

Versão anonimizada

Tradução

C-716/22 – 1

Processo C-716/22

Pedido de decisão prejudicial

Data de entrada:

23 de novembro de 2022

Órgão jurisdicional de reenvio:

Tribunal judiciaire d’Auch (Tribunal Judicial de Auch, França)

Data da decisão de reenvio:

15 de novembro de 2022

Demandante:

EP

Demandados:

Préfet du Gers (Prefeito do Departamento do Gers, França)

Institut national de la statistique et des études économiques (INSEE)
(Instituto Nacional de Estatística e de Estudos Económicos, França)

TRIBUNAL JUDICIAL

[Omissis]

32000 AUCH

[Omissis]

[Omissis]

[Omissis]

DECISÃO

Proferida [omissis] em 15 de novembro de
2022 [omissis]

ENTRE:

DEMANDANTE:

EP

[Omissis]

[Omissis]

32430 THOUX

[Omissis]

E

[Omissis]

DEMANDADOS:

PREFET DU GERS

[Omissis]

32000 AUCH,
não compareceu

INSTITUT NATIONAL DE LA
STATISTIQUE ET DES ETUDES
ECONOMIQUES

[Omissis]

92120 MONTROUGE,
não compareceu

[Omissis]

Interveniente:

Commune de THOUX (32) (Município de
Thoux)

[Omissis]

32430 THOUX,
não compareceu

DESCRIÇÃO DO LITÍGIO

EP é casada com um cidadão francês mas não adquiriu a nacionalidade francesa por efeito do casamento uma vez que, enquanto antiga funcionária do Foreign Office (Ministério dos Negócios Estrangeiros), jurou lealdade à Rainha de Inglaterra. Vive em França há vários anos, onde exerce a profissão de agricultora [omissis].

Na sequência do referendo realizado pelo Reino Unido em 23 de junho de 2016, o Conselho da União Europeia aprovou, em 30 de janeiro de 2020, o Acordo sobre a saída do Reino Unido da União Europeia, celebrado entre a União Europeia e o Reino Unido em 31 de janeiro de 2020.

O artigo 131.º do Acordo de saída prevê nomeadamente que, durante o período de transição, as instituições da União Europeia, nomeadamente o Tribunal Geral da União Europeia e o Tribunal de Justiça da União Europeia, dispõem dos poderes que lhes são conferidos pelo direito da União

Ao abrigo do artigo 50.º, n.º 3, do [Tratado da União Europeia], em 1 de fevereiro de 2020, todos os Tratados da União e o Tratado que Institui a Comunidade Europeia da Energia Atómica deixaram de ser aplicáveis ao Reino Unido.

EP foi eliminada dos cadernos eleitorais com efeitos a partir de 1 de fevereiro de 2020. Por conseguinte, ficou impossibilitada de participar nas eleições autárquicas em 15 de março de 2020.

Em 6 de outubro de 2020, EP formalizou um pedido de reinscrição nos cadernos eleitorais relativos aos cidadãos não franceses da União Europeia. O seu pedido foi indeferido pelo presidente da Câmara Municipal de Thoux, em 7 de outubro de 2020.

Consequentemente, EP interpôs recurso para a comissão eleitoral municipal, com fundamento no artigo L 18 do Código Eleitoral.

Por carta de 3 de novembro de 2020, foi informada de que a comissão eleitoral só reuniria novamente em março de 2021, ou seja, cerca de vinte dias antes das eleições departamentais.

Considerando que esta resposta era uma confirmação tácita do indeferimento da reinscrição pelo presidente da Câmara, EP intentou uma ação no órgão jurisdicional de reenvio com fundamento no disposto no artigo L 20 do Código Eleitoral, por petição entrada em 9 de novembro de 2020, na qual impugnava a decisão do presidente da Câmara de Thoux.

Por Decisão de 17 de novembro de 2020, o órgão jurisdicional de reenvio:

- **decidiu** suspender a instância no que respeita a todos os pedidos apresentados por EP,
- **decidiu** transmitir os autos *[omissis]* à secretaria do Tribunal de Justiça [da União Europeia] *[omissis]*.

Por Acórdão de 9 de junho de 2022, [*Préfet du Gers e Institut national de la statistique et des études économiques* (C-673/20, EU:C:2022:449),] para o qual se remete para um conhecimento mais aprofundado da respetiva fundamentação, o Tribunal de Justiça considerou que todos os britânicos perderam a cidadania europeia e que, por conseguinte, perderam o direito de voto nas eleições autárquicas.

