

ARREST VAN HET GERECHT (Vijfde kamer)
7 maart 1996

Zaak T-146/94

C. Williams
tegen
Rekenkamer van de Europese Gemeenschappen

„Ambtenaren – Verplichtingen – Handelingen in strijd met waardigheid van
ambt – Loyaliteitsplicht – Tuchtprocedure – Tuchtrechtelijk ontslag”

Volledige Franse tekst II - 329

Betreft: Beroep tot nietigverklaring van het besluit van de Rekenkamer van
24 juni 1993 waarbij verzoeker tuchtrechtelijk is ontslagen zonder
vermindering of intrekking van zijn recht op ouderdomspensioen.

Beslissing: Verwerping.

Resumé van het arrest

In het kader van zijn kandidatuur voor het personeelscomité van de Rekenkamer verspreidt verzoeker in de lokalen van de Rekenkamer twee lasterlijk geachte geschriften. Daarop wordt hij geschorst en wordt tegen hem een tuchtprocedure als bedoeld in bijlage IX bij het Statuut van de ambtenaren van de Europese Gemeenschappen (Statuut) ingeleid. De tuchtraad, waaraan de zaak is voorgelegd, adviseert, de in artikel 86, lid 2, sub f, van het Statuut bedoelde tuchtmaatregel toe te passen. Op 24 juni 1993 treft het tot aanstelling bevoegd gezag jegens verzoeker een tuchtmaatregel, te weten, gelet op de ernst van de hem ten laste gelegde fouten en de verzwarende en verzachtende omstandigheden in aanmerking genomen, tuchtrechtelijk ontslag zonder vermindering of intrekking van zijn recht op ouderdomspensioen. In dat besluit stelt het tot aanstelling bevoegd gezag vast, dat verzoeker de auteur is van twee documenten met beledigende, lasterlijke en de eer van de leden en van bepaalde personeelsleden van de Rekenkamer alsmede van de leden van andere instellingen krenkende uitspraken, en dat die documenten openbaar zijn gemaakt, daar zij zijn toegestuurd aan personen die niet tot de Rekenkamer behoren, en zijn verspreid in de cafetaria en het restaurant, waar personen van buiten de instelling er kennis van hebben kunnen nemen. Bovendien is het tot aanstelling bevoegd gezag van mening, dat de door verzoeker verspreide geschriften niet alleen artikel 12, eerste alinea, van het Statuut schenden, doordat zij afbreuk doen aan de waardigheid van diens ambt van hoofdadministrateur, maar ook artikel 21, eerste alinea, van het Statuut omdat de uitspraken naar hun aard een schending opleveren van de loyaliteit waartoe ieder ambtenaar jegens zijn instelling en zijn meerderen is gehouden.

Na de kennisgeving van dat besluit legt verzoeker op 23 september 1993 bij het secretariaat-generaal van de Rekenkamer een document neer met de titel „Klacht als bedoeld in artikel 90, lid 2, van het Statuut”, waarin melding wordt gemaakt van een bijlage met daarin de middelen, grieven en argumenten die hij heeft aangevoerd en uitgewerkt in het beroep dat hij bij het Gerecht instelt. Dezelfde dag stelt verzoeker een beroep in bij het Gerecht. Dit beroep wordt ingeschreven onder het nummer T-522/93 en wordt op 27 september aan de Rekenkamer betekend. Op 24 september 1993 bericht de secretaris-generaal de ontvangst van de op 23 september 1993 bij de Rekenkamer ingediende klacht, doch hij preciseert, dat

de daarin genoemde bijlage er niet was bijgevoegd. Bij beschikking van 16 december 1993 verklaart het Gerecht het beroep in de zaak T-522/93 niet-ontvankelijk omdat het te vroeg was ingediend. Op 24 januari 1994 verklaart de Rekenkamer de door verzoeker op 23 september 1993 ingediende klacht niet-ontvankelijk en in elk geval ongegrond.

Daarop stelt verzoeker het onderhavige beroep in en tegelijkertijd dient hij een verzoek om voorlopige maatregelen in. Bij beschikking van 29 juni 1994 (zaak T-146/94 R, Williams/Rekenkamer, JurAmbt. blz. II-571) wijst de president van het Gerecht dit verzoek af.

De ontvankelijkheid

Aangezien de precontentieuze procedure tot doel heeft, de minnelijke schikking van het op het ogenblik van de klacht ontstane geschil mogelijk te maken, moet het tot aanstelling bevoegd gezag met voldoende nauwkeurigheid kennis kunnen nemen van de argumenten die de ambtenaar tegen het administratieve besluit aanvoert. De klacht moet derhalve een uiteenzetting bevatten van de middelen en argumenten die tegen het bestreden administratieve besluit worden aangevoerd (r.o. 44).

Referentie: Hof 14 maart 1989, Del Amo Martinez/Parlement, 133/88, Jurispr. blz. 689, r.o. 9;
Gerecht 22 juni 1990, Marcopoulos/Hof van Justitie, T-32/89 en T-39/89, Jurispr. blz. II-281,
r.o. 28

In de tekst van de klacht werd geen enkel middel of argument uiteengezet. Hij besloeg twee bladzijden: de eerste bladzijde droeg twee stempels van ontvangst; op de tweede bladzijde werd melding gemaakt van een bijlage met alle middelen, grieven en argumenten die zouden worden aangevoerd in het beroep dat verzoeker dezelfde dag bij het Gerecht wilde instellen. De uiteenzetting van de middelen en argumenten stond dus niet in de klacht zelf, maar in ander document. Dat document

was volgens verzoeker als bijlage bij de klacht gevoegd, hetgeen verweerster betwist (r.o. 45 en 46).

