**verzekeren dat betrokkenen werkelijk in beroep kunnen komen.**

**Met name mogen maatregelen tot beperking tot het recht van verblijf die alleen op een gedeelte van het nationale grondgebied van toepassing zijn, door een Lid-Staat aan onderdanen van andere Lid-Staten voor wie de bepalingen van het Verdrag gelden slechts worden opgelegd in de gevallen waarin — en onder de voorwaarden waaronder — zulke maatregelen aan de onderdanen van de betrokken Staat kunnen worden opgelegd.**

Lecourt Kutscher Donner Mertens de Wilmars

Pescatore Sørensen Mackenzie Stuart

Uitgesproken ter openbare terechtzitting te Luxemburg op achtentwintig oktober negentienhonderdvijfenzeventig.

De Griffier

A. Van Houtte

De President

R. Lecourt

## CONCLUSIE VAN DE ADVOCAAT-GENERAAL H. MAYRAS VAN 14 OKTOBER 1975 [1]

*Mijnheer de President,*
*mijne heren Rechters,*

### Inleiding

Het onderhavig geding ligt in de lijn van de zaken Van Duyn (41-74, Jurispr. 1974, blz. 1337) en Bonsignore (67-74, Jurispr. 1975, blz. 297) waarin U onlangs — bij arresten van 4 december 1974 — uitspraak hebt gedaan.

Het biedt U de gelegenheid de term „openbare orde", zoals die in artikel 48, lid 3, van het EEG-Verdrag wordt gebezigd, nader te omlijnen.

De Tribunal Administratif van Parijs legt U twee prejudiciële vragen voor die U aanleiding zullen geven tot nadere interpretatie van deze bepaling — die een uitzondering op het beginsel van het vrije verkeer van werknemers binnen de Gemeenschap behelst —.

In de eerste plaats wordt U gevraagd of de woorden „behoudens de uit hoofde van openbare orde gerechtvaardigde beperkingen" alleen betrekking hebben op

1 — Vertaald uit het Frans.

de wettelijke besluiten welke de onderscheiden Lid-Staten hebben genomen om op hun grondgebied het vrije verkeer en het verblijf van de onderdanen der andere Lid-Staten te beperken.

De tweede, meer fundamentele vraag betreft de eigenlijke inhoud van het begrip „openbare orde"; de Franse rechter wenst te weten welke betekenis in verband hiermede aan het woord *„gerechtvaardigd"* moet worden gehecht.

Alvorens tot bespreking van deze beide vragen over te gaan zou ik de feiten die aan het bodemgeschil ten grondslag liggen willen releveren.

Roland Rutili werd als kind van een Italiaanse vader geboren in Frankrijk, waar hij is gehuwd met een Française die hem drie kinderen schonk; sinds zijn geboorte schijnt hij onafgebroken in Frankrijk verblijf te hebben gehouden, hetgeen niet wegneemt dat hij jure sanguinis zijn oorspronkelijke nationaliteit heeft behouden.

Hij woonde met zijn gezin te Audun-le-Tiche in het departement Meurthe et Moselle en was aldaar in loondienst werkzaam. Hem was een kaart uitgereikt waaraan hij een verblijfsrecht als „resident priviligié" ontleende.

Enkele weken na de gebeurtenissen die in Frankrijk hun stempel op de maand mei 1968 hebben gedrukt, werd er te zijnen aanzien een besluit tot uitwijzing genomen. Het lijdt echter geen twijfel dat er aan dat besluit geen uitvoering is gegeven: er kwam al heel gauw een ander besluit voor in de plaats waarbij hem een verblijfplaats in één der centrale departementen werd aangewezen, maar ook de uitvoering van deze laatste maatregel werd — in november 1968 — opgeschort.

Het dossier geeft ons geen uitsluitsel over de vraag krachtens welke titel betrokkene sindsdien in Frankrijk verblijf heeft gehouden.

