ARREST VAN HET HOF

26 november 2002 *

In zaak C-100/01,

betreffende een verzoek aan het Hof krachtens artikel 234 EG van de Conseil d'État (Frankrijk), in het aldaar aanhangige geding tussen

Ministre de l'Intérieur

en

Aitor Oteiza Olazabal,

om een prejudiciële beslissing over de uitlegging van de artikelen 6, 8 A en 48 EG-Verdrag (thans, na wijziging, de artikelen 12 EG, 18 EG en 39 EG) en richtlijn 64/221/EEG van de Raad van 25 februari 1964 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 (PB 1964, 56, blz. 850),

* Procestaal: Frans.

wijst

HET HOF VAN JUSTITIE,

samengesteld als volgt: G. C. Rodríguez Iglesias, president, J.-P. Puissochet, M. Wathelet en R. Schintgen, kamerpresidenten, C. Gulmann, D. A. O. Edward, A. La Pergola, P. Jann (rapporteur), V. Skouris, F. Macken, N. Colneric, S. von Bahr en J. N. Cunha Rodrigues, rechters,

advocaat-generaal: A. Tizzano,

griffier: M.-F. Contet, administrateur,

gelet op de schriftelijke opmerkingen ingediend door:

— Oteiza Olazabal, vertegenwoordigd door D. Rouget, avocat,

— de Franse regering, vertegenwoordigd door R. Abraham, G. de Bergues en C. Chevallier als gemachtigden,

— de Spaanse regering, vertegenwoordigd door de Abogacía del Estado,

— de Italiaanse regering, vertegenwoordigd door U. Leanza als gemachtigde, bijgestaan door F. Quadri, avvocato dello Stato,

— Commissie van de Europese Gemeenschappen, vertegenwoordigd door D. Martin en C. O'Reilly als gemachtigden,

gezien het rapport ter terechtzitting,

gehoord de mondelinge opmerkingen van Oteiza Olazabal, vertegenwoordigd door D. Rouget, avocat; de Franse regering, vertegenwoordigd door R. Abraham en door C. Bergeot als gemachtigde; de Belgische regering, vertegenwoordigd door A. Snoecx als gemachtigde; de Spaanse regering, vertegenwoordigd door de Abogacía del Estado, en de Commissie, vertegenwoordigd door D. Martin en C. O'Reilly ter terechtzitting van 15 januari 2002,

gehoord de conclusie van de advocaat-generaal ter terechtzitting van 25 april 2002,

het navolgende

Arrest

1 Bij beschikking van 29 december 2000, ingekomen bij het Hof op 28 februari 2001, heeft de Conseil d'État krachtens artikel 234 EG een prejudiciële vraag gesteld over de uitlegging van de artikelen 6, 8 A en 48 EG-Verdrag (thans, na wijziging, de artikelen 12 EG, 18 EG en 39 EG) en richtlijn 64/221/EEG van de Raad van 25 februari 1964 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 (PB 1964, 56, blz. 850).

2 Deze vraag is gerezen in het kader van een geding tussen de Franse minister van Binnenlandse Zaken en Oteiza Olazabal, een Spaans onderdaan, over de wettigheid van maatregelen waarbij het recht van verblijf van Oteiza Olazabal wordt beperkt tot een deel van het Franse grondgebied.

Toepasselijke bepalingen

Gemeenschapsrecht

3 Artikel 6, eerste alinea, van het Verdrag bepaalt:

„Binnen de werkingssfeer van dit Verdrag en onverminderd de bijzondere bepalingen, daarin gesteld, is elke discriminatie op grond van nationaliteit verboden."

4 Artikel 8 A, lid 1, van het Verdrag luidt als volgt:

„Iedere burger van de Unie heeft het recht vrij op het grondgebied van de lidstaten te reizen en te verblijven, onder voorbehoud van de beperkingen en voorwaarden die bij dit Verdrag en de bepalingen ter uitvoering daarvan zijn vastgesteld."

5 Artikel 48 van het Verdrag bepaalt:

„1. Het vrije verkeer van werknemers wordt binnen de Gemeenschap uiterlijk aan het einde van de overgangsperiode tot stand gebracht.

2. Dit houdt de afschaffing in van elke discriminatie op grond van de nationaliteit tussen de werknemers der lidstaten, wat betreft de werkgelegenheid, de beloning en de overige arbeidsvoorwaarden.

