre as quais avultam as que resultam do direito comunitário.
- 24 A este respeito, convém tomar em consideração, por um lado, as regras do direito material, por outro lado, as regras de carácter formal ou processual que condicionam o exercício pelos Estados-membros dos poderes reservados pelo artigo 48.º, n.º 3, em matéria de ordem e segurança públicas.
- 25 Além disso, convém examinar os problemas especiais suscitados, à face do direito comunitário, pela natureza da medida impugnada no tribunal administrativo, dado que esta consiste numa proibição de residência limitada a uma parte do território nacional.

Quanto à justificação das medidas de ordem pública na perspectiva do direito material

- 26 Quanto ao essencial, e nos termos de reserva inscrita no artigo 48.º, n.º 3, os Estados-membros continuam a ser livres de determinar, em conformidade com as suas necessidades nacionais, as exigências de ordem pública.
- 27 No entanto, no contexto comunitário, e designadamente enquanto justificação de uma excepção aos princípios fundamentais de igualdade de tratamento e de liber-

dade de circulação dos trabalhadores, este conceito deve ser entendido estritamente, de modo a que o seu alcance não possa ser determinado unilateralmente por cada um dos Estados-membros sem controlo das instituições da Comunidade.

- 28 Assim sendo, só podem ser introduzidas restrições dos direitos dos nacionais dos Estados-membros de entrar no território de um outro Estado-membro e de aí residir e se deslocar, quando a sua presença ou o seu comportamento constitua uma ameaça efectiva e suficientemente grave para a ordem pública.
- 29 A este respeito, o artigo 3.º da Directiva 64/221 impõe aos Estados-membros a obrigação de proceder a essa apreciação analisando a situação individual de qualquer pessoa protegida pelo direito comunitário e não com base em apreciações de carácter global.
- 30 Além disso, o artigo 2.º da mesma directiva dispõe que as razões de ordem pública não poderão ser desviadas da sua função própria, não podendo ser invocadas com fins económicos.
- 31 O artigo 8.º do Regulamento n.º 1612/68, que garantiu a igualdade de tratamento em matéria de filiação em organizações sindicais e do exercício dos direitos sindicais, demonstra que a reserva relativa à ordem pública também não poderá ser invocada por razões que tenham a ver com o exercício daqueles direitos.
- 32 No seu conjunto, as limitações introduzidas aos poderes dos Estados-membros em matéria de polícia de estrangeiros apresentam-se como a manifestação específica de um princípio mais geral consagrado pelos artigos 8.º, 9.º, 10.º e 11.º da Convenção para Protecção dos Direitos do Homem e das Liberdades Fundamentais, assinada em Roma em 4 de Novembro de 1950, ratificada por todos os Estados-membros, e do artigo 2.º do protocolo n.º 4 da mesma convenção, assinado em Estrasburgo, a 16 de Setembro de 1963, que dispõem, em termos idênticos, que as ofensas aos direitos garantidos pelos referidos artigos, em virtude das necessidades de ordem e segurança públicas, não poderão ultrapassar o âmbito do que é necessário para protecção daquelas necessidades «numa sociedade democrática».

Quanto à justificação das medidas de ordem pública do ponto de vista processual

- 33 Nos termos do terceiro considerando do seu preâmbulo, a Directiva 64/221 prossegue, entre outros, o objectivo de «oferecer em cada Estado-membro, aos nacio-

nais dos outros Estados-membros, possibilidades suficientes de recurso contra os actos administrativos no domínio das medidas justificadas para a protecção da ordem pública.