O processo foi remetido ao Tribunal Judicial de Auch em 20 de setembro de 2022.

Não tendo as partes contrárias, devidamente citadas, comparecido em juízo, EP pediu que a instância fosse novamente suspensa e que fosse submetida ao Tribunal de Justiça da União Europeia uma questão prejudicial relativa à validade do Acordo de saída do Reino Unido da União Europeia, e, em especial, às eleições europeias, tendo pedido, quanto ao mérito:

- **a anulação** das decisões que declaram improcedente o pedido apresentado por EP com vista à sua reinscrição nos cadernos eleitorais de Thoux (Gers);

[*Omissis*] [pedido relativo às despesas]

EP alega que, apesar de a perda da cidadania europeia e a perda do direito de voto nas eleições autárquicas para os «*Brexpats*» (cidadãos do Reino Unido que residem na União Europeia, a seguir «*Brexpats*») terem sido confirmadas ao nível do direito da União pelo Acórdão de 9 de junho de 2022 no processo C-673/20, o Tribunal Judicial deve admitir que o Tribunal de Justiça da União Europeia não se pronunciou sobre a questão do direito de voto dos *Brexpats* nas eleições europeias.

Foi deliberadamente que o Tribunal de Justiça não se pronunciou sobre esta questão, que merece ser objeto de uma apreciação separada tendo em conta o precedente de Gibraltar no que diz respeito ao direito de voto nas eleições europeias concedido aos cidadãos não europeus pelo TJUE e pelo TEDH.

O Presidente do Tribunal de Justiça convidou claramente EP a tornar a apresentar uma questão prejudicial específica sobre as eleições europeias, razão pela qual EP formula uma questão prejudicial complementar.

EP sustenta igualmente perante o Tribunal Judicial que, apesar de a perda da cidadania europeia e do direito de voto nas eleições autárquicas para os *Brexpats* ter sido reconhecida ao nível do direito da União pelo Tribunal de Justiça da União Europeia, ignorando o juramento de EP à Rainha de Inglaterra, essa posição continua a ser questionável à luz da Convenção para a Proteção dos Direitos do Homem e das Liberdades Fundamentais, à luz da jurisprudência do Tribunal Europeu dos Direitos do Homem sendo, por conseguinte, a eliminação de EP dos cadernos eleitorais contrária à referida Convenção.

Remete-se para a leitura do Acórdão do Tribunal de Justiça de 9 de junho de 2022, para um conhecimento mais aprofundado das questões prejudiciais apresentadas ao Tribunal de Justiça e do presente litígio.

[*Omissis*] [referências processuais]

FUNDAMENTAÇÃO DA DECISÃO

Ao eliminar EP dos cadernos eleitorais, a administração francesa privou-a de facto, não apenas do seu direito de voto nas eleições autárquicas, mas também nas eleições europeias.

Paradoxalmente, EP perdeu o seu direito de voto nas eleições autárquicas precisamente porque lhe foi retirada a cidadania europeia.

Embora, no seu Acórdão de 9 de junho de 2022, o Tribunal de Justiça da União Europeia tenha limitado as suas respostas, que foram no sentido da

improcedência, ao direito de voto de EP nas eleições autárquicas, não se pronunciou sobre o direito de voto dos britânicos nas eleições europeias.

O Tribunal Judicial de Auch tem ainda de decidir do litígio na sua globalidade, embora seja evidente que a perda da cidadania europeia e a perda de direito de voto dos Brexpaths nas eleições autárquicas foram reconhecidas pelo Acórdão C-673/20, de 9 de junho de 2022, ao nível do direito da União.

Todavia, o Tribunal Europeu dos Direitos do Homem, no seu Acórdão de 18 de fevereiro de 1999, no processo *Matthews c. Reino Unido*, 24833/94, julgou, relativamente aos habitantes de Gibraltar que não são cidadãos europeus, que «*o Parlamento Europeu está de tal modo associado ao processo legislativo específico conducente à adoção dos atos [...] e ao controlo democrático das atividades da Comunidade Europeia que se pode considerar parte constituinte do “órgão legislativo” de [...] Gibraltar [para os efeitos do artigo 3.º do Protocolo n.º 1 [adicional à CEDH]]*».

