

2. In communautair verband is het begrip „openbare orde”, met name omdat het een afwijking van de grondbeginselen op het stuk van gelijke behandeling en vrij verkeer van werknemers moet rechtvaardigen, in strikte zin te verstaan, zodat zijn inhoud niet zonder controle van de instellingen der Gemeenschap eenzijdig door de onderscheiden Lid-Staten kan worden bepaald.
 3. Aan het recht van de onderdanen der Lid-Staten op toegang tot het grondgebied van een andere Lid-Staat, alsmede aan het recht aldaar verblijf te houden en zich aldaar te verplaatsen, mogen slechts beperkingen worden gesteld wanneer hun aanwezigheid of hun gedrag een werkelijke en genoegzaam ernstige bedreiging voor de openbare orde oplevert.
 4. Maatregelen ter handhaving van de openbare orde moeten worden getoetst aan alle regelen van het gemeenschapsrecht welke enerzijds ten doel hebben de Lid-Staten bij hun mogelijkheid dienaangaande een discretionair oordeel uit te spreken aan banden te leggen en anderzijds de verdediging van personen die uit dien hoofde aan beperkende maatregelen zijn onderworpen te waarborgen.
- Zulke grenzen en waarborgen liggen met name besloten in de aan de Lid-Staten opgelegde verplichting aan de te nemen maatregelen uitsluitend het individueel gedrag van betrokkenen ten grondslag te leggen, zich in zoverre te onthouden van alle maatregelen die met het oog op andere doeleinden dan die van de openbare orde zouden worden aangewend of inbreuk zouden maken op de uitoefening van de syndicale rechten, aan allen die door beperkende maatregelen worden getroffen — behoudens wanneer overwegingen van staatsveiligheid zich daartegen verzetten — de aan het genomen besluit ten grondslag liggende redenen mede te delen en tenslotte te verzekeren dat betrokkenen werkelijk in beroep kunnen komen.
5. Maatregelen tot beperking van het recht van verblijf die alleen op een gedeelte van het nationale grondgebied van toepassing zijn, mogen 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.

In de zaak 36-75,

betreffende een verzoek aan het Hof krachtens artikel 177 EEG-Verdrag van de Tribunal Administratif te Parijs, in het aldaar aanhangig geding tussen

ROLAND RUTILI, verblijvende te Gennevilliers,

en

DE MINISTER VAN BINNENLANDSE ZAKEN,

om een prejudiciële beslissing inzake de uitlegging van artikel 48 van het EEG-Verdrag,

wijst

HET HOF VAN JUSTITIE,

samengesteld als volgt: R. Lecourt, President, H. Kutscher, Kamerpresident, A. M. Donner, J. Mertens de Wilmars, P. Pescatore, M. Sørensen en A. J. Mackenzie Stuart, Rechter,

Advocaat-Generaal: H. Mayras

Griffier: A. Van Houtte

het navolgende

ARREST

Ten aanzien van de feiten

Overwegende dat de feiten, het procesverloop en de opmerkingen gemaakt krachtens artikel 20 van het Protocol betreffende het Statuut van het Hof van Justitie van de EEG kunnen worden samengevat als volgt:

I — De feiten en de schriftelijke behandeling

De heer Roland Rutili, Italiaans staatsburger, is op 27 april 1940 te Loudun (Vienne) geboren; sedert zijn geboorte verblijft hij in Frankrijk; hij is met een Française getrouwd en was tot 1968 houder van een „carte de résident privilégié”; hij woonde te Audun-le-Tiche (departement Meurthe-et-Moselle), waar hij zijn werk had en vakbondsactiviteiten vervulde.

Op 12 augustus 1968 werd er door de minister van Binnenlandse Zaken te zinnen aanzien een uitwijzingsbesluit genomen.

Op 16 september 1968 werd hem het departement Puy-de-Dôme als verblijfplaats aangewezen.

Bij besluiten van 19 november 1968 stelde de minister van Binnenlandse Zaken beide voornoemde besluiten buiten werking; op dezelfde dag stelde hij de prefect van de prefectuur Moselle in kennis van zijn besluit de heer Rutili het verblijf in de departementen Moselle, Meurthe-et-Moselle, Meuse en Vosges te ontzeggen.

Op 17 januari 1970 vroeg de heer Rutili als onderdaan van een Lid-Staat der EEG een verblijfskaart aan.

Op 9 juli 1970 kwam hij bij de Tribunal Administratif te Parijs in beroep tegen het implicite genomen besluit houdende de weigering hem zodanig document te verstrekken.

Op 23 oktober 1970 reikte de prefect van politie, handelende op instructie van de minister van Binnenlandse Zaken d.d. 17 juli, hem in zijn hoedanigheid van onderdaan van een Lid-Staat der EEG een tot 22 oktober 1975 geldige verblijfskaart uit, waarin hem evenwel het verblijf in de departementen Moselle, Meurthe-et-Moselle, Meuse en Vosges werd ontzegd.

Op 16 december 1970 kwam de heer Rutili in beroep bij de Tribunal Admini-

stratif te Parijs, nietigverklaring vordende van het besluit waarbij de territoriale geldigheid van zijn verblijfsvergunning werd beperkt.

Tijdens de mondelinge behandeling door de Tribunal Administratif bleek dat verzoekers aanwezigheid in de Lotharingse departementen volgens de minister van Justitie „aanleiding kon geven tot verstoring van de openbare orde” en dat hem bepaalde — overigens betwiste — activiteiten worden verweten, die voornamelijk zouden hebben bestaan uit gedragingen van politieke aard tijdens de verkiezingen van maart 1967 en de gebeurtenissen van mei-juni 1968 alsmede in zijn deelneming aan een te Audun-le-Tiche gehouden betoging ter gelegenheid van de viering van de 14e juli 1968.

Bij beschikking van 16 december 1974 heeft de Tribunal Administratif te Parijs krachtens artikel 177 het geding geschorst totdat het Hof van Justitie bij wege van prejudiciële beslissing uitspraak zou hebben gedaan inzake de navolgende vragen:

1. Heeft de in artikel 48 van het Verdrag tot oprichting van de EEG gebezigde uitdrukking „... behoudens de uit hoofde van openbare orde gerechtvaardigde beperkingen...” alleen betrekking op de algemene bestuursmaatregelen, die elke Lid-Staat van de EEG heeft genomen om op zijn grondgebied het vrije verkeer en het verblijf van onderdanen van de andere Lid-Staten te beperken of ook op ter uitvoering van dergelijke algemene maatregelen genomen individuele besluiten?
2. Welke betekenis moet aan het woord „gerechtvaardigd” worden toegekend?