3. Het houdt behoudens de uit hoofde van openbare orde, openbare veiligheid en volksgezondheid gerechtvaardigde beperkingen het recht in om,

a) in te gaan op een feitelijk aanbod tot tewerkstelling,

b) zich te dien einde vrij te verplaatsen binnen het grondgebied der lidstaten,

c) in een der lidstaten te verblijven teneinde daar een beroep uit te oefenen overeenkomstig de wettelijke en bestuursrechtelijke bepalingen welke voor de tewerkstelling van nationale werknemers gelden,

[...]"

6 Artikel 2, lid 1, van richtlijn 64/221 bepaalt:

„Deze richtlijn heeft betrekking op de voorschriften betreffende de toelating op het grondgebied, de afgifte of verlenging van de verblijfsvergunning en de verwijdering van het grondgebied, die door de lidstaten worden vastgesteld om redenen van openbare orde, openbare veiligheid of volksgezondheid."

7 Artikel 3, leden 1 en 2, van richtlijn 64/221 luidt als volgt:

„1. De maatregelen van openbare orde of openbare veiligheid moeten uitsluitend berusten op het persoonlijke gedrag van de betrokkene.

2. Het bestaan van strafrechtelijke veroordelingen vormt op zichzelf geen motivering van deze maatregelen."

8 Overeenkomstig artikel 6, lid 1, sub a, van richtlijn 68/360/EEG van de Raad van 15 oktober 1968 inzake de opheffing van de beperkingen van de verplaatsing en het verblijf van de werknemers der lidstaten en van hun familie binnen de Gemeenschap (PB L 257, blz. 13) moet de verblijfskaart van een migrerend werknemer „geldig zijn voor het gehele grondgebied van de lidstaat die haar heeft afgegeven".

9 Artikel 10 van richtlijn 68/360 bepaalt:

„De lidstaten kunnen slechts van de bepalingen van deze richtlijn afwijken uit hoofde van de openbare orde, de openbare veiligheid of de volksgezondheid."

Nationaal recht

10 Artikel 2 van decreet nr. 46-448 van 18 maart 1946 tot uitvoering van de artikelen 8 en 36 van het besluit van 2 november 1945 inzake de voorwaarden voor de toelating en het verblijf van vreemdelingen in Frankrijk, zoals gewijzigd bij decreet nr. 93-1285 van 6 december 1993 (JORF van 8 december 1993, blz. 17045; hierna: „decreet nr. 46-448") bepaalt:

„Onder voorbehoud van het bepaalde in artikel 1 verblijven en reizen vreemdelingen vrij op het grondgebied van Europees Frankrijk.

De minister van Binnenlandse Zaken kan evenwel bij besluit bepaalde departementen aanwijzen waarin vreemdelingen vanaf de datum van bekendmaking van dit besluit hun woonplaats niet mogen vestigen zonder voorafgaande toestemming van de prefect van de plaats waarheen zij zich willen begeven.

De verblijfsvergunningen van vreemdelingen met woonplaats in deze departementen bevatten een speciale vermelding waardoor zij geldig worden voor het betrokken departement.

Wanneer een vreemdeling zonder verblijfskaart wegens zijn houding of voorgeschiedenis bijzonder toezicht behoeft, kan de minister van Binnenlandse Zaken hem verbieden verblijf te houden in een of meer departementen. De commissaris van de Republiek kan onder dezelfde omstandigheden de territoriale geldigheid van de verblijfsvergunning of van het vervangende document van de betrokkene beperken tot het departement of, binnen dit departement, tot een of meer districten van zijn keuze. De beslissing van de minister van Binnenlandse Zaken en Decentralisatie of van de commissaris van de Republiek wordt vermeld op de verblijfsvergunning van de betrokkene.

De in de voorgaande alinea bedoelde vreemdelingen mogen zich buiten het geldigheidsgebied van hun verblijfsvergunning niet verplaatsen zonder een vrijgeleide van de politiecommissaris of, wanneer er geen politiecommissaris is, van de gendarmerie van hun verblijfplaats.

Een vreemdeling die zijn woonplaats of zijn verblijfplaats in een bepaald gebied heeft gevestigd in strijd met de bepalingen van dit artikel, wordt gestraft met de straffen voor overtredingen van de vijfde categorie."