O Tribunal de Justiça declarou, por seu lado, no Acórdão de 12 de setembro de 2006, *Espanha/Reino Unido (C-145/04, EU:C:2006:543)*, que «*[...] os Estados contratantes gozam de um amplo poder de apreciação para impor condições ao direito de voto. No entanto, essas condições não podem reduzir os direitos em causa a ponto de os violar na sua essência e de os privar de serem efetivos. Devem prosseguir um objetivo legítimo e os meios utilizados não podem ser desproporcionados [...]*».

Por conseguinte, em suma, a residência fixa, estável e serena no território da União Europeia deve permitir que um residente considere que pertence a um corpo legislativo, neste caso europeu. Um Estado pode regulamentar o seu direito de voto com medidas adequadas ao objetivo a alcançar, mas sem atentar contra esse direito a ponto de o tornar ineficaz.

É ainda esta a solução que parece ter sido adotada quando o TJUE seguiu um raciocínio de não exclusão relativamente a um cidadão não europeu em Gibraltar, como poderia igualmente ser o caso, segundo critérios a definir pelo Tribunal de Justiça da União, relativamente a antigos cidadãos britânicos da União que ainda hoje têm laços estreitos com os Estados-Membros, designadamente devido ao seu local de residência: «*[no] estádio atual do direito comunitário, a determinação dos titulares do direito de voto e de elegibilidade nas eleições para o Parlamento Europeu faz parte da competência de cada Estado-Membro no respeito do direito comunitário e [...] os artigos 189.º CE, 190.º CE, 17.º CE e 19.º CE não se opõem a que os Estados-Membros concedam esse direito de voto e de elegibilidade a determinadas pessoas que têm vínculos estreitos com esses Estados, que não sejam os seus próprios nacionais ou cidadãos da União residentes no seu território.*

Com efeito, nem os artigos 189.º CE e 190.º CE, nem o ato relativo à eleição dos membros do Parlamento Europeu por sufrágio universal direto referem de modo

expresso e preciso quais são os titulares do direito de voto e de elegibilidade para o Parlamento Europeu. Quanto aos artigos 17.º CE e 19.º CE, relativos à cidadania da União, só a última destas disposições trata especificamente, no seu n.º 2, do direito de voto para o Parlamento Europeu. Ora, este artigo limita-se a aplicar o princípio da não discriminação em razão da nacionalidade ao exercício desse direito.

Acresce, no que se refere à eventual existência de um vínculo entre a cidadania da União e o direito de voto e de elegibilidade, vínculo esse que exigiria que esse direito fosse sempre reservado aos cidadãos da União, que nenhuma conclusão clara a este respeito pode ser retirada dos artigos 189.º CE e 190.º CE, relativos ao Parlamento Europeu, que referem que este é composto por representantes dos povos dos Estados-Membros, dado que o termo “povos”, que não está definido, pode ter diferentes significados consoante os Estados-Membros e as línguas da União. Quanto aos artigos do Tratado relativos à cidadania da União, não se pode deles deduzir o princípio segundo o qual os cidadãos da União são os únicos beneficiários de todas as outras disposições do Tratado, o que implicaria que os artigos 189.º CE e 190.º CE só se aplicariam a estes cidadãos. Com efeito, embora o artigo 17.º, n.º 2, CE preveja que os cidadãos da União gozam dos direitos e estão sujeitos aos deveres previstos no Tratado, há que observar que este último reconhece direitos que não estão ligados à qualidade de cidadão da União, nem mesmo de nacional de um Estado-Membro. Quanto ao artigo 19.º, n.º 2, CE, embora essa disposição implique que os nacionais de um Estado-Membro beneficiam do direito de voto e de elegibilidade no seu próprio país e imponha aos Estados-Membros o reconhecimento desses direitos aos cidadãos da União que residem no seu território, não pode daí deduzir-se que um Estado-Membro que está numa situação como a do Reino Unido esteja impedido de conceder o direito de voto e de elegibilidade a determinadas pessoas que têm um vínculo estreito com esse Estado sem, no entanto, terem a qualidade de nacional desse Estado-Membro ou de um outro Estado-Membro. Por outro lado, dado que o número de representantes eleitos em cada Estado-Membro está fixado no artigo 190.º, n.º 2, CE e que, no estágio atual do direito comunitário, as eleições para o Parlamento Europeu são organizadas em cada Estado-Membro para os representantes eleitos nesse Estado, uma extensão, por um Estado-Membro, do direito de voto para essas eleições a outras pessoas que não os seus próprios nacionais ou a cidadãos da União que residem no seu território afeta apenas a escolha dos representantes eleitos nesse Estado-Membro e não produz efeitos na escolha nem no número de representantes eleitos nos outros Estados-Membros.