De beschikking van de Tribunal Administratif te Parijs is op 9 april 1975 ter griffie van het Hof ingeschreven.

Overeenkomstig artikel 20 van het Protocol betreffende het Statuut van het Hof van Justitie van de EEG zijn er op 16, 20 en 26 juni 1975 schriftelijke opmerkin-

gen ingediend door onderscheidenlijk de Commissie van de Europese Gemeenschappen, de regering van de Franse republiek en de regering van de Italiaanse republiek.

Het Hof heeft, op rapport van de Rechter-Rapporteur en gehoord de Advocaat-Generaal, besloten zonder instructie tot de mondelinge behandeling over te gaan.

Op 2 september 1975 heeft de regering van de Franse republiek het Hof desgevraagd nadere inlichtingen verstrekt nopens de materiële en processuele voorwaarden waaronder aan Franse onderdanen het verblijf op een gedeelte van het nationale grondgebied kan worden ontzegd.

II — Bij het Hof ingediende schriftelijke opmerkingen

A — De eerste vraag

De regering van de Franse republiek meent dat het antwoord op deze vraag besloten ligt in 's Raads richtlijn nr. 64/221 van 25 februari 1969 „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 blz. 858), houdende de voorwaarden waaronder op die gronden individuele besluiten kunnen worden genomen; zij wijst met name op artikel 3, lid 1, volgens hetwelk „de maatregelen van openbare orde of openbare veiligheid... uitsluitend [moeten] berusten op het persoonlijk gedrag van de betrokkene”. Naar die richtlijn wordt ook uitdrukkelijk verwezen in de derde overweging van de considerans van 's Raads door de Franse rechter aangehaalde richtlijn nr. 68/360 van 15 oktober 1968 „inzake de opheffing van de beperkingen van de verplaatsing en het verblijf van de werknemers der Lid-Staten en van hun familie binnen de Gemeenschap (PB nr. L 257, blz. 13).

De regering van de Italiaanse republiek acht het wenselijk dat in de Lid-Staten van de EEG in verordeningen van algemene en abstracte strekking op grondslag van uniforme communautaire criteria de redenen van openbare orde worden vermeld welke de uit artikel 48 van het EEG-Verdrag voortvloeiende rechten kunnen beperken; een individueel besluit van de administratie waarbij de abstracte regeling in concreto wordt toegepast, zou dan veel van zijn discretionair karakter verliezen. Naar de tegenwoordige stand van het gemeenschapsrecht kunnen beperkingen van het recht op vrij verkeer weliswaar bij individuele maatregelen der administratie worden opgelegd, doch de beoordeling der aan de openbare orde ontleende overwegingen behoort van geval tot geval te geschieden aan de hand van de communautaire regeling die juist is vastgesteld om deze discretionaire bevoegdheid, gezien de doelstellingen van artikel 48, te beperken.

Met betrekking tot de vraag of bij individuele maatregelen van de administratie een alleen voor bepaalde gebieden geldend verblijfsverbod kan worden opgelegd zij vastgesteld dat waar volgens artikel 6, lid 1, alinea a, van richtlijn nr. 68/360 de verblijfskaart, zoals die aan onderdanen van een Lid-Staat van de EEG wordt uitgereikt, behoort te gelden voor het gehele grondgebied van de staat die de kaart heeft afgegeven, artikel 10 van diezelfde richtlijn de Lid-Staten toestaat van haar bepalingen af te wijken om redenen van openbare orde, openbare veiligheid of volksgezondheid. Het lijkt er dus op dat redenen van openbare orde een voor bepaalde gedeelten van het nationale grondgebied geldend verblijfsverbod kunnen rechtvaardigen.

Maar uit 's Hofs arrest van 26 februari 1975, gewezen in de zaak 67-74 Bon-signore/Oberstadtdirektor der Stadt Köln; verzoek om een prejudiciële beslissing van het Verwaltungsgericht Köln, Jurispr. 1975, blz. 297) blijkt dat de uitzonderingen op de regelen betreffende het vrije verkeer van personen strikt moeten wor-

den uitgelegd; de persoonlijke gedragingen welke tot toepassing ervan kunnen leiden moeten dus van bijzonder ernstige aard zijn. Men zou het er dan voor kunnen houden dat er volgens het gemeenschapsrecht geen gradaties mogen worden aangebracht naar gelang van de ernst der gedragingen die tot maatregelen van de politie aanleiding kunnen geven en de mogelijkheid tot oplegging van een tussenmaatregel, bestaande in ontzegging van het verblijf in bepaalde gedeelten van het nationale grondgebied, in twijfel kunnen trekken. Trouwens, dat de opgelegde maatregel geen uitwijzing doch alleen een partieel verblijfsverbod behelst, wettigt de conclusie dat het gedrag dat tot toepassing dier maatregel heeft geleid, niet zo ernstig is als volgens de regeling der Gemeenschap het geval zou moeten zijn.