Maar hoe dan ook, op 23 oktober 1970 werd zijn rechtspositie te langen leste geregeld door uitreiking van een verblijfskaart zoals die krachtens het Franse decreet van 5 januari 1970 aan buitenlanders die onderdanen van de Lid-Staten der Gemeenschap zijn wordt verstrekt. Bedoeld decreet is vastgesteld ter uitvoering van communautaire voorschriften betreffende de opheffing van de beperkingen die aan de verplaatsing en het verblijf van die onderdanen waren gesteld, en wel met name ter uitvoering van 's Raads richtlijn nr. 68/360 betreffende werknemers en hun gezin.

Volgens artikel 6 van het decreet gelden die verblijfskaarten „voor het gehele Franse grondgebied, tenzij de minister van Binnenlandse Zaken om redenen van openbare orde een individuele beslissing in andere zin neemt."

Deze uitzonderingsclausule machtigt de minister de territoriale geldigheid van een verblijfskaart voor een onderdaan van een Lid-Staat te beperken in die zin dat hij zich in bepaalde districten niet mag ophouden.

Zulk een beperking is ook aan de heer Rutili opgelegd. In de hem uitgereikte vergunning wordt hem het recht ontzegd te verblijven in de Lotharingse departementen: Moselle, Meurthe et Moselle, Meuse en Vosges.

In een op overschrijding van rechtsmacht gebaseerd beroepschrift is hij voor de Tribunal administratif te Parijs tegen het besluit van de Minister opgekomen. Pas uit de memories die tijdens de schriftelijke behandeling namens de Minister zijn overgelegd vernam verzoeker in het bodemgeschil van de overwegingen die tot de te zijnen aanzien genomen beperkende maatregel hadden geleid. De administratie beroept zich op drie feiten:

— de heer Rutili zou aan de campagne voor de parlementsverkiezingen van 1967 hebben deelgenomen;
— hij zou bij de subversieve acties ter gelegenheid van de gebeurtenissen

van mei 1968 betrokken zijn geweest;
— hij zou een actieve rol hebben gespeeld bij een politieke betoging ter gelegenheid van de viering van de nationale feestdag — 14 juli 1968 — te Audun-le-Tiche.

Voor de administratieve rechter heeft hij zich niet alleen beroepen op middelen welke inhouden dat het bestreden besluit, getoetst aan het nationale recht, onrechtmatig zou zijn — zowel wat betreft de procedure welke door de administratieve autoriteiten zou zijn gevolgd als met betrekking tot de hem verweten feiten en de juridische qualificatie die eraan moest worden gegeven —. Hij roept ook de subjectieve rechten in welke hem zijn toegekend in het Verdrag van Rome en zijn uitvoeringsbesluiten — waarin het vrije verkeer en het verblijfsrecht van werknemers in de Gemeenschap worden gewaarborgd —.

Welke zijn die bepalingen?

De grondslag der regeling is te vinden in artikel 48 van het Verdrag, waarin het beginsel van het vrije verkeer van werknemers — en de intentie dat vrije verkeer uiterlijk aan het einde van de overgangsperiode tot stand te brengen — worden omschreven. In dit artikel wordt aan de Lid-Staten een bepaalde onvoorwaardelijke verplichting opgelegd die voor haar geldigheid geen enkele — nationale of communautaire — uitvoeringshandeling behoeft. Zij is rechtstreeks geldig, ondanks het feit dat er in artikel 3 sprake is van uit hoofde van de openbare orde gerechtvaardigde beperkingen.

In die zin met zoveel woorden het arrest-Van Duyn, dat aansluit bij het arrest van 4 april 1974 (Commissie/Frankrijk, Jurispr. 1974, blz. 371).