Daí resulta que o Reino Unido não violou os artigos 189.º CE, 190.º CE, 17.º CE e 19.º CE ao adotar uma lei que prevê, no que diz respeito a Gibraltar, que os cidadãos da Commonwealth residentes no território, que não têm a qualidade de cidadão comunitário, têm o direito de voto e de elegibilidade para o Parlamento Europeu.»

Adotando esses critérios jurídicos, impõe-se a apreciação em concreto da situação de EP:

- EP manteve laços estreitos com França, um Estado-Membro da União, mas além disso, devido à exclusão do seu direito de voto nas eleições britânicas em resultado da norma britânica «15 year rule» e da perda do direito de voto nas eleições autárquicas na sequência do Brexit, segundo o Acórdão do TJUE de 9 de junho de 2022, no processo C-673/20, EP fica sem qualquer direito de voto,
- A sua dignidade humana foi fortemente afetada uma vez que, embora continue a ser uma cidadã respeitável que nunca foi condenada, fica privada do mais elementar direito à liberdade de expressão, o que parece ser completamente desproporcionado em relação ao objetivo principal do Acordo sobre a saída do Reino Unido do Tratado sobre o Funcionamento da União Europeia,
- A violação da vida privada e familiar de EP é evidente, uma vez que fica privada de qualquer direito de voto quer nas eleições britânicas, quer nas eleições francesas e europeias devido à aplicação da «15 year rule» ao seu caso e à ratificação do Brexit em 31 de janeiro de 2020,

Em conclusão, à luz da jurisprudência das instâncias europeias acima referidas, seria desejável que EP, cidadã britânica que reside em França há várias décadas e que gozou legitimamente do direito de voto nas eleições autárquicas e europeias, pudesse continuar a exercer pacificamente o direito de voto nas eleições europeias.

Aliás, como já se referiu aquando da nossa anterior decisão interlocutória de 17 de novembro de 2020, resulta da jurisprudência francesa, tanto cível como administrativa, que o princípio da proporcionalidade tem por objetivo moderar o poder das autoridades públicas a fim de garantir os direitos e a autonomia das pessoas e evitar as limitações que, devido ao seu caráter excessivo ou demasiado radical, sejam suscetíveis de prejudicar a própria essência dos direitos e liberdades.

Em concreto, o poder público só pode limitar a liberdade dos cidadãos na medida indispensável à proteção dos interesses públicos, devendo dar prioridade à garantia dos direitos fundamentais. Por conseguinte, uma medida restritiva dos direitos e liberdades deve ser simultaneamente adequada ou adaptada, necessária e proporcionada.

Consagrado pela jurisprudência do Tribunal Europeu dos Direitos do Homem (TEDH), o princípio da proporcionalidade é atualmente um princípio geral do direito da União reconhecido pelo artigo 5.º, n.º 4, do Tratado da União Europeia. O seu objetivo é o mesmo: moderar o poder das autoridades públicas, evitando ofensas que, devido ao seu caráter excessivo ou radical, sejam suscetíveis de prejudicar a própria essência dos direitos e liberdades. Por conseguinte, este

princípio impõe-se às instituições da União Europeia e aos Estados-Membros quando aplicam o direito.

Além da jurisprudência do Conseil d'État (Conselho de Estado, em formação jurisdicional, França), a exigência de proporcionalidade também faz atualmente parte do direito constitucional, que a consagrou com base na exigência da necessidade das penas prevista no artigo 8.º da Declaração dos Direitos do Homem e do Cidadão.

No caso em apreço, sendo residente em França desde 29 de abril de 1984, como demonstram os elementos juntos aos autos, EP já não pode votar em nenhuma eleição britânica devido à lei britânica denominada «*Representation of the People Act 1985*».

O TEDH pronunciou-se sobre esta disposição legal britânica na sua Decisão de 7 de maio de 2013 relativa ao caso de H. Shindler, tendo concluído que não havia violação do artigo 3.º do Protocolo [n.º 1] adicional à Convenção. No caso em apreço, aquando da decisão do TEDH, em 2013, o interessado ainda podia votar nas eleições europeias e autárquicas.