De Commissie van de Europese Gemeenschappen is van mening dat de vraag of het in artikel 48, lid 3, van het EEG-Verdrag ten behoeve van de openbare orde gemaakte voorbehoud ook geldt voor individuele besluiten, genomen krachtens algemene bestuursmaatregelen waarbij een Lid-Staat op zijn grondgebied het vrije verkeer en het verblijf van onderdanen der Lid-Staten aan beperkingen onderwerpt, behoudens enkele aanvullende opmerkingen bevestigend moet worden beantwoord.

a) De ruime discretionaire bevoegdheden waarover de vreemdelingenpolitie in den regel beschikt, wordt beperkt in richtlijn nr. 64/221, waarin het optreden van de nationale autoriteiten zowel door materiële rechtsvoorschriften (artikelen 2, 3 en 4) als door procedurevoorschriften (artikelen 5-9) aan banden worden gelegd. Sommige bepalingen van het gemeenschapsrecht betreffende het in het belang der openbare orde gemaakte voorbehoud, en wel met name artikel 48 van het Verdrag en artikel 3, lid 1, van richtlijn nr. 64/221, zijn in de rechtsorde der Lid-Staten rechtstreeks toepasselijk. De discretionaire bevoegdheid van de politie wordt dus niet alleen begrensd door

het nationale recht, eventueel aangevuld via omzetting van de voorschriften der richtlijn in nationale rechtsvoorschriften, doch ook door de rechtstreeks toepasselijke voorschriften van de richtlijn der Gemeenschap.

b) Juist wanneer er individuele besluiten worden genomen, zijn die grenzen van bijzonder belang: er moet volgens de richtlijn van geval tot geval een onderzoek worden ingesteld.

c) De in artikel 48, lid 3, van het EEG-Verdrag gebezigde term behoudens de uit hoofde van openbare orde, openbare veiligheid... gerechtvaardigde beperkingen" betreft dus in de allereerste plaats individuele besluiten, genomen jegens onderdanen van een Lid-Staat van de EEG.

B — De tweede vraag

De regering van de Franse republiek is van mening dat de juiste betekenis van het in artikel 48 van het EEG-Verdrag gebezigde woord „gerechtvaardigd” — in „behoudens de uit hoofde van openbare orde ... gerechtvaardigde beperkingen” — kan worden ontleend aan het op 4 december 1974 door het Hof in de zaak 41-74 (van Duyn/Home Office; verzoek om een prejudiciële beslissing van de Chancery Division of the High Court of Justice; Jurispr. 1974, blz. 1337) gewezen arrest, waarin het Hof met name overwoog dat:

het begrip openbare orde in communautair verband en met name als rechtvaardiging van een uitzondering op het grondbeginsel van het vrije verkeer van werknemers, strikt moet worden opgevat, zodat de strekking ervan niet eenzijdig door elk der Lid-Staten zonder controle van de gemeenschapsinstellingen kan worden bepaald;

... niettemin de specifieke omstandigheden die een beroep op het begrip openbare orde zouden kunnen rechtvaardigen, naar land en tijd kunnen verschillen en

dat mitsdien ten deze aan de bevoegde nationale autoriteiten een beoordelingsmarge, binnen de door het Verdrag gestelde grenzen, moet worden toegekend;

en

... hieruit volgt dat een Lid-Staat om redenen van openbare orde in voorkomend geval een onderdaan van een andere Lid-Staat kan verhinderen gebruik te maken van het beginsel van het vrije verkeer van werknemers om een bepaalde dienstbetrekking te aanvaarden, ook al legt zij haar eigen onderdanen geen analoge beperking op;

De regering van de Italiaanse republiek houdt het er voor dat, met name gezien artikel 6 van richtlijn nr. 64/221, het woord „gerechtvaardigd” in de eerste plaats wil zeggen dat maatregelen waarbij om redenen van openbare orde de in artikel 48 van het Verdrag gewaarborgde rechten worden beperkt, ten volle met redenen omkleed dient te zijn; en dat kan van het ten principale bestreden besluit kennelijk niet worden gezegd.

Aan de redengeving van dat besluit kan ook niet worden afgelezen of het in artikel 3, lid 1, van richtlijn nr. 64/221 omschreven beginsel in concreto is geëerbiedigd, en met name niet of de gewraakte maatregel alleen het oog heeft op bedreigingen voor de openbare orde en de openbare veiligheid die zouden zijn uitgegaan van degene tegen wie de maatregel is gericht dan wel of er toe is besloten met de — ongeoorloofde — bedoeling dat er jegens andere buitenlanders een zeker ontradend effect van zou uitgaan.

Trouwens, naar gemeenschapsrecht kunnen beperkingen van het vrije verkeer niet door de beugel wanneer zij worden opgelegd zonder dat de beroepsrechten der betrokkenen onder de voorwaarden gesteld in de artikelen 8 en 9 van richtlijn nr. 64/221 zijn gewaarborgd.

Een en ander voert tot de slotsom dat de om redenen van openbare orde aan het

vrije verkeer van werknemers gestelde beperkingen, zoals die in artikel 48, lid 3, van het Verdrag bij wege van uitzondering worden mogelijk gemaakt, als geoorloofd zijn te beschouwen wanneer zij voldoen aan de materiële en formele voorschriften van richtlijn nr. 64/221 — die volgens 's Hofs jurisprudentie in restrictieve zin moeten worden uitgelegd —.

Volgens de *Commissie van de Europese Gemeenschappen* moet de vraag naar de precieze betekenis van het woord „gerechtvaardigd” met inachtneming van drieërlei gezichtspunt worden beschouwd:

a) In de eerste plaats moet de maatregel in die zin gerechtvaardigd zijn dat het besluit waarbij zij — jegens betrokkene — werd genomen, gemotiveerd dient te zijn.

Waar de maatregel slechts mag berusten op genoegzame, met het persoonlijk gedrag van betrokkene verband houdende redenen, moeten die redenen hem worden opgegeven, en wel met name ten einde hem in staat te stellen gebruik te maken van de beroepsmogelijkheden welke de Lid-Staat hem krachtens de artikelen 8 en 9 van richtlijn nr. 64/221 dient open te stellen. Volgens artikel 6 van die richtlijn worden „de redenen van openbare orde, van openbare veiligheid of van volksgezondheid, die ten grondslag liggen aan een op hem betrekking hebbende besluit, ... ter kennis van de betrokkene gebracht, tenzij hiertegen uit een oogpunt van veiligheid van de staat bezwaar staat”. In casu staat het aan de rechter die van het bodemgeschil heeft kennis te nemen, te beslissen of de maatregel in die zin „gerechtvaardigd” is geweest.

b) Met betrekking tot de draagwijdte van de term „openbare orde” — gebezigd ter rechtvaardiging van de jegens een buitenlander genomen maatregelen — dient men zich, met name gezien richtlijn nr. 64/221, 's Hofs jurisprudentie en de opvatting van de Franse minister van

Binnenlandse Zaken, door de navolgende overwegingen te laten leiden:

— De toegang tot het grondgebied der Lid-Staten en het recht aldaar te verblijven is een onmisbaar bestanddeel van het vrije verkeer der personen, dat op zijn beurt als een van de grondslagen der Gemeenschap is te beschouwen. De uitoefening van dit recht op toegang en verblijf, omschreven in artikel 48 van het EEG-Verdrag, mag van geen enkel ander voorbehoud afhankelijk worden gemaakt dan van die welke in lid 3 van genoemd artikel limitatief zijn omschreven en de openbare orde, de openbare veiligheid en de volksgezondheid betreffen; het gaat hier om een uitzondering, die dan ook in restrictieve zin moet worden uitgelegd.

