



Datum van inontvangstneming : 29/01/2021

## Geanonimiseerde versie

Vertaling

C-673/20 - 1

**Zaak C-673/20**

**Verzoek om een prejudiciële beslissing**

**Datum van indiening:**

9 december 2020

**Verwijzende rechter:**

Tribunal judiciaire d'Auch (Frankrijk)

**Datum van de verwijzingsbeslissing:**

17 november 2020

**Verzoekende partij:**

EP

**Verwerende partijen:**

Préfet du Gers

Institut National de la Statistique et des Études Économiques

---

**TRIBUNAL JUDICIAIRE (rechter van eerste aanleg in burgerlijke, handels- en strafzaken, Frankrijk) BESLISSING**

[OMISSIS]

**32000 AUCH** [OMISSIS]

[OMISSIS]

**TUSSEN:**

[OMISSIS]

**VERZOEKSTER:**

**EP**

████████████████████  
████████████████████

[OMISSIS]

**EN**

**VERWEERDERS:**

**PREFECT VAN HET DEPARTEMENT GERS**

[OMISSIS]

**32000 AUCH,**

[OMISSIS]

**INSTITUT NATIONAL DE LA STATISTIQUE**

**ET DES ETUDES ECONOMIQUES (Frans**

**nationaal instituut voor de statistiek en**

**economische studies; hierna: INSEE)**

[OMISSIS]

**92120 MONTROUGE,**

[OMISSIS]

[OMISSIS]

**[Or. 2]**

### **PROCEDURE**

EP is gehuwd met een Frans staatsburger, maar omdat zij als voormalig ambtenaar van de Foreign Office trouw aan de Koningin van Engeland heeft gezworen, heeft zij door huwelijk niet de Franse nationaliteit verkregen. Zij woont sinds vele jaren in Frankrijk, waar zij het beroep van landbouwer uitoefent [OMISSIS].

Na het referendum dat op 23 juni 2016 door het Verenigd Koninkrijk is gehouden, heeft de Raad van de Europese Unie op 30 januari 2020 het akkoord inzake de terugtrekking van het Verenigd Koninkrijk uit de Europese Unie goedgekeurd, dat de Europese Unie en het Verenigd Koninkrijk vervolgens op 31 januari 2020 hebben gesloten.

Artikel 131 van het terugtrekkingsakkoord bepaalt dat de instellingen van de Europese Unie – met name het Gerecht van de Europese Unie en het Hof van Justitie van de Europese Unie – tijdens de overgangperiode de bevoegdheden hebben die het Unierecht hun verleent.

Volgens artikel 50, lid 3, van het Verdrag betreffende de Europese Unie zijn op 1 februari 2020 alle Verdragen van de Unie en het Verdrag tot oprichting van de Europese Gemeenschap voor Atoomenergie niet meer van toepassing op het Verenigd Koninkrijk.

EP werd per 1 februari 2020 van de kiezerslijsten geschrapt. Zij kon dus niet deelnemen aan de gemeenteraadsverkiezingen van 15 maart 2020.

Op 6 oktober 2020 heeft EP een verzoek ingediend om herinschrijving op de kiezerslijsten voor niet-Franse burgers van de Europese Unie. Op 7 oktober 2020 werd haar verzoek door de burgemeester van de gemeente THOUX afgewezen.

Daarop heeft EP zich op grond van artikel L18 van de code électorale (kieswet, Frankrijk) tot de kiescommissie van de gemeente gewend.

Bij brief van 3 november 2020 werd haar meegedeeld dat de kiescommissie pas in maart 2021 bijeen zou komen, dat wil zeggen een twintigtal dagen vóór de departementsverkiezingen.

Aangezien dit antwoord volgens EP een impliciete bevestiging inhield van de weigering van de burgemeester – op grond van artikel L20 van de kieswet – om haar opnieuw te laten inschrijven, heeft EP zich bij verzoekschrift, ontvangen op 9 november 2020, tot de verwijzende rechter gewend teneinde op te komen tegen het besluit van de burgemeester van THOUX.

