



Datum van inontvangstneming : 17/01/2023

## Geanonimiseerde versie

Vertaling

C-716/22 – 1

**Zaak C-716/22**

### Verzoek om een prejudiciële beslissing

**Datum van indiening:**

23 november 2022

**Verwijzende rechter:**

Tribunal judiciaire d’Auch (Frankrijk)

**Datum van de verwijzingsbeslissing:**

15 november 2022

**Verzoekende partij:**

EP

**Verwerende partijen:**

Préfet du Gers

Institut national de la statistique et des études économiques (INSEE)

---

**TRIBUNAL JUDICIAIRE**  
**(rechter in eerste aanleg)**  
**[OMISSIS]**  
**32000 AUCH**

**VONNIS**

[OMISSIS]

Uitgesproken [OMISSIS] op 15 november  
2022 [OMISSIS]

[OMISSIS]

**TUSSEN:**

[OMISSIS]

**VERZOEKSTER:**

EP

[OMISSIS]

[OMISSIS] 32430 THOUX  
[OMISSIS]

EN

[OMISSIS] **VERWEERDERS:**

Monsieur le PREFET DU GERS  
[OMISSIS]  
32000 AUCH,  
niet-verschenen

INSTITUT NATIONAL DE LA  
STATISTIQUE ET DES ETUDES  
ECONOMIQUES  
(nationaal instituut voor de statistiek en  
economische studies  
[OMISSIS]  
92120 MONTROUGE,  
niet-verschenen

[OMISSIS] **In tegenwoordigheid van:**  
Commune de THOUX (32)  
[OMISSIS]  
32430 THOUX,  
niet-verschenen

### **UITEENZETTING VAN HET GESCHIL**

EP is gehuwd met een Frans staatsburger, maar heeft door haar huwelijk niet de Franse nationaliteit verkregen, aangezien zij als voormalig ambtenaar van het ministerie van Buitenlandse Zaken trouw heeft gezworen aan de Engelse Koningin. Zij woont al vele jaren in Frankrijk, waar zij het beroep van landbouwster uitoefent. [OMISSIS]

Na het referendum dat door het Verenigd Koninkrijk op 23 juni 2016 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 dat de Europese Unie en het Verenigd Koninkrijk op 31 januari 2020 hebben gesloten (hierna: „terugtrekkingsakkoord”), goedgekeurd.

Artikel 131 van het terugtrekkingsakkoord bepaalt daarbij dat de instellingen van de Europese Unie, waaronder in het bijzonder het Gerecht van eerste aanleg en het Hof van Justitie van de Europese Unie (hierna: „Hof”), tijdens de overgangperiode de bevoegdheden hebben die het recht van de Unie hun verleent.

Vanaf 1 februari 2020 zijn overeenkomstig artikel 50, lid 3, [VEU] alle Unieverdragen en het Verdrag tot oprichting van de Europese Gemeenschap voor Atoomenergie niet meer van toepassing op het Verenigd Koninkrijk.

EP is met ingang van 1 februari 2020 geschrapt van de kiezerslijsten. Zij heeft dus niet kunnen deelnemen aan de gemeenteraadsverkiezingen van 15 maart 2020.

Op 6 oktober 2020 heeft EP formeel verzocht om opnieuw te worden ingeschreven op de speciale kiezerslijst voor niet-Franse Unieburgers. Op 7 oktober 2020 is haar verzoek door de burgemeester van de gemeente Thoux afgewezen.

EP heeft zich daarom op grond van artikel L 18 van de code électorale (kieswet) tot de kiescommissie van de gemeente gewend.

Bij brief van 3 november 2020 is haar medegedeeld dat de kiescommissie pas in maart 2021 bijeen zou komen, dat wil zeggen een twintigtal dagen vóór de departementale verkiezingen.

Aangezien EP van mening was dat dit antwoord een impliciete bevestiging vormde van de op artikel L 20 van de code électorale gebaseerde weigering van de burgemeester om haar opnieuw te registreren, heeft zij bij verzoekschrift, ingekomen op 9 november 2020, bij de verwijzende rechter beroep ingesteld tegen het besluit van de burgemeester van Thoux.