— Met het begrip openbare orde mag dus slechts in bijzonder ernstige gevallen worden gewerkt.

— In de Lid-Staten van de Gemeenschap worden de fundamentele mensenrechten, de „openbare vrijheden”, door de staat gehuldigd en erkend. Het nationale positieve recht regelt de status van deze onderscheiden vrijheidsrechten en stelt er de grenzen van vast — hetzij om een gelijktijdige uitoefening dier vrijheden mogelijk te maken, hetzij om de bescherming van de maatschappij te verzekeren —. Die beperkingen leveren een wezenlijke maatstaf op wanneer moet worden vastgesteld met ingang van welk tijdstip een activiteit geacht mag worden een „maatschappelijk gevaar” op te leveren. Aldus kan een activiteit welke de wettige uitoefening behelst van een als zodanig in het nationaal recht erkende openbare vrijheid, nauwelijks geacht worden gevaar voor de openbare orde van die staat op te leveren wanneer betrokkene een buitenlander is.

— Op de terreinen welke onder de uitoefening der openbare vrijheden vallen moet bij de beoordeling van schending van de openbare orde door een buitenlander niet slechts worden te rade gegaan met de nationale regelen van het ontvangend land dat zulke vrijheden aan zijn burgers toekent, doch ook met de internationale verplichtingen welke dat land ten deze is aangegaan.

— Het uitoefenen van syndicale rechten door een buitenlander — op dezelfde voorwaarden waarop dat door de eigen onderdanen geschiedt — kan op zichzelf niet geacht worden een bedreiging van de openbare orde op te leveren. De uitoefening van die rechten wordt erkend in artikel 8 van 's Raads verordening nr. 1612/68 van 15 oktober 1968 betreffende het vrije verkeer van werknemers binnen de Gemeenschap (PB nr. L 257, blz. 2), alsook in verschillende internationale akten. Die erkenning brengt mede dat buitenlanders — zonder dat van enigerlei discriminatie naar het land van afstamming of afkomst sprake kan zijn — metterdaad het recht tot deelneming aan collectieve onderhandelingen, met name ook het recht tot collectieve acties over te gaan wanneer er belangenconflicten rijzen, en ook het stakingsrecht, mogen uitoefenen. Het uitoefenen van het recht lid te zijn van een vakbond is aan bepaalde wettelijke beperkingen onderworpen, zoals die in een democratische maatschappij nodig zijn om de eerbiediging van de rechten en vrijheden van anderen te waarborgen en de openbare orde, de nationale veiligheid, de volksgezondheid alsook de goede zeden te beschermen. In dit verband dient te worden bedacht dat het begrip politieke neutraliteit, zoals die met name voor buitenlanders geldt, met behoedzaamheid moet worden gehanteerd in het kader van een Gemeenschap die op een steeds verder gaande integratie van de migrerende werknemer in het ontvangende land uit is en zo gaarne op haar politieke doelstellingen wijst. Het ontvangende land moet ongetwijfeld aan de politieke activiteit der buitenlanders beperkingen stellen; evenwel dient te worden vermeden dat het onder de dekmantel van politieke neutraliteit komt tot een belemmering van de normale uitoefening van wettige economische en sociale rechten, zoals die ook in het gemeenschapsrecht worden erkend.

c) Met betrekking tot de vraag of de genomen maatregel in casu als gerechtvaardigd is te beschouwen, kan het vol-

gende worden opgemerkt:

— In richtlijn nr. 64/221 worden als tegen de onderdaan van een Lid-Staat mogelijkwijze te nemen speciale maatregelen met zoveel woorden genoemd weigering van afgifte van een verblijfsvergunning en verwijdering van het grondgebied; er wordt evenwel niet gezegd dat om redenen van openbare orde het verblijf op een gedeelte van het grondgebied zou kunnen worden ontzegd.

— Men zou op het eerste gezicht kunnen denken dat wanneer de politie jegens een buitenlander tot uitwijzing mag besluiten, zij a fortiori een minder vergaande maatregel kan nemen en dat het voor de politie zelfs verleidelijk zou kunnen worden om in alle gevallen waarin een minder vergaande maatregel haar verboden mocht zijn, maar tot uitwijzing te besluiten.

— Doch het recht zich vrijelijk binnen een staat te bewegen en daar zijn verblijfplaats te kiezen is als een grondrecht te beschouwen; eveneens moet volgens artikel 6, lid 1, alinea a van richtlijn nr. 68/360 de verblijfskaart — een eenvoudig verblijfsdocument waarin het in de richtlijn erkende verblijfsrecht administratief wordt vastgelegd — in beginsel gelden voor het hele grondgebied van de staat die de kaart heeft afgegeven. Men kan zich afvragen of de Franse gezagsorganen gerechtigd waren de draagwijdte van deze gemeenschapsrechtelijke bepaling te beperken door bij decreet van 5 januari 1970 te bepalen dat „de aan een onderdaan van een Lid-Staat van de EEG uitgereikte verblijfskaart voor het gehele Franse grondgebied geldt tenzij de minister van Binnenlandse Zaken om redenen van openbare orde een andersluidende individuele beslissing neemt”.

— Nochtans kan aan vreemdelingen een verblijfplaats worden aangewezen in bepaalde gevallen waarin redenen van openbare orde inderdaad schijnen te rechtvaardigen dat er speciaal voor vreemdelingen geldende beperkingen worden gesteld. Maar de toepassing op vreemdelingen van de algemene regel vervat in het decreet van 5 januari 1970

moet van geval tot geval kunnen worden gerechtvaardigd. De in het hoofdgeding bestreden maatregel lijkt evenwel discriminatie te behelzen — dan wel niet te zijn gegrond —.