Hoofdgeding

11 Uit de verwijzingsbeschikking en de stukken blijkt dat Oteiza Olazabal, een Spaans onderdaan van Baskische origine, in juli 1986 Spanje verliet en naar Frankrijk ging, waar hij het statuut van vluchteling aanvroeg. Dit werd hem geweigerd.

12 Op 23 april 1988 werd Oteiza Olazabal op Frans grondgebied aangehouden in het kader van een onderzoek in verband met een door de ETA opgeëiste ontvoering van een industrieel te Bilbao (Spanje). Op 8 juli 1991 werd hij door de strafkamer van het Tribunal de grande instance de Paris (Frankrijk) wegens deelneming aan een criminele organisatie die verstoring van de openbare orde door intimidatie of terreur ten doel heeft, veroordeeld tot een gevangenisstraf van achttien maanden, waarvan acht maanden voorwaardelijk, en tot een verblijfsverbod van vier jaar.

13 Oteiza Olazabal, die zich beroept op zijn hoedanigheid van gemeenschapsonderdaan, vroeg een verblijfskaart aan. De Franse administratieve autoriteiten wezen zijn aanvraag af, doch verstrekten hem een voorlopige verblijfsvergunning. Voorts werd hij overeenkomstig artikel 2 van decreet nr. 46-448 onderworpen aan een bijzonder toezicht, dat het verbod inhield om in negen departementen te verblijven. Deze maatregel gold tot juli 1995.

14 In 1996 besloot Oteiza Olazabal, die tot dan toe in het departement Hauts-de-Seine (regio Ile-de-France) verbleef, zich te vestigen in het departement Pyrénées-Atlantiques (regio Aquitaine), dat aan Spanje grenst, en meer bepaald aan de autonome gemeenschap Baskenland.

15 Gelet op inlichtingen van de politiediensten over vóórtdurende contacten van Oteiza Olazabal met de ETA, verbood de minister van Binnenlandse Zaken hem bij een op basis van artikel 2 van decreet nr. 46-448 vastgesteld besluit van 21 maart 1996 om in 31 departementen te verblijven, teneinde hem van de Spaanse grens weg te houden. Bij besluit van 25 juni 1996 heeft de prefect van Hauts-de-Seine hem verboden dit departement zonder toestemming te verlaten.

16 Oteiza Olazabal heeft deze besluiten aangevochten voor het Tribunal administratif de Paris (Frankrijk), dat deze bij vonnis van 7 juli 1997 heeft nietig verklaard. Dit vonnis werd door de Cour administrative d'appel de Paris (Frankrijk) bij arrest van 18 februari 1999 bevestigd.

17 Volgens deze rechterlijke instanties stonden de artikelen 6, 8 A en 48 van het Verdrag alsmede de bepalingen van richtlijn 64/221, zoals uitgelegd door het Hof in zijn arrest van 28 oktober 1975, Rutili (36/75, Jurispr. blz. 1219), eraan in de weg dat jegens Oteiza Olazabal dergelijke maatregelen werden genomen.

18 De minister van Binnenlandse Zaken heeft bij de Conseil d'État hoger beroep ingesteld tegen het arrest van de Cour administrative d'appel.

19 De Conseil d'État heeft allereerst overwogen dat overeenkomstig artikel 8 A van het Verdrag iedere burger van de Unie weliswaar het recht heeft om vrij op het grondgebied van de lidstaten te reizen en te verblijven, doch onder voorbehoud van de beperkingen en voorwaarden die bij het Verdrag en de bepalingen ter uitvoering daarvan zijn vastgesteld. Verder geldt het verbod van elke discriminatie op grond van nationaliteit in artikel 6 van het Verdrag slechts binnen de werkingssfeer van het Verdrag, onverminderd de bijzondere bepalingen daarvan. Hoewel artikel 48, lid 1, van het Verdrag voorts bepaalt dat het verkeer van werknemers binnen de Gemeenschap vrij is, en in lid 3 van dit artikel wordt gepreciseerd, dat dit het recht inhoudt om in te gaan op een feitelijk aanbod van tewerkstelling en om zich te dien einde vrij te verplaatsen binnen het grondgebied der lidstaten, geldt dit uitdrukkelijk behoudens de uit hoofde van openbare orde, openbare veiligheid en volksgezondheid gerechtvaardigde beperkingen.