Bij beslissing van 17 november 2020 heeft de verwijzende rechter

- **Bevolen** de behandeling van alle door EP gestelde vragen te schorsen,
- **Bevolen** het gehele dossier [OMISSIS] over te dragen aan de griffie van het [Hof] [OMISSIS].

Bij arrest van 9 juni 2022, [Préfet du Gers en Institut national de la statistique et des études économiques (C-673/20, EU:C:2022:449)], waarnaar zal worden verwezen om meer inzicht te verkrijgen in de motivering van het Hof, heeft het Hof vastgesteld dat alle Britten hun Unieburgerschap en dus hun kiesrecht bij de gemeenteraadsverkiezingen hebben verloren.

Die zaak is op 20 september 2022 teruggekomen bij de tribunal judiciaire d’Auch.

In afwezigheid van verweerders, die naar behoren zijn opgeroepen, heeft EP verzocht de behandeling van de zaak opnieuw te schorsen, waarbij zij het [Hof] een prejudiciële vraag over de geldigheid van het terugtrekkingsakkoord stelt die meer specifiek over de Europese verkiezingen gaat. Ten gronde heeft zij de rechter verzocht:

- de besluiten tot afwijzing van het verzoek van EP om opnieuw te worden ingeschreven op de kiezerslijst in Thoux (Gers), **nietig te verklaren**;

[OMISSIS] [verzoek betreffende de kosten]

Zij betoogt dat in het arrest van 9 juni 2022, C-673/20, thans weliswaar op het niveau van het Unierecht is vastgesteld dat Britse expats (onderdanen van het Verenigd Koninkrijk die in de Unie wonen) het Unieburgerschap en het kiesrecht bij de gemeenteraadsverkiezingen hebben verloren, maar dat de tribunal judiciaire meteen zal erkennen dat het Hof geen uitspraak heeft gedaan over het kiesrecht van de Britse expats bij de Europese verkiezingen.

Het Hof heeft doelbewust over deze kwestie geen uitspraak gedaan, aangezien daarvoor een op zichzelf staande behandeling nodig is vanwege het „Gibraltar-precedent”, dat ging over het kiesrecht dat door het Hof en het Europese Hof voor de Rechten van de Mens (EHRM)] aan niet-Unieburgers is toegekend voor de Europese verkiezingen.

Aangezien de president van het Hof EP uitdrukkelijk heeft verzocht om zich opnieuw tot het Hof te wenden met een specifieke prejudiciële vraag over de Europese verkiezingen, stelt EP een nadere prejudiciële vraag.

EP wil de tribunal judiciaire ook erop wijzen dat het Hof het onvoorwaardelijke verlies van het Unieburgerschap en het kiesrecht bij de gemeenteraadsverkiezingen voor de Britse expats weliswaar heeft aanvaard op het niveau van het Unierecht, waarbij overigens voorbij wordt gegaan aan EP’s eed van trouw aan de Koningin van Engeland, maar dat dit oordeel, gelet op de rechtspraak van het EHRM, nog steeds, vanuit het Europees Verdrag tot bescherming van de rechten van de mens en de fundamentele vrijheden (EVRM) omstreden is, en wel in die zin, dat het schrappen van EP van de verkiezingslijst indruist tegen dit Verdrag.

Er zal naar het arrest van het Hof van 9 juni 2022 worden verwezen om meer inzicht te krijgen in de aan het Hof gestelde prejudiciële vragen en het onderhavige geschil.

[OMISSIS] [ procedurele vermelding]

### **MOTIVERING VAN HET BESLUIT**

Door EP te schrappen van de kieslijsten heeft de Franse overheid haar in feite niet alleen haar kiesrecht bij de gemeenteraadsverkiezingen ontnomen, maar ook haar kiesrecht bij de Europese verkiezingen.

Paradoxaal genoeg heeft EP haar kiesrecht bij de gemeenteraadsverkiezingen verloren, juist omdat haar het Unieburgerschap was ontnomen.