— Tenslotte kunnen aan het verblijfsverbod voor betrokkene en zijn gezin bijzonder ernstige gevolgen verbonden zijn.

d) Een en ander voert tot de slotsom dat een individuele maatregel, wil zij als „gerechtvaardigd” in de zin van artikel 48, lid 3, van het EEG-Verdrag worden beschouwd:

— overeenkomstig de artikelen 8 en 9 van richtlijn nr. 64/221 moet zijn gemotiveerd;

— op bijzonder ernstige gronden moet berusten, met name wanneer de activiteit welke aan een onderdaan van een Lid-Staat wordt verweten geschiedt in het kader van de uitoefening van een vrijheidsrecht dat door de Staat waar betrokkene verblijf houdt met zoveel woorden wordt erkend — dan wel van een bij internationale akte erkend grondrecht —; de uitoefening der syndicale rechten kan geen inbreuk op de openbare orde of openbare veiligheid in de zin van artikel 48, lid 3, behelzen wanneer zij geschiedt in een vorm welke voor de eigen onderdanen als geoorloofd wordt beschouwd;

— gezien de beperking van het vrije verkeer welke zij medebrengt en de ge-

volgen waartoe zij voor betrokkene en zijn gezin leidt, in ieder individueel geval bepaaldelijk moet zijn afgestemd op de bedreiging voor de openbare orde welke van degene tegen wie zij gericht is uitgaat.

III — De mondelinge behandeling

De heer Rutili, verzoeker in het hoofdgeding, vertegenwoordigd door M. Manville, advocaat te Parijs, en de Commissie van de Europese Gemeenschappen, vertegenwoordigd door haar juridisch adviseur J. Cl. Séché, zijn ter terechtzitting van 1 oktober 1975 gehoord.

Op die terechtzitting heeft *verzoeker in het hoofdgeding* betoogd dat aan het besluit tot beperking van de territoriale geldigheid van zijn verblijfskaart, zowel aan het Franse als aan het gemeenschapsrecht getoetst, iedere wettelijke basis ontbreekt; wat het gemeenschapsrecht betreft, zou bedoeld besluit met name een schending van de fundamentele vrijheid van verkeer en van het non-discriminatiebeginsel behelzen.

De Advocaat-Generaal heeft ter terechtzitting van 14 oktober 1975 zijn conclusie genomen.

Ten aanzien van het recht

Overwegende dat de Tribunal Administratif te Parijs bij beschikking van 16 december 1974, ingekomen ter griffie van het Hof op 9 april 1975, krachtens artikel 177 van het EEG-Verdrag twee vragen heeft gesteld betreffende de uitlegging van het in artikel 48 van het EEG-Verdrag in het belang van de openbare orde gemaakte voorbehoud, bezien in verband met de ter uitvoering van genoemd artikel genomen maatregelen, met name 's Raads verordening nr. 1612/68 en 's Raads richtlijn nr. 68/360 van 15 oktober 1968 betreffende het vrije verkeer van werknemers (PB nr. L 257, blz. 2 en 13);

- 2 Overwegende dat deze vragen zijn gesteld in het kader van de behandeling van een beroep, door een in de Franse republiek verblijvend Italiaans onderdaan ingediend tegen het besluit waarbij hem als onderdaan van een Lid-Staat der EEG een verblijfskaart is verstrekt waarin hem het verblijf in bepaalde Franse departementen werd ontzegd;
- 3 Overwegende dat er blijkens het dossier van de Tribunal Administratif en de voor het Hof gevoerde mondelinge behandeling ten aanzien van verzoeker in het hoofdgeding in 1968 eerst een besluit tot uitwijzing is genomen, en vervolgens een besluit waarbij hem een verblijfplaats in een bepaald departement werd aangewezen;
- 4 dat deze laatste maatregel op 23 oktober 1970 is vervangen door een verblijfsverbod geldende voor vier departementen, onder meer ook voor het departement waar hij zijn woonplaats had en waar zijn gezin nog steeds verblijf houdt;
- 5 dat uit het dossier en de aan het Hof verstrekte inlichtingen eveneens blijkt dat de gronden van de ten aanzien van verzoeker in het hoofdgeding genomen maatregelen hem op 16 december 1970 tijdens de behandeling voor de Tribunal Administratif, dat wil zeggen na de indiening van het beroepschrift, in algemene termen zijn medegedeeld;
- 6 dat aan betrokkene, blijkens de — door hem bestreden — inlichtingen welke de minister van Binnenlandse Zaken aan de Tribunal Administratif heeft verstrekt, wordt verweten dat hij zich in de jaren 1967 en 1968 op het terrein van politiek en vakbeweging zou hebben bewogen en dat zijn aanwezigheid in de in het besluit genoemde departementen daarom wordt geacht „de openbare orde te kunnen verstoren”;
- 7 dat de Tribunal Administratif met het oog op een oplossing van de vragen van gemeenschapsrecht welke, gezien de beginselen inzake het vrije verkeer en de gelijke behandeling van de werknemers der Lid-Statens, ten processe waren gerezen, het Hof twee vragen heeft gesteld waarmee het de draagwijdte van het in artikel 48 van het Verdrag in het belang van de openbare orde gemaakte voorbehoud nader wenst te zien vastgesteld;