20 De Conseil d'État heeft vervolgens opgemerkt dat volgens de rechtspraak van het Hof het in artikel 48, lid 3, van het Verdrag gemaakte voorbehoud de lidstaten toestaat, jegens onderdanen van andere lidstaten om redenen van openbare orde maatregelen inzake het ontzeggen van de toegang tot hun grondgebied of inzake de verwijdering van dit grondgebied te nemen, die zij jegens hun eigen onderdanen niet kunnen treffen.

21 Tot slot vereist het evenredigheidsbeginsel dat maatregelen ter bescherming van de openbare orde geschikt zijn om het gestelde doel te bereiken en niet verder gaan dan daarvoor noodzakelijk is. Dienaangaande heeft de Conseil d'État beklemtoond dat een maatregel waarbij de territoriale geldigheid van een verblijfsvergunning wordt beperkt, minder restrictief is dan een besluit tot uitwijzing.

22 Aangezien de Conseil d'État op grond van deze overwegingen twijfelt aan de geldigheid naar gemeenschapsrecht van een maatregel waarbij het recht van verblijf van een onderdaan van een andere lidstaat tot een deel van het nationale grondgebied wordt beperkt, heeft hij de behandeling van de zaak geschorst en het Hof verzocht om een prejudiciële beslissing over de volgende vraag:

„Verzetten de artikelen 6, 8 A en 48 EG-Verdrag, thans de artikelen 12 [EG], 18 [EG] en 39 [EG], het in het gemeenschapsrecht toepasselijke evenredigheidsbeginsel en de ter uitvoering van het Verdrag vastgestelde bepalingen van afgeleid recht, met name richtlijn 64/221/EEG van 25 februari 1964, zich ertegen dat een lidstaat jegens een onder de verdragsbepalingen vallende onderdaan van een andere lidstaat een administratieve maatregel vaststelt waarbij onder het wettigheidstoezicht van de rechter het verblijf van die persoon tot een deel van het nationale grondgebied wordt beperkt, wanneer redenen van openbare orde in de weg staan aan zijn verblijf op de rest van het grondgebied, of is in een dergelijk geval een overeenkomstig het nationale recht vastgestelde maatregel waarbij hem het verblijf op het grondgebied geheel wordt ontzegd, de enige maatregel tot beperking van het verblijf die jegens hem kan worden getroffen?"

Prejudiciële vraag

23 Vooraf moet worden bepaald welke verdragsbepalingen van toepassing zijn op een zaak als die in het hoofdgeding. Dienaangaande blijkt uit de bij het Hof ingediende opmerkingen dat Oteiza Olazabal tijdens de gehele voor het hoofdgeding relevante periode in Frankrijk in loondienst werkzaam was.

24 In die omstandigheden valt de zaak binnen de werkingssfeer van artikel 48 van het Verdrag.

25 Uitlegging van artikel 6 van het Verdrag is derhalve niet nodig. Deze bepaling, waarin het algemene beginsel van non-discriminatie op grond van nationaliteit is neergelegd, kan immers slechts autonoom worden toegepast in onder het gemeenschapsrecht vallende situaties waarvoor het Verdrag niet in bijzondere discriminatieverboden voorziet (zie onder meer arrest van arrest van 25 juni 1997, Mora Romero, C-131/96, Jurispr. blz. I-3659, punt 10).

26 Verder zij erop gewezen dat artikel 8 A van het Verdrag, dat het recht van iedere burger van de Unie om vrij op het grondgebied van de lidstaten te reizen en te verblijven, op algemene wijze formuleert, een bijzondere uitdrukking vindt in artikel 48 van het Verdrag met betrekking tot het vrije verkeer van werknemers. Aangezien het hoofdgeding onder die laatste bepaling valt, behoeft geen uitspraak te worden gedaan over de uitlegging van artikel 8 A van het Verdrag (zie, wat de vrijheid van vestiging betreft, arrest van 29 februari 1996, Skanavi en Chryssanthakopoulos, C-193/94, Jurispr. blz. I-929, punt 22).