Weliswaar kan iedere Lid-Staat het voorbehoud inzake de openbare orde inroepen, maar op de rechtmatigheid van het krachtens dat voorbehoud gevoerde beleid wordt door de rechter controle uitgeoefend. De hierbedoelde — beperkte en dus om strikte uitlegging vragende — uitzonderingsbepaling staat dus niet in de weg aan een door particulieren in te stellen beroep, gebaseerd op de rechten welke hun in artikel 48 van het Verdrag worden toegekend — en die door de nationale rechter moeten worden gehandhaafd —.

Het beginsel van het vrije verkeer is voorts nader uitgewerkt en verduidelijkt in een aantal — in casu ten dele toepasselijke — richtlijnen van de Raad.

Blijkens de gegevens welke ten processe door de vertegenwoordiger der Commissie zijn verstrekt, verdienen met name de navolgende bepalingen onze aandacht.

Daar is in de eerste plaats 's Raads richtlijn van 25 februari 1964 (64/221) voor de coördinatie van de voor vreemdelingen geldende bijzondere maatregelen ten aanzien van verplaatsing en verblijf die gerechtvaardigd zijn uit hoofde van de openbare orde, de openbare veiligheid en de volksgezondheid.

Deze bepaling is U terdege bekend; in de zaken — Van Duyn en — Bonsignore had U zich reeds met haar uitlegging bezig te houden. Zij betreft zowel werknemers in de zin van artikel 48 als industriëlen, handelaren, landbouwers of uitoefenaren van vrije beroepen bedoeld in artikel 52 — inzake de vrijheid van vestiging —. Met name artikel 3, lid 1, van de richtlijn zal ons vandaag bezighouden: „De maatregelen van openbare orde of openbare veiligheid moeten uitsluitend berusten op het persoonlijk gedrag van de betrokkene". In deze — door Uw Hof als rechtstreeks werkend beschouwde — bepaling wordt de discretionaire bevoegdheid die in de nationale wet in de regel aan de vreemdelingenpolitie wordt toegekend, aan banden gelegd; zij mogen geen andere overwegingen laten gelden dan die welke aan het persoonlijk gedrag ontleend zijn.

Dit voorschrift geeft op zichzelf reeds bij beantwoording van de eerste vraag van de

Parijse administratieve rechter de doorslag.

Daarnaast moet ook op de artikelen 6, 8 en 9 van dezelfde richtlijn worden gelet: de administratieve procedure volgens welke er in een Lid-Staat maatregelen ter beperking van de vrijheid van verblijf en verplaatsing kunnen worden genomen, kan niet zonder gevolgen blijven voor hun gemeenschapsrechtelijke rechtmatigheid.

In artikel 6 wordt de nationale overheid verplicht de redenen van openbare orde die ten grondslag liggen aan een op betrokkene betrekking hebbend besluit te zijner kennis te brengen, tenzij daartegen uit een oogpunt van veiligheid van de Staat bezwaar bestaat.

En volgens de artikelen 8 en 9 der richtlijn zijn de jurisdictionele waarborgen waarmede deze maatregelen moeten zijn omringd, als een wezenlijke factor te beschouwen wanneer een oordeel moet worden uitgesproken over het gebruik dat door de nationale autoriteiten — al dan niet terecht — gemaakt is van het in het belang der openbare orde gestelde voorbehoud. Om behoorlijk in het genot te worden gesteld van de subjectieve rechten welke hun in artikel 48 van het Verdrag zijn verleend, moeten betrokkenen de gelegenheid krijgen van hun beroepsmogelijkheden gebruik te maken voordat de administratieve overheid te zijnen aanzien een besluit neemt waarbij hem beperkingen worden opgelegd.