[OMISSIS]

### **UITEENZETTING VAN DE FEITEN**

EP verzoekt de rechtbank:

- de behandeling van de onderhavige zaak te schorsen en het Hof van Justitie van de Europese Unie prejudiciële vragen voor te leggen over de uitlegging en geldigheid van Unierechtelijke bepalingen (uitlegging van artikel 50 van het Verdrag betreffende de Europese Unie, en van het akkoord inzake de terugtrekking van het Verenigd Koninkrijk – **[Or. 3]** mogelijkheid voor Britse onderdanen om de rechten op het Europees burgerschap te behouden – schending van het evenredigheidsbeginsel – schending van het recht van vrij verkeer);
- de besluiten houdende afwijzing van haar verzoek om op de kiezerslijst van de gemeente THOUX te worden ingeschreven, nietig te verklaren [OMISSIS];
- [OMISSIS]

Tot staving van haar verzoek voert zij aan dat een andere Britse onderdaan, HA, in mei 2020 dezelfde stappen heeft genomen om deel te kunnen nemen aan de tweede ronde van de gemeenteraadsverkiezingen in zijn gemeente. De tribunal judiciaire de Limoges (rechter van eerste aanleg in burgerlijke, handels- en strafzaken Limoges, Frankrijk) heeft het beroep van HA verworpen, waarna de Cour de cassation (hoogste rechter in burgerlijke en strafzaken, Frankrijk) die beslissing heeft bevestigd. Beide rechterlijke instanties waren van oordeel dat het verlies van het Europees burgerschap geen onevenredige inbreuk op de burgerlijke en politieke rechten van HA maakte, aangezien hij bij het referendum over de Brexit en bij de in 2019 in het Verenigd Koninkrijk gehouden parlementsverkiezingen zijn stem had kunnen uitbrengen.

Om te beginnen voert EP aan dat haar situatie anders is, aangezien zij al 36 jaar in Frankrijk woont en zij, anders dan HA, slachtoffer is van de Britse regeling

genaamd „15 year rule” (15-jaarregel), die haar thans belet aan de Engelse verkiezingen deel te nemen.

Voorts betoogt EP dat het Europees burgerschap blijkens de rechtspraak over de toepassing van artikel 20 van het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie niet automatisch kan worden ingetrokken. Bovendien verzet het rechtszekerheidsbeginsel zich tegen elke vorm van automatische intrekking van een dermate verheven status als die van burger van de Unie. Indien een dergelijk automatisme zou worden toegelaten, zou dat erop neerkomen dat het EP wordt verboden om aan het democratisch proces deel te nemen, hetgeen een onduldbare schending van de gelijkheid met om het even welke burger van een lidstaat inhoudt en een inbreuk op haar fundamentele vrijheid alsook op haar vrijheid van verkeer vormt.

Tot slot argumenteert EP dat het automatische verlies van het Europees burgerschap een kennelijke schending van het Europees evenredigheidsbeginsel inhoudt.

De burgemeester van de gemeente THOUX heeft er kortweg aan herinnerd dat hij EP op basis van de huidige regelgeving niet op de kiezerslijsten kon plaatsen.

De prefect van het departement Gers verzoekt om afwijzing van alle door EP ingediende verzoeken.

Hij betoogt dat de bekrachtiging van het terugtrekkingsakkoord door het Europees Parlement en het parlement van het Verenigd Koninkrijk er onmiddellijk toe heeft geleid dat het Verenigd Koninkrijk de Europese Unie op 31 januari 2020 om middernacht daadwerkelijk heeft verlaten en dat dientengevolge de Britse onderdanen in Frankrijk hun actief en passief kiesrecht bij de Europese verkiezingen en gemeenteraadsverkiezingen hebben verloren.

Artikel 127 van het akkoord inzake de terugtrekking van het Verenigd Koninkrijk preciseert namelijk dat de bepalingen van het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie die voorzien in het actief en passief kiesrecht van de Europese burgers bij de Europese verkiezingen en gemeenteraadsverkiezingen tijdens de in het akkoord vastgestelde overgangperiode van twee jaar niet van toepassing zijn op het Verenigd Koninkrijk. **[Or. 4]**

Zo heeft de Brexit ertoe geleid dat INSEE – krachtens artikel L16, onder III, van de kieswet – de Britse onderdanen op 1 februari 2020 ambtshalve van de aanvullende kiezerslijsten heeft gehaald. Ingevolge deze bepaling is INSEE namelijk verplicht kiezers die niet langer stemgerechtigd zijn, uit het centrale kiesregister te schrappen.

Aangezien EP niet de dubbele nationaliteit bezit, kan zij niet opnieuw op de aanvullende kiezerslijst van de gemeente THOUX worden ingeschreven.

### **MOTIVERING VAN DE VERWIJZINGSBESLISSING**

#### Verzoek om schorsing van de behandeling van de zaak

Blijkens de Franse civiele of bestuurlijke rechtspraak heeft het evenredigheidsbeginsel tot doel de macht van de overheid te beteugelen ter waarborging van de rechten en de autonomie van personen, alsook ter voorkoming van inbreuken hierop die vanwege hun buitensporige of te radicale aard afbreuk aan de wezenlijke inhoud van de rechten en vrijheden zouden kunnen doen.