27 Artikel 48 van het Verdrag garandeert een onderdaan van een lidstaat met name het recht om in een andere lidstaat te verblijven teneinde daar een beroep uit te oefenen. Overeenkomstig artikel 48, lid 3, van het Verdrag kan dit recht evenwel worden beperkt, voorzover dit is gerechtvaardigd uit hoofde van openbare orde, openbare veiligheid en volksgezondheid.

28 In de zaak Rutili, reeds aangehaald, waaraan de verwijzende rechter refereert, is het Hof verzocht om uitlegging van het begrip „uit hoofde van openbare orde [...] gerechtvaardigde beperkingen" en heeft het een aantal verduidelijkingen verstrekt.

29 Ten eerste heeft het Hof op de prejudiciële vragen geantwoord dat de woorden „behoudens de uit hoofde van openbare orde [...] gerechtvaardigde beperkingen" in artikel 48 van het Verdrag niet alleen betrekking hebben op de algemene bestuursmaatregelen die elke lidstaat heeft genomen om op zijn grondgebied het vrije verkeer en het verblijf van onderdanen van andere lidstaten te beperken, doch ook op de ter uitvoering van dergelijke algemene maatregelen genomen individuele besluiten.

30 Ten tweede heeft het Hof geoordeeld dat maatregelen ter handhaving van de openbare orde moeten worden getoetst aan alle regels van het gemeenschapsrecht die enerzijds de discretionaire bevoegdheid van de lidstaten ter zake beogen te beperken en anderzijds de verdediging van de rechten van personen die uit dien hoofde aan beperkende maatregelen zijn onderworpen, beogen te waarborgen.

31 Het Hof heeft hieraan toegevoegd dat dergelijke grenzen en waarborgen met name voortvloeien uit de aan de lidstaten opgelegde verplichting om die maatregelen uitsluitend op het individuele gedrag van de betrokkenen te baseren, om zich op dit gebied te onthouden van alle maatregelen die met andere doeleinden dan die van de openbare orde zouden worden aangewend of inbreuk zouden maken op de uitoefening van de vakbondsrechten, om aan allen die door beperkende maatregelen worden getroffen — behoudens wanneer overwegingen van staatsveiligheid zich daartegen verzetten — de aan het besluit ten grondslag

liggende redenen mede te delen, en tot slot om te verzekeren dat de betrokkenen daadwerkelijk in beroep kunnen komen.

32 Het Hof heeft met name voor recht verklaard dat maatregelen waarbij het recht van verblijf tot een gedeelte van het nationale grondgebied wordt beperkt, door een lidstaat jegens onder de verdragsbepalingen vallende onderdanen van andere lidstaten slechts kunnen worden getroffen in de gevallen waarin — en onder de voorwaarden waaronder — dergelijke maatregelen jegens de onderdanen van de betrokken staat kunnen worden getroffen.

33 Om de verwijzende rechter in de onderhavige zaak een zinvol antwoord te geven, moet dit laatste antwoord, dat voor het hoofdgeding van doorslaggevend belang is, in zijn context worden geplaatst.

34 Dienaangaande zij eraan herinnerd dat de zaak Rutili, reeds aangehaald, betrekking had op de situatie van een Italiaans onderdaan die sinds zijn geboorte in Frankrijk verbleef en jegens wie in deze lidstaat maatregelen waren genomen waarbij zijn recht van verblijf wegens zijn politieke activiteiten en zijn vakbondsactiviteiten werd beperkt. Hem werden bepaalde activiteiten verweten, namelijk in hoofdzaak politieke acties tijdens de parlementsverkiezingen van maart 1967 en de gebeurtenissen van mei-juni 1968, en deelname aan een manifestatie tijdens de herdenkingsplechtigheid van 14 juli 1968.

35 Verweerder in het hoofdgeding daarentegen is in Frankrijk veroordeeld tot een gevangenisstraf van achttien maanden en tot een verblijfsverbod van vier jaar wegens deelneming aan een criminele organisatie die verstoring van de openbare orde door intimidatie of terreur ten doel heeft. Blijkens de stukken hielden de jegens hem genomen administratieve politiemaatregelen, waarvan de wettigheid in het hoofdgeding aan de orde is, verband met het feit dat hij lid was van een gewapende en georganiseerde groep waarvan de activiteiten de openbare orde op het Franse grondgebied verstoren. Het verhinderen van dergelijke activiteiten kan overigens worden geacht onder de handhaving van de openbare veiligheid te vallen.