Tenslotte zijn er richtlijnen vastgesteld die bepaaldelijk alleen de verplaatsing en het verblijf van werknemers der Lid-Staten — en hun gezinnen — binnen de Gemeenschap betreffen. Gezien de geleidelijke voortgang bij de afschaffing van de beperkingen van de vrijheid van verplaatsing en verblijf op het grondgebied der Lid-Staten, heeft ook de Raad — overeenkomstig artikel 49 van het Verdrag — van meerdere etappes gebruik gemaakt. Zo werd een eerste richtlijn — van 16 augustus 1961 — vervangen door een richtlijn van 25 maart 1964 (nr. 64/240), waarvoor weer een richtlijn (68/360) van 15 oktober 1968 in de plaats kwam; deze laatste gold toen aan de heer Rutili een aan de hoedanigheid van onderdaan van een der Lid-Staten gebonden verblijfsvergunning werd verleend, en zij is nog altijd van kracht.

Voor de beantwoording van de tweede vraag van de nationale rechter is een van de bepalingen van laatstgenoemde richtlijn van zeer bijzonder belang, namelijk artikel 6, lid 1, sub a), volgens hetwelk de verblijfskaart — van een onderdaan van een Lid-Staat der Gemeenschap — „geldig [moet] zijn voor het gehele grondgebied van de Lid-Staat die haar heeft afgegeven."

Dat de nationale overheid bevoegd zou zijn de territoriale geldigheid van de verblijfskaart te beperken, wordt niet gezegd; betekent dit dat de gezagsorganen der Lid-Staten zulke beperkingen niet mogen opleggen? Of wel behelst artikel 48 zelf reeds dat aan de werknemers uit de Gemeenschap de vrijheid wordt toegekend zich onder dezelfde voorwaarden als werknemers uit het betrokken land op het grondgebied der verschillende Lid-Staten te verplaatsen?

Uitlegging van deze bepalingen zal ons het aan de verwijzende rechter te geven antwoord aan de hand doen.

*I — De eerste vraag*

Om de beide grondbeginselen van artikel 148:

- vrij verkeer van werknemers binnen de Gemeenschap;
- afschaffing van alle op nationaliteit gebaseerde discriminatie tussen werknemers uit de Lid-Staten met betrekking tot werkgelegenheid, beloning en verdere arbeidsvoorwaarden,

volledig tot gelding te laten komen, hebben de auteurs van het Verdrag de Raad

gemachtigd twee wegen te bewandelen, te weten die der richtlijnen en die der verordeningen.

De voorwaarden voor toelating tot de arbeidsmarkt en de arbeidsvoorwaarden — op het stuk van beloning, ontslag, wederopneming in het arbeidsproces, sociale en fiscale voordelen, gelijkstelling met werknemers uit het land zelf — zijn bij verordening geregeld, en wel thans bij 's Raad verordening nr. 1612/68 van 15 oktober 1968, die volgens artikel 189 van het Verdrag verbindend is en elke Lid-Staat rechtstreeks — dus niet via enigerlei nationale wet of verordening — toepasselijk.

Daarentegen heeft de Raad zich voor de geleidelijke opheffing van de aan het verblijf en de verplaatsing der werknemers gestelde beperkingen en voor de coördinatie van de voor vreemdelingen geldende bijzondere maatregelen die uit hoofde van de openbare orde gerechtvaardigd zijn, van richtlijnen bediend.

Die keus is verklaarbaar: het gaat hier immers om de harmonisatie en coördinatie van wettelijke regelingen der Lid-Staten op een gebied waar zij, juist in verband met het voorbehoud dat in het belang van de openbare orde werd gesteld, een zekere discretionaire bevoegdheid, hoezeer ook beperkt door de communautaire voorschriften, hebben behouden.

Doch dat men ten deze bedoelde weg heeft bewandeld houdt naar wij zagen geenszins in dat bepaalde voorschriften der richtlijnen — voorzover daarin aan de Staten voldoende bepaalde, perfecte en onvoorwaardelijke verplichtingen worden opgelegd — niet rechtstreeks toepasselijk zouden zijn.

Nochtans hebben de nationale autoriteiten gemeend hun nationale recht te moeten aanpassen en ter uitvoering van genoemde richtlijnen wetten en verordeningen vastgesteld.