De eerste vraag

- 8 Overwegende dat in de eerste plaats wordt gevraagd of de in artikel 48 van het Verdrag gebezigde term „behoudens de uit hoofde van openbare orde . . . gerechtvaardigde beperkingen” alleen betrekking heeft op de algemene bestuursmaatregelen welke iedere Lid-Staat heeft genomen teneinde op zijn grondgebied het vrije verkeer en het verblijf van onderdanen van andere Lid-Staten te beperken dan wel ook op ter uitvoering van zulke algemene maatregelen genomen individuele besluiten;
- 9 Overwegende dat artikel 48, lid 1, het vrije verkeer van werknemers binnen de Gemeenschap verzekert;
- 10 dat die vrijheid naar luid van lid 2 de afschaffing behelst van elke op de nationaliteit gegronde discriminatie ten aanzien van de werkgelegenheid, de beloning en de overige arbeidsvoorwaarden;
- 11 dat zij naar luid van lid 3 voor de werknemers het recht inhoudt zich op het grondgebied der Lid-Staten vrijelijk te verplaatsen, er voor de uitoefening van een betrekking te verblijven en er na afloop van die betrekking verblijf te houden;
- 12 dat tenslotte, onverminderd de bijzondere bepalingen in het Verdrag gesteld, naar luid van zijn artikel 7 binnen zijn werkingssfeer elke discriminatie op grond van de nationaliteit is verboden;
- 13 dat evenwel volgens artikel 48, lid 3, het vrije verkeer van werknemers, en wel met name hun vrijheid zich op het grondgebied der Lid-Staten te verplaatsen, kan worden ingeperkt om redenen van openbare orde, openbare veiligheid en volksgezondheid;
- 14 dat er ter uitvoering van voormelde bepalingen verschillende maatregelen zijn genomen, met name door vaststelling van 's Raads verordening nr. 1612/68 en 's Raads richtlijn 68/360 betreffende het vrije verkeer van werknemers;
- 15 dat het in het belang der openbare orde gemaakte voorbehoud nader is uitgewerkt in 's Raads richtlijn nr. 64/221 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, blz. 850);

- 16 dat al deze bepalingen zonder uitzondering medebrengen dat de Lid-Staten bepaalde verplichtingen hebben te vervullen, zodat het op de weg van de rechter ligt om, bijaldien wettelijke of bestuurlijke maatregelen door een Lid-Staat genomen teneinde op zijn grondgebied het vrije verkeer en het verblijf van de onderdanen der andere Lid-Staten te beperken niet met een dezer verplichtingen in overeenstemming mochten blijken te zijn, de in rechte ingeroepen voorschriften van het gemeenschapsrecht ten opzichte van het nationale recht te doen prevaleren;
- 17 dat het voorts, voor zover de bepalingen van het Verdrag en van het afgeleide recht de rechtspositie van particulieren regelen of hun rechtsbescherming verzekeren, op de weg ligt van de nationale rechter na te gaan of individuele besluiten zich met de desbetreffende bepalingen van het gemeenschapsrecht verdragen;
- 18 dat zulks niet alleen geldt voor de beginselen van non-discriminatie en vrij verkeer die in de artikelen 7 en 48 van het Verdrag en in verordening nr. 1612/68 besloten liggen, doch ook voor de voorschriften van richtlijn nr. 64/221 die bestemd zijn om de draagwijdte van het in het belang der openbare orde gemaakte voorbehoud vast te stellen en aan degenen die getroffen worden door maatregelen waarbij hun vrijheid van verplaatsing en verblijf aan banden wordt gelegd, ten aanzien van de procedure bepaalde minimale waarborgen te bieden;
- 19 dat niet alleen eerbiediging der rechtsstreeks in het Verdrag en in verordening nr. 1612/68 aan de onderdanen der Lid-Staten verleende rechten tot die conclusie leidt, doch ook artikel 3 van richtlijn nr. 64/221, waarin met zoveel woorden is bepaald dat de maatregelen van openbare orde of openbare veiligheid „uitsluitend [moeten] berusten op het persoonlijk gedrag van de betrokkene”;
- 20 dat deze zienswijze zich te meer opdringt nu in de nationale wettelijke regelingen betreffende de handhaving van openbare orde en veiligheid in de regel

aan de nationale gezagsorganen beleidsoordelen worden overgelaten welke aan iedere rechtscontrole zouden kunnen worden onttrokken indien de rechter zijn onderzoek niet zou mogen uitstrekken tot krachtens het voorbehoud van artikel 48, lid 3, van het Verdrag genomen individuele besluiten;

- 21 dat de gestelde vraag derhalve in die zin moet worden beantwoord dat de in artikel 48 gebezigde woorden „behoudens de uit hoofde van openbare orde ... gerechtvaardigde beperkingen”, gebezigd in artikel 48, niet slechts betrekking hebben op de algemene bestuursmaatregelen die elke Lid-Staat van de EEG heeft genomen om op zijn grondgebied het vrije verkeer en het verblijf van onderdanen van andere Lid-Statens te beperken, doch ook op ter toepassing van dergelijke algemene maatregelen genomen individuele besluiten;

De tweede vraag

- 22 Overwegende dat in de tweede plaats wordt gevraagd naar de betekenis welke in artikel 48, lid 3, van het Verdrag — „behoudens de uit hoofde van openbare orde ... gerechtvaardigde beperkingen” — aan het woord „gerechtvaardigd” moet worden gehecht;
- 23 Overwegende dat de in deze bepaling gebezigde term „gerechtvaardigde beperkingen” betekent dat er met name wat het recht van de onderdanen der Lid-Statens op verplaatsing en verblijf betreft, slechts ruimte is voor beperkingen die met het objectieve recht, onder meer het gemeenschapsrecht, in overeenstemming zijn;
- 24 dat in zoverre enerzijds de regelen van materieel recht, anderzijds de regelen van formele of processuele aard in aanmerking dienen te worden genomen waarin de voorwaarden zijn vastgelegd met inachtneming waarvan de Lid-Statens de bevoegdheden welke hun in artikel 48, lid 3, op het stuk van openbare orde en veiligheid zijn voorbehouden, kunnen uitoefenen;
- 25 dat voorts dient te worden stilgestaan bij de in gemeenschapsrechtelijk opzicht bijzondere problemen, aan de orde gesteld door de aard van de aan de Tribunal Administratif voorgelegde maatregel — die een tot een gedeelte van het nationale grondgebied beperkt verblijfsverbod behelst —;

De rechtvaardiging van maatregelen van openbare orde in materieelrechtelijk opzicht