- 34 Nos termos do artigo 8.º da mesma directiva, o interessado deve poder introduzir contra as medidas adoptadas a seu respeito «os recursos facultados aos nacionais para impugnação dos actos administrativos».
- 35 Na falta destes, o interessado deve, pelo menos, nos termos do artigo 9.º, ter a possibilidade de deduzir os seus meios de defesa perante uma autoridade competente, diferente da que tomou a medida restritiva da sua liberdade.
- 36 Além disso, o artigo 6.º da directiva dispõe que as razões que se encontram na base de uma decisão que lhe diga respeito deverão ser levados ao conhecimento do interessado a menos que a isso se oponham razões de segurança do Estado.
- 37 Resulta destas disposições que qualquer pessoa protegida pelas referidas disposições deve gozar de uma dupla garantia, consistente na comunicação dos motivos de qualquer medida restritiva adoptada a seu respeito e no oferecimento de meios de recurso.
- 38 É conveniente esclarecer que os Estados-membros devem adoptar todas as disposições necessárias com vista a assegurar a qualquer pessoa atingida por uma medida restritiva o gozo efectivo desta dupla protecção.
- 39 Esta exigência implica designadamente, da parte do Estado em causa, uma comunicação ao interessado, no mesmo momento em que lhe for notificada a medida restritiva, dos motivos precisos e completos da decisão, com o objectivo de lhe permitir apresentar com utilidade a sua defesa.

Quanto à justificação, em especial, das proibições de residência limitadas a uma parte do território nacional

- 40 As questões formuladas pelo tribunal administrativo foram suscitadas a respeito de uma medida de proibição de residência numa parte limitada do território nacional.

- 41 Em resposta a uma questão colocada pelo Tribunal de Justiça, o Governo da República Francesa informou que aquelas medidas podem ser adoptadas relativamente aos próprios nacionais ou como penas acessórias, em caso de certas condenações penais, ou na sequência de declaração do estado de emergência.
- 42 Pelo contrário, as disposições que permitem proibir a estrangeiros certas circunscrições do território encontram fundamento em textos legislativos ou regulamentares específicos para aqueles.
- 43 A este respeito, o Governo da República Francesa chama a atenção para o artigo 4.º da Directiva 64/220 do Conselho, de 25 de Fevereiro de 1964, para a supressão das restrições à deslocação e residência de nacionais dos Estados-membros dentro da Comunidade, em matéria de estabelecimento e de prestação de serviços (JO 1964, p. 845), nos termos do qual «o direito de permanência estende-se a todo o território do Estado-membro, excepto no caso de medidas individuais justificadas por razões de ordem pública ou de segurança pública».
- 44 Verifica-se que esta disposição é específica da directiva em causa, aplicável apenas em matéria de estabelecimento e prestação de serviços, e que não foi adoptada nas directivas relativas à livre circulação dos trabalhadores — designadamente a Directiva 68/360, actualmente em vigor — nem aliás na Directiva 73/148 do Conselho, de 21 de Maio de 1973, em matéria de estabelecimento e de prestação de serviços (JO L 172, p. 14), que entretanto substituiu a Directiva 64/220.
- 45 De acordo com a opinião da Comissão, expressa no decurso do debate oral, a ausência desta cláusula nas directivas actualmente aplicáveis tanto aos trabalhadores assalariados como ao domínio do estabelecimento e das prestações de serviços não significaria, todavia, que os Estados-membros tenham ficado totalmente privados do poder de determinar, para estrangeiros, cidadãos de outros Estados-membros, proibições de residência limitadas a uma parte do território.
- 46 O direito de acesso ao território dos Estados-membros bem como o direito de aí permanecer e de se deslocar livremente é definido pelo Tratado com referência ao território global daqueles Estados e não relativamente às suas subdivisões internas.
- 47 A reserva formulada no artigo 48.º, n.º 3, no que respeita à protecção de ordem pública tem o mesmo alcance que os direitos a cujo exercício ela permite introduzir restrições.