Hoewel het Hof in het arrest van 9 juni 2022 zijn, overigens ontkennende, antwoorden heeft beperkt tot enkel het kiesrecht van EP bij de gemeenteraadsverkiezingen, is door het Hof geen uitspraak gedaan over het kiesrecht van Britten bij de Europese verkiezingen.

Aan de tribunal judiciaire d'Auch is dus het gehele geschil opnieuw voorgelegd, ook al is met het arrest van 9 juni 2022, C-673/20, thans in het Unierecht duidelijk vastgesteld dat Britse expats het Unieburgerschap en het kiesrecht bij de gemeenteraadsverkiezingen hebben verloren.

Toch heeft het EHRM in het arrest van 18 februari 1999 in de zaak ████████ tegen Verenigd Koninkrijk, 24833/94, voor de ingezetenen van Gibraltar die geen Unieburgers zijn, aanvaard dat *„het Europees Parlement voldoende betrokken is bij het specifieke wetgevingsproces dat leidt tot de vaststelling van bepaalde soorten communautaire handelingen, en bij het algemene democratische toezicht op de activiteiten van de Gemeenschap, opdat kan worden gesteld dat het deel uitmaakt van de ‚wetgevende macht‘ van Gibraltar in de zin van artikel 3 van Protocol nr. 1”*.

Op 12 september 2006 heeft het Hof in het arrest Spanje/Verenigd Koninkrijk, (C-145/04, [EU:C:2006:543]), op zijn beurt daarna geoordeeld dat *„[...] de verdragsluitende staten over een ruime beoordelingsbevoegdheid beschikken om voorwaarden te verbinden aan het kiesrecht. Deze voorwaarden mogen de betrokken rechten echter niet zodanig beknotten dat hun wezen wordt aangetast en dat zij van hun goede werking worden beroofd. Deze voorwaarden moeten een rechtmatig doel hebben en de gebruikte middelen mogen niet onevenredig zijn [...]”*

Samengevat geldt derhalve dat een ingezetene die een vaste, stabiele en ongestoorde woonplaats op het grondgebied van de Europese Unie heeft, geacht kan worden deel uit te maken van een wetgevende macht, in dit geval een Europese wetgevende macht. Een staat kan voor zijn kiesrecht regelgeving vaststellen maar deze moet evenredig zijn aan het beoogde doel, en dit recht niet zodanig uithollen dat het onwerkzaam wordt.

Deze uitkomst lijkt ook naar voren te komen waar het Hof heeft vastgesteld dat een niet-Unieburger in Gibraltar niet van het kiesrecht is uitgesloten, zoals het geval zou kunnen zijn, volgens door het Hof te bepalen criteria, voor voormalige Britse Unieburgers die met name wegens hun woonplaats ook nu nog nauwe banden hebben met de lidstaten: *„bij de huidige stand van het gemeenschapsrecht behoort de vaststelling van wie het actief en passief kiesrecht bij de verkiezingen van het Europees Parlement heeft, tot de bevoegdheid van elke lidstaat, onder eerbiediging van het gemeenschapsrecht. De artikelen 189 EG, 190 EG, 17 EG en 19 EG verzetten zich er niet tegen dat de lidstaten dit actief en passief kiesrecht toekennen aan bepaalde personen die nauwe banden met hen hebben, en die niet hun eigen onderdanen dan wel op hun grondgebied verblijvende burgers van de Unie zijn.*

*Noch de artikelen 189 EG en 190 EG, noch de Akte betreffende de verkiezing van de leden van het Europees Parlement door middel van rechtstreekse algemene verkiezingen geven namelijk uitdrukkelijk en nauwkeurig aan wie het actief en passief kiesrecht bij de verkiezingen voor het Europees Parlement heeft. Wat de*

*artikelen 17 EG en 19 EG [betreft, inzake] het burgerschap van de Unie, gaat enkel lid 2 van het laatste artikel specifiek over het kiesrecht bij de verkiezingen voor het Europees Parlement. Dit artikel beperkt zich er echter toe om op de uitoefening van dit recht het beginsel van het verbod van discriminatie op grond van nationaliteit toe te passen.*