- 26 Overwegende dat de Lid-Staten krachtens het in artikel 48, lid 3, gemaakte voorbehoud in hoofdzaak vrij blijven de eisen van openbare orde op hun nationale behoeften af te stemmen;
- 27 dat dit begrip evenwel in communautair verband, met name omdat het een afwijking van de grondbeginselen op het stuk van gelijke behandeling en vrij verkeer van werknemers moet rechtvaardigen, in strikte zin is te verstaan, zodat zijn inhoud niet zonder controle van de instellingen der Gemeenschap eenzijdig door de onderscheiden Lid-Staten kan worden bepaald;
- 28 dat mitsdien aan het recht van de onderdanen der Lid-Staten op toegang tot het grondgebied van een andere Lid-Staat, alsmede aan het recht aldaar verblijf te houden en zich aldaar te verplaatsen, slechts beperkingen mogen worden gesteld wanneer hun aanwezigheid of hun gedrag een werkelijke en genoegzaam ernstige bedreiging voor de openbare orde oplevert;
- 29 dat artikel 3 van richtlijn nr. 64/221 de Lid-Staten ten deze verplicht bij hun beoordeling van de vraag of zulks het geval is de individuele omstandigheden in aanmerking te nemen van ieder die de bescherming van het gemeenschapsrecht geniet en zich van globale appreciaties te onthouden;
- 30 dat voorts in artikel 2 van deze zelfde richtlijn wordt bepaald dat aan de redenen van openbare orde geen oneigenlijke functie mag worden toegekend — in die zin dat ze „worden aangevoerd voor economische doeleinden”;
- 31 dat uit artikel 8 van verordening nr. 1612/68 — waarin wat betreft het lidmaatschap van vakverenigingen en de uitoefening der daarmee samenhangende rechten gelijkheid van behandeling wordt verzekerd — blijkt dat van bedoeld in het belang der openbare orde gemaakte voorbehoud ook geen gebruik mag worden gemaakt op gronden welke de uitoefening dier rechten betreffen;
- 32 dat in de gezamenlijke beperkingen welke aldus op het stuk van de vreemdelingenpolitie aan de bevoegdheden der Lid-Staten worden gesteld, bepaalde-

lijk een meer algemeen beginsel tot uitdrukking komt, dat in de artikelen 8, 9, 10 en 11 van het op 4 november 1950 te Rome getekende en door alle Lid-Staten bekrachtigde verdrag tot waarborging van de rechten van de mens en de fundamentele vrijheden en in artikel 2 van het op 16 september 1963 te Straatsburg ondertekende protocol nr. 4 bij dat verdrag is omschreven — volgens welke gelijklopend geformuleerde bepalingen de in het belang van de openbare orde en veiligheid gemaakte inbreuken op de rechten welke in voormelde artikelen worden omschreven niet verder mogen gaan dan met het oog op die behoeften „in een democratische samenleving” noodzakelijk is —;

De rechtvaardiging van de maatregelen van openbare orde uit processueel oogpunt

- 33 Overwegende dat richtlijn nr. 64/221 naar luid van de derde overweging van haar considerans onder meer bedoeld is om „in elke Lid-Staat voor de onderdanen van de andere Lid-Staten voldoende mogelijkheden tot beroep tegen bestuursrechtelijke besluiten”, behelzende maatregelen ter handhaving van de openbare orde, open te stellen;
- 34 dat de betrokkene volgens artikel 8 van dezelfde richtlijn tegen te zijnen aanzien genomen maatregelen „moet ... kunnen beschikken over de mogelijkheden van beroep die open staan voor de eigen onderdanen tegen bestuursrechtelijke besluiten”;
- 35 dat betrokkene zich bij gebreke van zulke mogelijkheden volgens artikel 9 in ieder geval moet kunnen verweren voor een bevoegde instantie, en wel bij een andere instantie dan die welke de maatregel heeft genomen waarbij zijn vrijheid werd beperkt;
- 36 dat voorts in artikel 6 van de richtlijn wordt bepaald dat de redenen die ten grondslag liggen aan een ten aanzien van betrokkene genomen besluit te zijner kennis moeten worden gebracht, tenzij daartegen uit een oogpunt van veiligheid van de staat bezwaar bestaat;
- 37 dat uit deze bepalingen blijkt dat ten behoeve van een ieder die door de aangehaalde bepalingen wordt beschermd tweërlei waarborg heeft te gelden, te weten mededeling van de gronden van alle te zijnen aanzien genomen

bepenkende maatregelen en openstelling van de mogelijkheid tegen die maatregelen in beroep te komen;

- 38 dat duidelijk dient te worden vastgesteld dat door de Lid-Staten alle maatregelen moeten worden genomen teneinde aan een ieder die door een beperkende maatregel wordt getroffen het daadwerkelijk genot van deze dubbele waarborg te verzekeren;
- 39 dat zulks met name tot gevolg heeft dat de betrokken Staat, zodra aan betrokkene kennisgeving geschiedt van de te zijnen aanzien genomen beperkende maatregel, aanstonds volledig en nauwkeurig opgave heeft te doen van de gronden van het desbetreffende besluit — ten einde hem in staat te stellen zich behoorlijk te verdedigen;

De rechtvaardiging van — met name — tot een gedeelte van het nationale grondgebied beperkte verblijfsverboden

- 40 Overwegende dat de door de Tribunal Administratif gestelde vragen zijn gerezen naar aanleiding van een maatregel welke een tot een gedeelte van het nationale grondgebied beperkt verblijfsverbod behelste;
- 41 dat de regering van de Franse republiek in antwoord op een door het Hof gestelde vraag heeft laten weten dat zulke maatregel jegens de eigen onderdanen kunnen worden genomen hetzij bij wege van bijkomende straf — naast bepaalde hoofdstraffen —, hetzij na uitroeping van de „état d'urgence”;
- 42 dat evenwel de bepalingen krachtens welke aan buitenlandse onderdanen het verblijf in bepaalde ressorten van het grondgebied kan worden verboden, berusten op bijzondere, alleen voor zulke buitenlanders geldende wettelijke of bestuurlijke voorschriften;
- 43 dat de regering van de Franse republiek in dit verband wijst op artikel 4 van 's Raads richtlijn nr. 64/220 van 25 februari 1964 inzake de opheffing van de beperkingen van de verplaatsing en het verblijf van onderdanen van de Lid-Staten binnen de Gemeenschap ter zake van de vestiging en het verrichten van diensten (PB 1964, blz. 845) volgens hetwelk „het verblijfsrecht ... zich uitstreckt] tot het gehele grondgebied van de betrokken Lid-Staat, behoudens

afzonderlijke maatregelen uit hoofde van de openbare orde of de openbare veiligheid”;