Zo kwam in Frankrijk het decreet van 5 januari 1970 af, tot regeling van de voorwaarden waaronder onderdanen uit de Lid-Staten van de Europese Economische Gemeenschap — in het genot van het recht op vrij verkeer van goederen en diensten — het Franse grondgebied mogen binnenkomen en aldaar verblijven.

Maar dat neemt niet weg dat deze onderdanen der Lid-Staten en met name de werknemers, voor de nationale rechter de subjectieve rechten kunnen inroepen die hun in communautaire richtlijnen met rechtstreekse werking zijn toegekend.

Een en ander leidt tot tweëerlei consequentie:

1. Wanneer wettelijke of verordenende voorschriften van de Lid-Staten — dat wil zeggen bepalingen van algemene, niet-individuele strekking — niet in overeenstemming mochten blijken te zijn met de verplichtingen welke aan die Lid-Staten in de richtlijnen zijn opgelegd, zal de nationale rechter, eventueel via verwijzing aan Uw Hof, bedoelde rechtstreeks werkende bepalingen van gemeenschapsrecht boven het nationale recht moeten doen prevaleren.

Het lijdt dan ook geen twijfel dat de woorden „behoudens de uit hoofde van openbare orde ... gerechtvaardigde beperkingen", zoals die in uitvoeringsvoorschriften — richtlijnen — zijn toegelicht, betrekking hebben op de wettelijke en verordenende bepalingen welke iedere Staat heeft kunnen nemen om op zijn eigen grondgebied het vrij verkeer der migrerende werknemers te beperken.

2. Maar er vallen even goed onder alle individuele besluiten welke een inbreuk op de subjectieve rechten van een dezer werknemers kunnen behelzen, of het nu gaat om de weigering hem op het grondgebied van een Lid-Staat toe te laten, om uitwijzing of om een beperking van zijn recht tot verplaatsing of zijn keus op bedoeld grondgebied te verblijven.

Dit blijkt zonder enige twijfel uit artikel 3, lid 1, van richtlijn nr. 64/221, volgens welke de nationale autoriteiten niet alleen van geval tot geval tot een bijzonder onderzoek naar het persoonlijk gedrag van de betrokken werknemer moeten overgaan, doch ook de aan de openbare orde ontleende redenen waarop het betrokken besluit gebaseerd is enkel en alleen op dat gedrag — en niet op enigerlei andere overweging — hetzij van economische aard (artikel 2, lid 2, van de richtlijn), hetzij van „generale" preventie — mogen berusten; zo heeft Uw Hof zich uitgesproken in de zaak-Bonsignore.

De eerste vraag zal dus in bevestigende zin moeten worden beantwoord.

*II — De tweede vraag*

Nu wij ons zetten tot bespreking van de tweede vraag, zij herinnerd aan de redenering welke U in de zaak-Van Duyn hebt gevolgd, toen het er om ging het begrip openbare orde in het kader van het gemeenschapsrecht te situeren.

Deze term vond haar plaats in artikel 48 van het Verdrag ter rechtvaardiging van een afwijking van het grondbeginsel van het vrije verkeer van werknemers en moet daarom volgens Uw Hof in enge zin worden uitgelegd. Zijn betekenis kan dus niet zonder controle van de instellingen der Gemeenschap eenzijdig door de onderscheiden Lid-Staten worden vastgesteld.

Die opvatting ligt in de lijn van de noodzaak ener uniforme toepassing van het gemeenschapsrecht en impliceert dat moet worden beproefd bij de bepaling van de inhoud van dit begrip beoelde noodzaak centraal te stellen.

Nochtans kunnen volgens ditzelfde arrest „de specifieke omstandigheden die een beroep op het begrip openbare orde zouden kunnen rechtvaardigen, naar land en tijd ... verschillen", zodat „aan de bevoegde nationale autoriteiten een beoordelingsmarge, binnen de door het Verslag gestelde grenzen, moet worden toegekend."