36 Bovendien zij opgemerkt dat de verwijzende rechter in de zaak Rutili, reeds aangehaald, in twijfel verkeerde omtrent de vraag of in een concrete situatie zoals die van Rutili, die vakbondsrechten had uitgeoefend, een maatregel ter bescherming van de openbare orde kon worden vastgesteld. In de onderhavige zaak daarentegen gaat de verwijzende rechter uit van de premisse dat redenen van openbare orde eraan in de weg staan dat de migrerende werknemer in het hoofdgeding op een deel van het grondgebied verblijft, en dat wanneer voor dat deel van het grondgebied geen verblijfsverbod kan worden opgelegd, deze redenen een verblijfsverbod voor het gehele grondgebied rechtvaardigen.

37 In deze omstandigheden moet worden onderzocht of artikel 48 van het Verdrag zich ertegen verzet dat een lidstaat jegens een migrerende werknemer die onderdaan is van een andere lidstaat, administratieve politiemaatregelen treft waarbij het recht van verblijf van deze migrerende werknemer tot een deel van het nationale grondgebied wordt beperkt.

38 Zoals de advocaat-generaal in punt 29 van zijn conclusie terecht heeft beklemtoond, volgt uit de bewoordingen van artikel 48, lid 3, van het Verdrag niet dat de uit hoofde van openbare orde gerechtvaardigde beperkingen van het vrije verkeer van werknemers altijd hetzelfde territoriale toepassingsgebied moeten hebben als de door deze bepaling verleende rechten. Het afgeleide recht verzet zich overigens niet tegen deze uitlegging. Hoewel artikel 6, lid 1, sub a, van richtlijn 68/360 eist dat de verblijfskaart geldig is voor het gehele grondgebied van de lidstaat die ze heeft afgegeven, kan immers op grond van artikel 10 van deze richtlijn onder meer uit hoofde van openbare orde van die bepaling worden afgeweken.

39 Er zij aan herinnerd dat het voorbehoud in artikel 48, lid 3, van het Verdrag de lidstaten de mogelijkheid biedt om in geval van een werkelijke en genoegzaam ernstige bedreiging van een fundamenteel belang van de samenleving, het vrije verkeer van werknemers te beperken (zie in die zin arresten van 27 oktober 1977, Bouchereau, 30/77, Jurispr. blz. 1999, punt 35, en 5 februari 1991, Roux, C-363/89, Jurispr. blz. I-273, punt 30).

40 Het Hof heeft herhaaldelijk geoordeeld dat de in artikel 48 EG-Verdrag en artikel 56 EG-Verdrag (thans, na wijziging, artikel 46 EG) gemaakte voorbehouden de lidstaten toestaan, jegens onderdanen van andere lidstaten in het bijzonder om redenen van openbare orde maatregelen te nemen die zij jegens hun eigen onderdanen niet kunnen treffen, aangezien zij laatstgenoemden niet van het nationale grondgebied kunnen verwijderen, noch hun de toegang tot dit grondgebied kunnen ontzeggen (zie arresten van 4 december 1974, Van Duyn, 41/74, Jurispr. blz. 1337, punten 22 en 23; 18 mei 1982, Adoui en Cornuaille, 115/81 en 116/81, Jurispr. blz. 1665, punt 7; 17 juni 1997, Shingara en Radiom, C-65/95 en C-111/95, Jurispr. blz. I-3343, punt 28, en 19 januari 1999, Calfa, C-348/96, Jurispr. blz. I-11, punt 20).

41 Wanneer jegens onderdanen van andere lidstaten verwijderingsmaatregelen of een verblijfsverbod kunnen worden toegepast, kunnen jegens hen ook minder strenge maatregelen worden vastgesteld, zoals gedeeltelijke beperkingen van hun verblijfsrecht die zijn gerechtvaardigd uit hoofde van openbare orde, ook al kan de betrokken lidstaat jegens zijn eigen onderdanen geen identieke maatregelen nemen.

42 Er zij evenwel aan herinnerd dat een lidstaat op grond van het in de artikelen 48 en 56 van het Verdrag gemaakte voorbehoud inzake openbare orde jegens een onderdaan van een andere lidstaat geen maatregelen kan nemen wegens gedragingen die, indien zij bij onderdanen van eerstgenoemde lidstaat worden vastgesteld, geen aanleiding geven tot repressieve maatregelen, noch ook tot andere daadwerkelijke, op bestrijding van zulke gedragingen gerichte maatregelen (zie in die zin arrest Adoui en Cornuaille, reeds aangehaald, punt 9).