Concreet kan de overheid de vrijheid van de burgers slechts beperken voor zover dit onontbeerlijk is voor de bescherming van het openbaar belang en moet zij bij voorrang de grondrechten waarborgen. Een maatregel die rechten en vrijheden beperkt, moet dus zowel geschikt of passend als noodzakelijk en evenredig zijn.

Verankerd in de rechtspraak van het Europees Hof voor de Rechten van de Mens (EHRM), is het evenredigheidsbeginsel inmiddels een algemeen Unierechtelijk beginsel dat is erkend in artikel 5, lid 4, van het Verdrag betreffende de Europese Unie. Hiermee wordt hetzelfde doel nagestreefd, namelijk het beteugelen van de macht van de overheid door de voorkoming van inbreuken die door hun buitensporige of radicale aard afbreuk aan de wezenlijke inhoud van de rechten en vrijheden zouden kunnen doen. Dit beginsel geldt dus zowel voor de instellingen van de Europese Unie als voor de lidstaten wanneer zij het recht toepassen.

Het evenredigheidsvereiste is niet alleen doorgedrongen in de rechtspraak van de Conseil d'État (hoogste bestuursrechter, Frankrijk), maar inmiddels ook in het Franse grondwettelijk recht, waarin het evenredigheidsbeginsel is bevestigd naar voorbeeld van het in artikel 8 van de Déclaration des droits de l'homme et du citoyen (Verklaring van de rechten van de mens en de burger) neergelegde vereiste van noodzakelijkheid van straffen.

In het onderhavige geval moet, zonder dat op alle argumenten van EP hoeft te worden geantwoord, vooral worden stilgestaan bij het feit dat EP, die blijkens de informatie in het dossier sinds 29 april 1984 in Frankrijk woont, vanwege de Britse „Representation of the People Act 1985” bij geen enkele Britse verkiezing meer kan stemmen.

Wat deze Britse wet betreft, zij vermeldt dat het EHRM op 7 mei 2013 uitspraak heeft gedaan in de zaak Shindler en daarin heeft vastgesteld dat artikel 3 van het Eerste protocol bij het EVRM niet was geschonden. In bovengenoemd geval kon de belanghebbende ten tijde van de uitspraak van het EHRM nog stemmen bij de Europese verkiezingen en de gemeenteraadsverkiezingen in 2013.

Het geval van EP is anders, aangezien zij, ofschoon zij in het departement Isère en vervolgens vanaf oktober 2000 in de gemeente THOUX (departement Gers) op de

kiezerslijsten was ingeschreven, in 2020 het kiesrecht bij de Europese en gemeenteraadsverkiezingen heeft verloren doordat de bepalingen van artikel 127 van het akkoord inzake de terugtrekking van het Verenigd Koninkrijk werden toegepast, dat preciseert dat de bepalingen van het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie die voorzien in het actief en passief kiesrecht van de Europese burgers bij de Europese verkiezingen en de gemeenteraadsverkiezingen, tijdens de overgangsperiode van twee jaar niet van toepassing zijn op het Verenigd Koninkrijk.

EP, een volwassen persoon met volledige civielrechtelijke handelingsbevoegdheid die strafrechtelijk niet bepaalde rechten zijn ontnomen, heeft dus geen enkel kiesrecht. **[Or. 5]**

Het EHRM heeft evenwel in herinnering gebracht dat het kiesrecht niet een voorrecht, maar een door het verdrag gewaarborgd recht is (Albanese/Italië, 23 maart 2006). Bovendien moet een beperking van het kiesrecht beantwoorden aan een legitiem doel en mag zij geen absolute beperking toestaan (█ Hongarije, 20 mei 2010).

Het staat niet aan de verwijzende rechter om de relevantie en de motivering van het akkoord van 31 januari 2020 inzake de terugtrekking van het Verenigd Koninkrijk uit de Europese Unie te beoordelen.

De verwijzende rechter stelt evenwel vast dat door de toepassing van de bepalingen van dat akkoord op het onderhavige geval van EP, die overigens van het kiesrecht in het Verenigd Koninkrijk is uitgesloten, een onevenredige inbreuk op haar fundamentele kiesrecht wordt gemaakt.

Daar EP de termijn voor betwisting van het stilzwijgend besluit tot weigering van inschrijving op de kiezerslijsten in acht heeft genomen, is de prejudiciële verwijzing qua vorm rechtmatig.