Met andere woorden, twee niet in elkaars verlengde liggende eisen moeten op elkaar worden afgestemd:
— de eis van de Gemeenschap dat aan de vrijheid van het verkeer der werknemers de voorrang wordt ingeruimd;
— de eis der Lid-Staten: handhaving van de openbare orde op eigen grondgebied.

Waar het ons, naar wij menen, niet mogelijk is een uitsluitend gemeenschapsrechtelijke omschrijving van het — in menig opzicht nog steeds wisselvallige — begrip openbare orde te geven, lijkt het ons van meer werkelijkheidszin te getuigen wanneer wij alleen nagaan welke grenzen er in het Verdrag en de ter uitvoering van het Verdrag vastgestelde richtlijnen aan de bevoegdheden van de nationale gezagsorganen zijn gesteld.

Voor een deel betreffen die beperkingen de formaliteiten en de procedure die bij uitoefening van die bevoegdheden moeten worden in acht genomen.

Voor een ander deel betreffen zij de materiële vraag die zich hier voordoet: kunnen de gezagsorganen der Lid-Staten, wanneer zij een werknemer hebben toegestaan op het nationale grondgebied verblijf te houden, alsnog beperkingen stellen aan zijn recht zich aldaar vrijelijk te verplaatsen? Wanneer zij zulke beperkingen willen stellen, moeten zij dan het beginsel niet eerbiedingen dat de betrokken werknemer op voet van gelijkheid met werknemers uit het land zelf dient te worden behandeld?

Wat betreft de waarborgen waarmede ieder besluit dat de vrijheid van verkeer of het verblijfsrecht beperkt moet worden omringd: richtlijn nr. 64/221 behelst, naar wij zagen, een eerste voorschrift waarin de bevoegdheden van de nationale gezagsorganen indirect maar onmiskenbaar worden beperkt — en wel in

dier voege dat zij worden verplicht betrokkene de redenen van openbare orde mede te delen die tot het besluit hebben geleid, tenzij de veiligheid van de Staat zich daartegen verzet —.

Met dit enkele voorbehoud moet in ieder dergelijk besluit, al behelst het alleen maar het verbod om op een deel van het nationale grondgebied verblijf te houden, een nauwkeurige omschrijving te vinden zijn van de overwegingen waardoor de administratie zich heeft doen leiden. Met een algemene verwijzing naar de openbare orde kan stellig niet worden volstaan. De aan de werknemer verweten gedragingen — betreffende zijn persoonlijk gedrag — moeten duidelijk worden vermeld. Voorts moet hij in staat worden gesteld van die feiten kennis te nemen vóórdat er uitvoering aan het besluit wordt gegeven, dus op zijn laatst bij de betekening.

Bovendien: al moge waar zijn dat de artikelen 7, 8 en 9 van de richtlijn alleen maar op de weigering van — afgifte of verlenging van — een verblijfsvergunning dan wel op besluiten tot uitwijzing betrekking hebben, dan nog komt het ons voor dat ook wanneer er goede redenen zijn aan het verblijfsrecht van een bepaalde werknemer territoriale beperkingen te stellen, de feiten die tot zodanig besluit aanleiding hebben gegeven duidelijk moeten worden opgegeven — teneinde betrokkene in staat te stellen zich behoorlijk te verweren —.

Die eis mag worden gesteld, niet alleen wanneer er onder de voorwaarden die in artikel 9 van de richtlijn worden omschreven bij een (van het te dien aanzien bevoegd gezag onafhankelijk) adviserend lichaam een advies moet worden ingewonnen voordat er een besluit wordt genomen waarbij aan de toelating of aan het verblijf bepalingen worden gesteld, maar a fortiori ook wanneer betrokkene een — aan werknemers uit de Gemeenschap evenals aan die uit het eigen land openstaand — beroep in rechte instelt.