*Wat betreft het eventuele bestaan van een verband tussen het burgerschap van de Unie en het actief en passief kiesrecht bij de verkiezingen voor het Europees Parlement, in welk geval alleen de burgers van de Unie dit recht zouden hebben, kan voorts uit de artikelen 189 EG en 190 EG, betreffende het Europees Parlement, waarin is bepaald dat dit Parlement bestaat uit de vertegenwoordigers van de volkeren van de lidstaten, in dit opzicht geen enkele duidelijke slotsom worden afgeleid. Het begrip ‚volkeren’, dat niet is omschreven, kan immers verschillende betekenissen hebben naargelang van de lidstaten en de talen van de Unie.*

*Wat de artikelen van het Verdrag inzake het burgerschap van de Unie betreft, hieruit kan geen beginsel worden afgeleid volgens hetwelk alle andere verdragsbepalingen alleen voor de burgers van de Unie gelden, hetgeen zou betekenen dat de artikelen 189 EG en 190 EG enkel op deze burgers van toepassing zouden zijn. Artikel 17, lid 2, EG bepaalt immers weliswaar dat de burgers van de Unie de rechten genieten en onderworpen zijn aan de plichten die bij dit Verdrag zijn vastgesteld, , doch dit Verdrag kent rechten toe die geen verband houden met de hoedanigheid van burger van de Unie en zelfs niet met die van onderdaan van een lidstaat. Wat artikel 19, lid 2, EG betreft, deze bepaling impliceert weliswaar dat de onderdanen van een lidstaat het actief en passief kiesrecht hebben in hun eigen land, en verplicht de lidstaten om deze rechten toe te kennen aan de burgers van de Unie die op hun grondgebied verblijven, doch daaruit kan niet worden afgeleid dat een lidstaat wordt belet om het actief en passief kiesrecht toe te kennen aan bepaalde personen die een nauwe band met hem hebben maar geen onderdaan van deze staat of van een andere lidstaat zijn. Aangezien bovendien het aantal in elke lidstaat gekozen vertegenwoordigers bij artikel 190, lid 2, EG is vastgesteld, en de verkiezingen voor het Europees Parlement, bij de huidige stand van het gemeenschapsrecht, in elke lidstaat voor de in die lidstaat gekozen vertegenwoordigers worden georganiseerd, heeft het feit dat een lidstaat het kiesrecht bij deze verkiezingen uitbreidt tot andere personen dan zijn eigen onderdanen of de op zijn grondgebied verblijvende burgers van de Unie, alleen gevolgen voor de keuze van de in deze lidstaat gekozen vertegenwoordigers, en is deze uitbreiding niet van invloed op de keuze en evenmin op het aantal van de in de andere lidstaten gekozen vertegenwoordigers.*

*Daaruit volgt dat het Verenigd Koninkrijk met de vaststelling van een wettelijke regeling waarin met betrekking tot Gibraltar is bepaald dat de op dat grondgebied verblijvende onderdanen van de Common Wealth die geen [Unie]burgers zijn, het actief en passief kiesrecht hebben bij de verkiezingen voor*

*het Europees Parlement, de artikelen 189 EG, 190 EG, 17 EG en 19 EG niet heeft geschonden.”*

Met gebruikmaking van deze rechtscriteria moet de situatie van EP in concreto worden beoordeeld:

- EP heeft nog steeds nauwe banden met Frankrijk, lidstaat van de Unie, maar heeft verder, nu zij van haar kiesrecht bij de Britse verkiezingen is uitgesloten wegens de Engelse wettelijke „15-jaarregel” (15 year rule), en ingevolge het arrest van het Hof van 9 juni 2022, C-673/20 haar kiesrecht bij de gemeenteraadsverkiezingen na de Brexit heeft verloren, thans geen enkel kiesrecht meer;
- Haar menselijke waardigheid is sterk aangetast, aangezien haar, hoewel zij nog steeds een fatsoenlijk persoon zonder strafrechtelijke veroordeling is, het meest fundamentele recht voor de vrijheid van meningsuiting is ontnomen, hetgeen geheel niet in verhouding staat met het voornaamste doel van het akkoord dat de terugtrekking van het Verenigd Koninkrijk uit de verdragen betreffende de werking van de Europese Unie van het Verenigd Koninkrijk regelt;
- De inbreuk op haar privé-, familie- en gezinsleven is onmiskenbaar, aangezien zij elk kiesrecht heeft verloren, zowel bij de Britse verkiezingen wegens de voor haar geldende „15-jaarregel” als bij de Franse en Europese verkiezingen, wegens de ratificatie van de Brexit op 31 januari 2020.