- 44 dat dit een bijzondere bepaling van de betrokken richtlijn blijkt te zijn, alleen geldende voor de vestiging en het verrichten van diensten, en dat zij in de richtlijnen betreffende het vrije verkeer van werknemers — met name in de thans geldende richtlijn nr. 68/360 — alsook in 's Raads richtlijn nr. 73/148 van 21 mei 1973 inzake de opheffing van de beperkingen van de verplaatsing en het verblijf van onderdanen van de Lid-Staten binnen de Gemeenschap ter zake van vestiging en verrichten van diensten (PB nr. L 172, blz. 14), die inmiddels richtlijn nr. 64/220 heeft vervangen — niet is overgenomen;
- 45 dat evenwel volgens de door de Commissie tijdens de mondelinge behandeling voorgestane opvatting het ontbreken van deze clausule in de thans zowel voor werknemers als op het gebied van de vestiging en het verrichten van diensten geldende richtlijnen niet zou betekenen dat de Lid-Staten aan buitenlanders — onderdanen van andere Lid-Staten — in het geheel geen tot een gedeelte van het grondgebied beperkt verblijfsverbod meer zouden kunnen opleggen;
- 46 Overwegende dat waar het Verdrag het recht van toegang tot het grondgebied der Lid-Staten alsook het recht aldaar te verblijven en zich er vrijelijk te verplaatsen omschrijft, aan het gehele grondgebied dier Staten en niet aan bepaalde onderdelen ervan wordt gerefereerd;
- 47 dat aan het in artikel 48, lid 3, met betrekking tot de handhaving van de openbare orde gemaakte voorbehoud dezelfde draagwijdte toekomt als aan de rechten aan welke uitoefening volgens bedoeld voorbehoud beperkingen kunnen worden gesteld;
- 48 dat daaruit volgt dat krachtens het desbetreffend voorbehoud van artikel 48, lid 3, verblijfsverboden slechts voor het gehele nationale grondgebied kunnen worden opgelegd;
- 49 dat daarentegen in geval van partiële, tot bepaalde gedeelten van het grondgebied beperkte verblijfsverboden de door het gemeenschapsrecht beschermde personen krachtens artikel 7 van het Verdrag — en binnen het toepas-

singsgebied van die bepaling — op voet van gelijkheid met de onderdanen van de betrokken Lid-Staat moeten worden behandeld;

50 dat daaruit volgt dat een Lid-Staat aan een onderdaan van een andere Lid-Staat voor wie de bepalingen van het Verdrag gelden, territoriaal beperkte verblijfverboden slechts kan opleggen in de gevallen waarin zulke verboden ook aan de eigen onderdanen kunnen worden opgelegd;

51 Overwegende dat de tweede vraag derhalve in die zin dient te worden beantwoord dat maatregelen ter handhaving van de openbare orde moeten worden getoetst aan alle regelen van het gemeenschapsrecht welke enerzijds ten doel hebben de Lid-Staten bij hun mogelijkheden daaromtrent een discretionair oordeel uit te spreken aan banden te leggen en anderzijds de verdediging van personen die uit dien hoofde aan beperkende maatregelen zijn onderworpen te waarborgen;

52 dat zulke grenzen en waarborgen met name besloten liggen in de aan de Lid-Staten opgelegde verplichting om aan de te nemen maatregelen uitsluitend het individueel gedrag van betrokkenen ten grondslag te leggen, zich op dit gebied te onthouden van alle maatregelen die met het oog op andere doeleinden dan die van de openbare orde zouden worden aangewend of inbreuk zouden maken op de uitoefening der syndicale rechten, aan allen die door beperkende maatregelen worden getroffen — behoudens wanneer overwegingen van staatsveiligheid zich er tegen verzetten — de aan het genomen besluit ten grondslag liggende redenen mede te delen en tenslotte te verzekeren dat betrokkenen werkelijk in beroep kunnen komen;

53 dat met name maatregelen tot beperking van 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 kunnen worden opgelegd in de gevallen waarin — en onder de voorwaarden waaronder — zulke maatregelen aan de onderdanen van de betrokken staat kunnen worden opgelegd;

Ten aanzien van de kosten

54 Overwegende dat de kosten, door de regering van de Franse republiek, de regering van de Italiaanse republiek en de Commissie van de Europese

Gemeenschappen wegens indienen hunner opmerkingen bij het Hof gemaakt, niet voor vergoeding in aanmerking komen;

- 55 dat de procedure ten aanzien van de partijen in het hoofdgeding als een in de loop van het geding voor de Tribunal Administratif te Parijs gerezen incident is te beschouwen, zodat de nationale rechtelijke instantie over de kosten heeft te beslissen;

HET HOF VAN JUSTITIE,

uitspraak doende op de door de Tribunal Administratif te Parijs bij beschikking van 16 december 1974 gestelde vragen, verklaart voor recht:

1. De woorden „behoudens de uit hoofde van de openbare orde ... gerechtvaardigde beperkingen”, gebezigd in artikel 48, hebben niet slechts betrekking op de algemene bestuursmaatregelen die elke Lid-Staat van de EEG heeft genomen om op zijn grondgebied het vrije verkeer en het verblijf van onderdanen van andere Lid-Statens te beperken, doch ook op de ter uitvoering van dergelijke algemene maatregelen genomen individuele besluiten.
2. Maatregelen ter handhaving van de openbare orde moeten worden getoetst aan alle regelen van het gemeenschapsrecht welke enerzijds ten doel hebben de Lid-Statens bij hun mogelijkheid dienaangaande een discretionair oordeel uit te spreken aan banden te leggen en anderzijds de verdediging van personen die uit dien hoofde aan beperkende maatregelen zijn onderworpen te waarborgen.

Zulke grenzen en waarborgen liggen met name besloten in de aan de Lid-Statens opgelegde verplichting aan de te nemen maatregelen uitsluitend het individueel gedrag van betrokkenen ten grondslag leggen, zich in zoverre te onthouden van alle maatregelen die met het oog op andere doeleinden dan die van de openbare orde zouden worden aangewend of inbreuk zouden maken op de uitoefening van de syndicale rechten, aan allen die door beperkende maatregelen worden getroffen — behoudens wanneer overwegingen van staatsveiligheid zich daartegen verzetten — de aan het genomen besluit ten grondslag liggende redenen mede te delen en tenslotte te

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.