De administratie mag verzoeker niet onkundig laten van de overwegingen welke tot de tegen hem genomen beslissing hebben geleid en kan er niet pas tijdens het geding mee komen aandragen.

De verschillende genoemde bepalingen, welker rechtstreekse werking naar het mij voorkomt nauwelijks voor betwisting vatbaar is, strekken er toe de werknemers uit de Gemeenschap niet te onderschatter waarborgen te bieden.

Maar wij kunnen het hierbij niet laten en wij zullen ook moeten nagaan of de Lid-Staten, gezien de doelstellingen van artikel 48 van het Verdrag, aan een onderdaan van een der landen van de Gemeenschap om redenen van openbare orde het verblijf op een deel van hun grondgebied mogen verbieden.

Uit het betoog van de vertegenwoordiger van de Commissie blijkt dat de Raad heeft gemeend dat het verblijfsrecht zou moeten worden geacht voor het gehele grondgebied van deze verschillende staten te gelden. Slaat men er de verschillende opvolgende richtlijnen op na, dan blijkt dat alleen in de eerste bepaling betreffende de verplaatsing en het verblijf van niet-werknemers, namelijk in artikel 4 van de richtlijn van 25 februari 1964 (64/220) — waarin een regeling werd gegeven op het stuk van vestiging en dienstverlening —, aan de nationale autoriteiten de bevoegdheid was toegekend bij individueel besluit af te wijken van het beginsel dat de verblijfsvergunning geldt voor het gehele grondgebied van de Lid-Staat die de vergunning heeft afgegeven. Maar die bepaling is in de beschikking nr. 73/148, die voor het oorspronkelijk voorschrift in de plaats is gekomen, niet overgenomen.

Zij is ook niet te vinden in de beide richtlijnen nr. 64/240 en nr. 68/360 inzake de opheffing van de beperkingen van de verplaatsing en het verblijf der werknemers — en laatstgenoemde richtlijn is nog steeds van kracht —.

Ook in de richtlijn „betreffende de coördinatie van de voor vreemdelingen geldende bijzondere maatregelen ten aanzien van verplaatsing en verblijf die gerechtvaardigd zijn uit hoofde van de openbare orde ..." is alleen maar sprake van het niet-afgeven of niet-verlengen van verblijfsvergunningen en van verwijdering van het grondgebied.

Leidt vergelijking van deze teksten tot de conclusie dat er aan verblijfsvergunningen van onderdanen van de landen der Gemeenschap in het geheel geen beperkingen kunnen worden gesteld?

Wij aarzelen zo ver te gaan; in al deze voorschriften duikt telkens dezelfde algemene formule op, volgens welke de Lid-Staten van de richtlijnen alleen mogen afwijken uit hoofde van de openbare orde, de openbare veiligheid en de volksgezondheid; en onder die fomule kunnen ongeacht aard en strekking alle mogelijke beperkingen worden gebracht, als ze rechtens maar op de openbare orde worden gebaseerd.

Maar wanneer de nationale autoriteiten derhalve gerechtigd zijn dit voorbehoud — de openbare orde — in te roepen om bepaalde werknemers uit de Gemeenschap niet op hun grondgebied toe te laten c.q. uit te wijzen wanneer hun persoonlijk gedrag daartoe aanleiding geeft, is het dan niet onredelijk hun het recht te ontzeggen ten aanzien van die werknemers minder vergaande maatregelen — het verbod inhoudende op een deel van hun grondgebied verblijf te houden — te nemen?

Wij willen ten deze niet de redactie van de verschillende achtereenvolgens vastgestelde richtlijnen de doorslag laten geven en ons vooral verdiepen in de — belangrijker — overwegingen die aan de opzet van artikel 48 en de bedoeling van het beginsel nopens het vrije verkeer kunnen worden ontleend.