Kortom, gelet op de rechtspraak van bovengenoemde Europese instanties, zou het denkbaar zijn dat EP, die als Brits staatsburger al vele decennia ingezetene in Frankrijk is en daar rechtmatig het kiesrecht bij de gemeenteraadsverkiezingen en bij de Europese verkiezingen heeft uitgeoefend, ongestoord haar kiesrecht kan blijven genieten bij de Europese verkiezingen.

\*\*\*\*\*

Zoals overigens reeds bij mijn vorige beslissing van 17 november 2020 voorafgaande aan het dictum is vermeld, is het in Frankrijk vaste (civiele dan wel administratieve) rechtspraak, dat met het evenredigheidsbeginsel wordt beoogd de bevoegdheden van de overheid af te zwakken ter waarborging van de rechten en de autonomie van personen en ter voorkoming van inbreuken die, doordat zij onnodig en te ingrijpend zijn, aan het wezen van de rechten en vrijheden afbreuk zouden kunnen doen.

Feitelijk kan de overheid de vrijheid van de burgers slechts inperken voor zover dat noodzakelijk is ter bescherming van het algemeen belang en moet zij in de eerste plaats ervoor zorgen dat de grondrechten worden gewaarborgd. Een maatregel die de rechten en vrijheden beperkt, moet dus zowel aangewezen of passend, als noodzakelijk en evenredig zijn.



Het evenredigheidsbeginsel, dat in de rechtspraak van het EHRM is verankerd, is thans een algemeen rechtsbeginsel van de Unie, dat in artikel 5, lid 4, VEU is erkend. Het heeft hetzelfde doel: de bevoegdheden van de overheid afzwakken door inbreuken te voorkomen die, doordat zij onnodig en ingrijpend zijn, afbreuk zouden kunnen doen aan de kern van de rechten en vrijheden. De instellingen van de Europese Unie alsmede de lidstaten moeten dit beginsel dus in acht nemen wanneer zij het recht toepassen.

Behalve in de rechtspraak van de [Franse] raad van state is het evenredigheidsvereiste ook doorgedrongen in het constitutionele recht, waar de evenredigheid is vervat in het vereiste dat straffen noodzakelijk zijn, zoals geformuleerd in artikel 8 van de [Franse] Verklaring van de rechten van de mens en van de burger.

In het onderhavige geval kan EP, die ingezetene in Frankrijk is sedert 29 april 1984, [zoals] blijkt uit de gegevens in het dossier, op grond van de Britse wet, genaamd de „*Représentation of the People Act 1985*” niet meer haar stem uitbrengen bij enige Britse verkiezing.

Met betrekking tot deze Britse wettelijke regeling heeft het EHRM op 7 mei 2013 in de zaak SHINDLER geoordeeld dat artikel 3 van protocol nr. 1 bij het EVRM niet was geschonden. In die zaak kon de belanghebbende in 2013, ten tijde van de uitspraak van het EHRM, nog steeds zijn stem uitbrengen bij de Europese en de gemeenteraadsverkiezingen.

Het geval van EP is anders, aangezien zij, hoewel zij was ingeschreven op de kiezerslijsten in Isère (departement, Frankrijk), en daarna vanaf oktober 2000 op de kiezerslijst in Thoux 32, in 2020 het kiesrecht bij de gemeenteraadverkiezingen en de Europese verkiezingen heeft verloren overeenkomstig artikel 127 van het terugtrekkingsakkoord, waarin wordt gepreciseerd dat de bepalingen van het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie die het actief en passief kiesrecht van Unieburgers bij de Europese verkiezingen en de gemeenteraadsverkiezingen regelen, in het Verenigd Koninkrijk niet van toepassing zijn gedurende de overgangperiode van twee jaar.