De prejudiciële verwijzing is ten gronde gerechtvaardigd, aangezien aan de volgende voorwaarden is voldaan:

- het geding valt binnen het toepassingsgebied van het Unierecht en is noch fictief, noch kunstmatig;
- de vraag is nieuw omdat de betwiste Europese handelingen niet eerder in het kader van een hoofdberoep dan wel bij prejudiciële beslissing in overeenstemming met het Unierecht zijn verklaard;
- de motivering van de prejudiciële verwijzing is hierboven feitelijk en rechtens nader omschreven;
- de nationaalrechtelijke handelingen die door de prejudiciële vraag kunnen worden beïnvloed, zijn het besluit van INSEE om EP per 1 februari 2020 van de Franse kiezerslijsten te schrappen en de

weigering van de burgemeester van THOUX om EP op de kiezerslijst van zijn gemeente in te schrijven.

Gelet op het voorgaande wordt het verzoek om schorsing van de behandeling van de zaak ingewilligd en worden aan het Hof van Justitie van de Europese Unie de navolgende prejudiciële vragen voorgelegd over de geldigheid en uitlegging van Unierechtelijke bepalingen, zonder dat de versnelde procedure behoeft te worden gevolgd.

[OMISSIS]

### **OM DEZE REDENEN**

De rechtbank, openbaar op tegenspraak en in laatste aanleg uitspraak doende,

Beveelt dat de behandeling van alle verzoeken van EP wordt geschorst,

[OMISSIS]

Legt het Hof van Justitie van de Europese Unie de volgende vragen voor:

1. Moeten artikel 50 van het Verdrag betreffende de Europese Unie en het akkoord inzake de terugtrekking van het Verenigd Koninkrijk uit de Europese Unie aldus worden uitgelegd dat hiermee het Europees burgerschap wordt ingetrokken van Britse onderdanen die vóór het einde van de overgangperiode gebruik hebben gemaakt van hun **[Or. 6]** recht van vrij verkeer en vrije vestiging in een andere lidstaat, met name voor hen die al meer dan vijftien jaar op het grondgebied van een andere lidstaat verblijven en onderworpen zijn aan de Britse wettelijke regeling genaamd de „15-jaarregel” (15 year rule), waardoor hun elk kiesrecht is ontnomen?

2. Zo ja, moeten de artikelen 2, 3, 10, 12 en 127 van het terugtrekkingsakkoord, de zesde alinea van de preambule van dit akkoord alsook de artikelen 18, 20 en 21 van het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie, gelezen in onderlinge samenhang, aldus worden opgevat dat die Britse onderdanen op grond daarvan de aan het Europees burgerschap verbonden rechten die zij vóór de terugtrekking van hun land uit de Europese Unie genoten, zonder uitzondering mogen behouden?

3. Indien de tweede vraag ontkennend wordt beantwoord, is het terugtrekkingsakkoord dan niet gedeeltelijk ongeldig wegens schending van de beginselen die de identiteit van de Europese Unie vormen, met name de artikelen 18, 20 en 21 van het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie, maar ook van de artikelen 39 en [40] van het Handvest van de grondrechten van de Europese Unie, en gaat dit akkoord dan niet voorbij aan het evenredigheidsbeginsel voor zover het geen bepaling bevat op grond waarvan die onderdanen deze rechten zonder uitzondering mogen behouden?



4. Is artikel 127, lid 1, onder b), van het terugtrekkingsakkoord hoe dan ook niet gedeeltelijk ongeldig wegens schending van de artikelen 18, 20 en 21 van het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie, maar tevens van de artikelen 39 en 40 van het Handvest van de grondrechten van de Europese Unie, voor zover het burgers van de Unie die hun recht van vrij verkeer en vrije vestiging in het Verenigd Koninkrijk hebben uitgeoefend, het stemrecht en de verkiesbaarheid voor de gemeenteraadsverkiezingen in dat land ontzegt en – indien het Gerecht en het Hof te dien aanzien dezelfde lezing hebben als de Conseil d'Etat – strekt deze schending zich dan niet uit tot onderdanen van het Verenigd Koninkrijk die hun recht van vrij verkeer en vrije vestiging op het grondgebied van een andere lidstaat al meer dan 15 jaar hebben uitgeoefend en onderworpen zijn aan de Britse wettelijke regeling genaamd de „15-jaarregel” (15 year rule), waardoor hun elk kiesrecht is ontnomen?

[OMISSIS]