Het komt ons voor dat het verblijfsrecht van werknemers die eenmaal op het grondgebied van een Lid-Staat zijn toegelaten, noodzakelijkerwijze tevens het recht impliceert aldaar ook werkzaam te zijn en dat dit laatste recht noodzakelijkerwijze medebrengt dat betrokkene — op dezelfde voorwaarden als werknemers uit het land zelf — op iedere willekeurige plaats van het gastland mag wonen.

Het beginsel van gelijke behandeling, dat zowel voor de tewerkstelling als voor de arbeidsvoorwaarden aan verordening nr. 1612/68 ten grondslag gelegd is, geldt onzes inziens ook voor het verblijfsrecht.

Kan uitwijzing van een werknemer uit een ander land van de Gemeenschap bij wege van „ultima ratio" niet worden uitgesloten wanneer hij door zijn persoonlijk gedrag de openbare orde in voldoende ernstige mate verstoort of dreigt te verstoren en moet de regel dat er niet op grond van nationaliteit mag worden gediscrimineerd in zoverre een uitzondering lijden omdat de Staten nu eenmaal aan hun eigen onderdanen niet het recht kunnen ontzeggen op het eigen grondgebied te leven, hetzelfde geldt niet voor een verbod betreffende het verblijf op een gedeelte van het grondgebied.

Wij beseffen terdege dat het aan de openbare orde ontleende voorbehoud in de aanhef van lid 3 is opgenomen ter rechtvaardiging van afwijkingen zowel van het recht der werknemers „in te gaan op een feitelijk aanbod tot tewerkstelling" als van hun recht daar met het oog op hun werk verblijf te houden. Maar bij de uitoefening van deze onlosmakelijk met elkander samenhangende rechten mag volgens lid 2 niet worden gediscrimineerd.

Wij leiden hieruit af dat, in welke Lid-Staat ook, een maatregel welke het verbod behelst op een deel van het grondgebied verblijf te houden jegens een werknemer uit een andere Lid-Staat alleen mag worden genomen onder de voorwaarden waaronder een werknemer uit het land zelf erdoor zou kunnen worden getroffen.

In antwoord op door het Hof gestelde vragen heeft de Franse Regering laten weten dat een verblijfsverbod een bijkomende straf is in de zin van artikel 44 van de Code Pénal die alleen naast een hoofdstraf kan worden opgelegd. Afgezien van het zeer uitzonderlijk geval van de „état d'urgence", bedoeld in de wet van 3 april 1955, kan de administratieve autoriteit een dergelijke maatregel niet nemen.

Het beginsel van behandeling op voet van gelijkheid met werknemers uit het land zelf brengt dus mede dat werknemers uit de andere landen van de Gemeenschap die in Frankrijk zijn toegelaten door het verbod in bepaalde plaatsen of departementen verblijf te houden niet kunnen worden getroffen tenzij hun die maatregel als bijkomende straf — naast een hoofdstraf — dan wel in verband met de „état d'urgence" wordt opgelegd.

Wij concluderen dat het Uw Hof behage te verklaren voor recht:

1. dat de in artikel 48, lid 3, van het Verdrag van de Europese Economische Gemeenschap gebezigde term „uit hoofde van openbare orde .... gerechtvaardigde beperkingen" zowel betrekking heeft op individuele besluiten die een beperking inhouden van de vrijheid van verplaatsing en verblijf van werknemers die onderdanen van de Lid-Staten zijn als op ten deze door de nationale autoriteiten getroffen verordenende maatregelen;

2. dat een besluit waarbij aan zulk een werknemer wordt verboden op een gedeelte van het grondgebied van het gastland verblijf te houden, getoetst aan artikel 48 van het Verdrag en met name aan het beginsel dat er niet op grond van de nationaliteit mag worden gediscrimineerd, alleen te rechtvaardigen is wanneer het – materieel en uit een oogpunt van procedure bezien — wordt genomen onder voorwaarden welke eenzelfde verblijfsverbod tegenover een onderdaan van die Staat zouden rechtvaardigen.