EP, die als meerderjarige handelingsbekwaam en niet strafrechtelijk veroordeeld is, heeft dus in het geheel geen kiesrecht.

Zoals het EHRM in herinnering brengt, is het kiesrecht geenszins een voorrecht, maar een door het EVRM gewaarborgd recht (Albanese tegen Italië, 23 maart 2006). Bovendien moet een beperking op het kiesrecht een legitiem doel nastreven en is een absolute beperking ontoelaatbaar (██████████ tegen Hongarije, 20 mei 2010).

De verwijzende rechter stelt vast dat de toepassing van de bepalingen van dit akkoord op het onderhavige geval van EP, die bovendien geen stemrecht heeft in het Verenigd Koninkrijk, op onevenredige wijze haar grondwettelijke recht om te stemmen aantast.

\*\*\*\*\*

Om al deze redenen is het van essentieel belang om het Hof nog een prejudiciële vraag, zoals hierna gepreciseerd, te stellen.

[OMISSIS]

[OMISSIS] [Procedureel punt]

### **OM DEZE REDENEN**

De tribunal, bij vonnis uitgesproken in het openbaar, op tegenspraak en in eerste aanleg,

**Besluit** de behandeling van alle door EP geformuleerde vorderingen te schorsen,

[OMISSIS] [vermelding van de procedure]

Stelt het Hof van Justitie van de Europese Unie de volgende vragen:

1°)

Is besluit (EU) 2020/135 betreffende de sluiting van het [terugtrekkingsakkoord] gedeeltelijk ongeldig omdat dit akkoord de artikelen 1, 7, 11, 21, 39 en 41 van het Handvest van de grondrechten van de Europese Unie, artikel 6, lid 3, van het Verdrag betreffende de Europese Unie en het evenredigheidsbeginsel van artikel 52 van datzelfde Handvest schendt, voor zover dit akkoord geen bepaling bevat om het kiesrecht voor de Europese verkiezingen te kunnen behouden voor de Britten die gebruik hebben gemaakt van hun recht van vrij verkeer en vrije vestiging in een andere lidstaat, ongeacht of deze lidstaat de dubbele nationaliteit toestaat, met name voor die Britten die, omdat zij al meer dan vijftien jaar op het grondgebied van een andere lidstaat verblijven, onderworpen zijn aan de wettelijke „15-jaarregel” (15 year rule) [van het Verenigd Koninkrijk], zodat hierdoor degenen die niet het recht hadden om zich – door te stemmen – te verzetten tegen het verlies van hun Unieburgerschap, en ook diegenen die aan de Britse kroon trouw hebben gezworen, nu elk kiesrecht is ontnomen?

2°)

Moeten besluit 2020/135, het [terugtrekkingsakkoord], artikel 1 van de akte betreffende de verkiezing van de leden van het Europees Parlement door middel van rechtstreekse algemene verkiezingen, gehecht aan besluit 76/787/EGKS, EEG, Euratom van de Raad van 20 september 1976, het arrest van het Hof van 12 september 2006, Spanje/Verenigd Koninkrijk (C-145/04), de artikelen 1, 7, 11, 21, 39 en 41 van het Handvest van de grondrechten van de Unie, artikel 6, lid 3, van het Verdrag betreffende de Europese Unie, en het arrest van 9 juni 2022, Préfet du Gers (C-673/20) aldus worden uitgelegd dat op grond daarvan het actief en passief kiesrecht bij de Europese verkiezingen in een lidstaat is ontnomen aan

voormalige Unieburgers die gebruik hebben gemaakt van hun recht van vrij verkeer en vrije vestiging op het grondgebied van de Europese Unie, en meer in het bijzonder voormalige Unieburgers die geen enkel kiesrecht meer hebben doordat hun privé-, familie- en gezinsleven zich al meer dan vijftien jaar op het grondgebied van de Unie afspeelt, en die zich niet hebben kunnen verzetten – door te stemmen – tegen de terugtrekking van hun lidstaat uit de Europese Unie, welke terugtrekking het verlies van hun Unieburgerschap heeft meegebracht?

[OMISSIS]

[OMISSIS] [procedurele vermelding]