43 Verder zij eraan herinnerd dat een maatregel waarbij een van de door het Verdrag gewaarborgde fundamentele vrijheden wordt beperkt, slechts gerechtvaardigd is indien hij het evenredigheidsbeginsel eerbiedigt. In dit verband moet een dergelijke maatregel geschikt zijn om het nagestreefde doel te verwezenlijken, en mag hij niet verder gaan dan nodig is voor het bereiken van dat doel (arrest van 30 november 1995, Gebhard, C-55/94, Jurispr. blz. I-4165, punt 37).

44 Voorts zij beklemtoond dat het aan de nationale rechter staat om te onderzoeken of de in casu vastgestelde maatregelen daadwerkelijk betrekking hebben op individueel gedrag dat een werkelijke en genoegzaam ernstige bedreiging voor de openbare orde of de openbare veiligheid vormt, en of deze maatregelen het evenredigheidsbeginsel eerbiedigen.

45 Bijgevolg moet op de prejudiciële vraag worden geantwoord dat artikel 48 van het Verdrag noch de bepalingen van afgeleid recht ter uitvoering van het vrije verkeer van werknemers zich ertegen verzetten dat een lidstaat jegens een migrerende werknemer die onderdaan is van een andere lidstaat, administratieve politiemaatregelen neemt waarbij het recht van verblijf van deze werknemer tot een deel van het nationale grondgebied wordt beperkt, mits

— op diens individueel gedrag gebaseerde redenen van openbare orde of openbare veiligheid dit rechtvaardigen,

— deze redenen, wanneer een gedeeltelijke beperking niet mogelijk is, wegens de ernst ervan, slechts tot een verblijfsverbod voor of een verwijdering van het gehele nationale grondgebied kunnen leiden,

— het gedrag dat de betrokken lidstaat beoogt te voorkomen, indien het bij zijn eigen onderdanen wordt vastgesteld, aanleiding geeft tot repressieve maatregelen of tot andere daadwerkelijke, op bestrijding ervan gerichte maatregelen.

Kosten

46 De kosten door de Franse, de Belgische, de Spaanse en de Italiaanse regering, alsmede de Commissie wegens indiening van hun opmerkingen bij het Hof gemaakt, komen niet voor vergoeding in aanmerking. Ten aanzien van de partijen in het hoofdgeding is de procedure als een aldaar gerezen incident te beschouwen, zodat de nationale rechterlijke instantie over de kosten heeft te beslissen.

HET HOF VAN JUSTITIE,

uitspraak doende op de door de Conseil d'État bij beschikking van 29 december 2000 gestelde vraag, verklaart voor recht:

Artikel 48 EG-Verdrag (thans, na wijziging, artikel 39 EG) noch de bepalingen van afgeleid recht ter uitvoering van het vrije verkeer van werknemers verzetten zich ertegen dat een lidstaat jegens een migrerende werknemer die onderdaan is van een andere lidstaat, administratieve politiemaatregelen neemt waarbij het recht van verblijf van deze werknemer tot een deel van het nationale grondgebied wordt beperkt, mits

— op diens individueel gedrag gebaseerde redenen van openbare orde of openbare veiligheid dit rechtvaardigen,

— **deze redenen, wanneer een gedeeltelijke beperking niet mogelijk is, wegens de ernst ervan, slechts tot een verblijfsverbod voor of een verwijdering van het gehele nationale grondgebied kunnen leiden,**

— **het gedrag dat de betrokken lidstaat beoogt te voorkomen, indien het bij zijn eigen onderdanen wordt vastgesteld, aanleiding geeft tot repressieve maatregelen of tot andere daadwerkelijke, op bestrijding ervan gerichte maatregelen.**

Rodríguez Iglesias	Puissochet	Wathelet
Schintgen	Gulmann	Edward
La Pergola	Jann	Skouris
Macken	Colneric	von Bahr
	Cunha Rodrigues	

Uitgesproken ter openbare terechtzitting te Luxemburg op 26 november 2002.

De griffier

R. Grass

De president

G. C. Rodríguez Iglesias