O caso de EP é diferente, uma vez que, apesar de ter estado inscrita nos cadernos eleitorais no Isère e, em seguida, a partir de outubro de 2000, em Thoux 32, perdeu o direito de voto nas eleições europeias e autárquicas em 2020, por força do disposto no artigo 127.º do Acordo de saída do Reino Unido que precisa que as disposições do Tratado sobre o Funcionamento da União Europeia que preveem o direito de voto e de elegibilidade dos cidadãos europeus nas eleições europeias e municipais não são aplicáveis ao Reino Unido durante o período de transição de dois anos.

EP, pessoa maior no exercício dos seus direitos civis, não inibida desse exercício por razões penais, fica assim totalmente privada do direito de voto.

Ora, como recordado pelo TEDH, longe de ser um privilégio, o direito de voto constitui um direito garantido pela Convenção (Albanese c. Itália, 23 de março de 2006). Além disso, uma restrição ao direito de voto deve corresponder a um objetivo legítimo e não pode consistir numa restrição absoluta (Alajos Kiss c. Hungria, 20 de maio de 2010).

O órgão jurisdicional de reenvio conclui que a aplicação das disposições desse Acordo ao caso concreto de EP, que além disso foi privada do direito de voto no Reino Unido, prejudica de maneira desproporcionada o seu direito fundamental de voto.

Por todas essas razões, há que apresentar uma questão prejudicial adicional ao TJUE [...] nos termos seguintes.

[Omissis]

[Omissis] [referência processual]

PELOS FUNDAMENTOS EXPOSTOS

O Tribunal, decidindo em audiência pública, em processo contraditório e em primeira instância,

Ordena a suspensão da instância relativamente a todos os pedidos formulados por EP,

[Omissis] [referências processuais]

Submete ao Tribunal de Justiça da União Europeia as seguintes questões prejudiciais:

1.º)

A Decisão 2020/135, relativa à celebração do Acordo sobre a Saída do Reino Unido da Grã-Bretanha e da Irlanda do Norte da União Europeia e da Comunidade Europeia da Energia Atômica, é parcialmente inválida pelo facto de o Acordo sobre a Saída do Reino Unido da União Europeia violar os artigos 1.º, 7.º, 11.º, 21.º, 39.º e 41.º da Carta dos Direitos Fundamentais da União Europeia, o artigo 6.º, n.º 3 do Tratado da União Europeia e o princípio da proporcionalidade consagrado no artigo 52.º da referida Carta, uma vez que não contém uma disposição que permita conservar o direito de voto nas eleições europeias dos cidadãos britânicos que exerceram o seu direito de livre circulação e de livre instalação no território de outro Estado-Membro, independentemente de esse Estado autorizar ou não a dupla nacionalidade, em particular no que se refere aos cidadãos que residem no território de outro Estado-Membro há mais de quinze anos e que estão sujeitos à lei britânica designada «15 year rule», agravando assim a privação de qualquer direito de voto àqueles que não tiveram o direito de se opor pelo voto à perda da sua cidadania europeia e aos que juraram lealdade à Coroa britânica?

2.º)

Devem a Decisão 2020/135, o Acordo de saída do Reino Unido da União Europeia, o artigo 1.º do Ato relativo à eleição dos membros do Parlamento Europeu anexo à Decisão 76/787/CECA CEE, Euratom do Conselho de 20 de setembro de 1976, o Acórdão do Tribunal de Justiça da União Europeia, de 12 de setembro de 2006, Espanha/Reino Unido no processo C-145/04, os artigos 1.º, 7.º, 11.º, 21.º, 39.º e 41.º da Carta dos Direitos Fundamentais da União Europeia, o artigo 6.º, n.º 3 do Tratado da União Europeia e o Acórdão do Tribunal de Justiça da União Europeia de 9 de junho de 2022, Préfet du Gers (C-673/20), ser interpretados no sentido de que privam os antigos cidadãos da União Europeia que exerceram os seus direitos de livre circulação e de livre instalação no território da

União Europeia do direito de voto e de elegibilidade nas eleições europeias num Estado-Membro, mais precisamente os antigos cidadãos da União Europeia que deixaram de ser titulares de qualquer direito de voto pelo facto de terem a sua vida privada e familiar no território da União há mais de quinze anos e que não puderam opor-se pelo voto à saída do seu Estado-Membro da União Europeia, o que implicou a perda da sua cidadania europeia?

[Omissis]

[Omissis] [referências processuais]

DOCUMENTO DE TRABALHO