- 48 Segue-se que as proibições de permanência só podem ser determinadas, por força da reserva para esse efeito incluída no artigo 48.º, n.º 3, para a totalidade do território.
- 49 Pelo contrário, no que respeita as proibições de permanência parciais, limitadas a certas circunscrições do território, as pessoas protegidas pelo direito comunitário devem, nos termos do artigo 7.º do Tratado, e no âmbito da aplicação desta disposição, ser tratadas em pé de igualdade com os nacionais do Estado-membro em causa.
- 50 Do exposto resulta que um Estado-membro só pode proferir contra um cidadão de um outro Estado-membro a que são aplicáveis as disposições do Tratado proibições de residência territorialmente limitadas no caso de essas mesmas proibições podem ser determinadas relativamente aos seus próprios nacionais.
- 51 Deve portanto responder-se à segunda questão que a justificação de medidas destinadas a proteger a ordem pública deve ser apreciada em face de todas as regras de direito comunitário que têm por objecto, por um lado, limitar a apreciação discricionária dos Estados-membros na matéria e, por outro lado, garantir a defesa dos direitos das pessoas submetidas a medidas restritivas.
- 52 Esses limites e garantias resultam designadamente da obrigação, imposta aos Estados-membros, de fundamentar as medidas adoptadas exclusivamente no comportamento individual das pessoas que delas são objecto, de se absterem de qualquer medida nesse campo que seja utilizada para fins alheios às necessidades de ordem pública ou acarretem ofensa ao exercício dos direitos sindicais, de comunicar sem demora, a qualquer pessoa sujeita a medidas restritivas — sem prejuízo do caso em que a isso se oponham razões de segurança ao Estado — as razões que se encontram na origem da decisão adoptada, finalmente, de assegurar o exercício efectivo das vias de recurso.
- 53 Em especial, as medidas restritivas do direito de residência limitadas a uma parcela do território nacional só podem ser determinadas por um Estado-membro, em relação a nacionais de outros Estados-membros a que sejam aplicáveis as disposições do Tratado, nos mesmos casos e condições em que as mesmas medidas podem ser aplicadas aos nacionais do Estado em causa.

Quanto às despesas

- 54 As despesas efectuadas pelo Governo da República Francesa, o Governo da República Italiana e a Comissão das Comunidades Europeias, que apresentaram observações ao Tribunal, não são reembolsáveis.

- 55 Revestindo o presente processo, quanto às partes no processo principal, a natureza do incidente suscitado perante o órgão jurisdiccional nacional, a este compete decidir quanto às despesas.

Pelos fundamentos expostos,

O TRIBUNAL DE JUSTIÇA,

pronunciando-se sobre as questões que lhe foram submetidas pelo Tribunal Administrativo de Paris, por decisão de 16 de Dezembro de 1974, declara:

- 1) A expressão «sem prejuízo das limitações justificadas por razões de ordem pública» no artigo 48.º refere-se não apenas às disposições legais e regulamentares que cada Estado-membro adopte para limitar, no seu território, a livre circulação e residência de nacionais de outros Estados-membros, mas também às decisões individuais proferidas em aplicação dessas disposições legais ou regulamentares.
- 2) A justificação das medidas destinadas a proteger a ordem pública deve ser apreciada em face de todas as regras de direito comunitário que têm por objecto, por um lado, limitar a apreciação discricionária dos Estados-membros na matéria e, por outro lado, garantir a defesa dos direitos das pessoas submetidas a medidas restritivas.

Esses limites e garantias resultam designadamente da obrigação, imposta aos Estados-membros, de fundamentar as medidas adoptadas exclusivamente no comportamento individual das pessoas que delas são objecto, de se absterem de adoptar medidas na matéria que sejam utilizadas para fins alheios às necessidades de ordem pública ou acarretem ofensa ao exercício dos direitos sindicais, de comunicarem sem demora a qualquer pessoa objecto de medidas restritivas — e sem prejuízo do caso em que a isso se oponham razões de segurança do Estado — as razões que se encontram na origem de decisões adoptadas, e, por fim, assegurar o exercício efectivo das vias de recurso.

Em especial, as medidas restritivas do direito de residência limitadas a uma parte do território nacional só podem ser determinadas por um Estado-membro, relativamente a nacionais de outros Estados-membros a que sejam aplicáveis as disposições do Tratado, nos mesmos casos e condições em que as mesmas medidas podem ser aplicadas aos nacionais do Estado em causa.

Lecourt

Kutscher

Donner

Mertens de Wilmars

Pescatore

Sørensen

Mackenzie Stuart

Proferido em audiência pública no Luxemburgo, em 28 de Outubro de 1975

O secretário

O presidente

A. van Houtte

R. Lecourt