Degene die namens de instelling administratieve documenten in ontvangst moet nemen, heeft niet tot taak, eerst na te gaan of in het ontvangen document naar een bijlage wordt verwezen, en of die bijlage er daadwerkelijk is bijgevoegd. De stempels attesteren enkel, dat het document op de genoemde datum is neergelegd, maar hebben geen enkele bewijswaarde met betrekking tot het aantal bladzijden van dat document. Wanneer de administratie bij de ontvangst van een document merkt, dat een genoemd stuk ontbreekt, moet zij dit aan de ondertekenaar van het document laten weten met het verzoek het ontbrekende stuk binnen een korte termijn te verstrekken. Dit vereiste kan niet in strijd worden geacht met het beginsel dat de termijnen van openbare orde zijn en niet ter beschikking van de partijen en van de rechter staan. Aan de rechtszekerheid, de bestaansreden van de inachtneming van de termijnen, wordt immers geen afbreuk gedaan indien de klacht binnen de gestelde termijn is ingediend (r.o. 47 en 48).

Het Gerecht wijst erop, dat verweerster door de griffie van het Gerecht officieel in kennis is gesteld van verzoekers beroepschrift met alle tegen het omstreden besluit aangevoerde middelen en argumenten. Twee dagen na het verstrijken van de termijn voor indiening van een klacht was verweerster derhalve in staat kennis te nemen van verzoekers betoog en dus dienaangaande een standpunt te bepalen (r.o. 49).

Aangezien verweerster nauwkeurig kennis heeft kunnen nemen van verzoekers argumenten, de klacht in haar afwijzend besluit ongegrond heeft verklaard en de in het beroep aangevoerde middelen en argumenten na onderzoek omstandig heeft

beantwoord, is haar middel van niet-ontvankelijkheid ongegrond en moet het beroep derhalve ontvankelijk worden verklaard (r.o. 50-52).

Ten gronde

De vordering tot nietigverklaring

Het middel inzake schending van artikel 12, eerste alinea, van het Statuut

– Afbreuk aan de waardigheid van het ambt

Artikel 12, eerste alinea, van het Statuut beoogt te waarborgen, dat de gemeenschapsambtenaren in hun gedrag getuigen van een waardigheid die overeenkomt met het bijzonder correcte en achtenswaardige gedrag dat van de leden van een internationale openbare dienst mag worden verwacht. Dit is dus het criterium dat moet worden gehanteerd voor de analyse van de draagwijdte van het begrip waardigheid van het ambt. Deze mag niet afhangen van de subjectieve opvatting die de betrokken ambtenaar heeft van de taken die hem binnen een gemeenschapsinstelling zijn opgedragen. Het Gerecht wijst erop, dat beledigende uitspraken afbreuk doen aan de waardigheid van het ambt (r.o. 64-66).

Referentie: Gerecht 26 november 1991, Williams/Rekenkamer, T-146/89, Jurispr. blz. II-1293, r.o. 76-80

De twee betrokken documenten, die beledigende verklaringen bevatten en verklaringen die de eer van de leden van de instelling, van de leden van andere instellingen en van de ambtenaren en personeelsleden krenken, moeten worden aangemerkt als meningsuitingen die afbreuk doen aan de waardigheid van het ambt (r.o. 67).

Als personeelslid van een instelling dient de ambtenaar de waardigheid van zijn ambt niet alleen in acht te nemen op het bijzondere ogenblik waarop hij deze of gene specifieke taak verricht, maar in alle omstandigheden en met name in het kader van een verkiezing voor het personeelscomité, daar zijn hoedanigheid van ambtenaar juist een voorwaarde is om kandidaat te zijn (r.o. 68).

Indien een ambtenaar van oordeel is, dat bepaalde maatregelen van een instelling in strijd zijn met de verdragsbepalingen, staat het hem vrij alle rechtsmiddelen aan te wenden die te zijner beschikking staan, of passende acties te voeren, doch steeds met eerbiediging van de statutaire beginselen, dat wil zeggen door in woord en geschrift de terughoudendheid en gematigdheid in acht te nemen die van elke ambtenaar mag worden verlangd (r.o. 69).

Referentie: Williams/Rekenkamer, reeds aangehaald, r.o. 80

In het bestreden besluit is terecht geoordeeld, dat de betrokken geschriften afbreuk deden aan de waardigheid van het ambt. Derhalve moet deze grief worden afgewezen (r.o. 70 en 71).

– De openbaarheid van de meningsuiting

Aan de door artikel 12, eerste alinea, van het Statuut voor schending van dat artikel gestelde voorwaarde van openbaarheid is voldaan, wanneer nota's die afbreuk doen aan de waardigheid van het ambt, slechts binnen de instelling worden verspreid, zelfs wanneer dit gebeurt in het kader van een administratieve procedure. Aan de waardigheid van de communautaire openbare dienst kan immers niet alleen afbreuk worden gedaan door het negatieve beeld dat een ambtenaar buiten zijn instelling ophangt, maar ook door gedragingen die beperkt blijven tot de instelling,

waar de ambtenaar in het bijzonder blijk moet geven van waardigheid en achting voor de instelling en alle daaraan verbonden personen (r.o. 79 en 80).

Referentie: Williams/Rekenkamer, reeds aangehaald, r.o. 76

De twee betrokken geschriften hebben zowel interne als externe openbaarheid gekregen. Aangaande de externe openbaarheid heeft verzoeker zelf toegegeven, dat die geschriften door de verspreiding ervan in het restaurant van de instelling in handen van personen van buiten de instelling zijn gekomen, en dat hij een kopie ervan had toegestuurd aan hooggeplaatste personen buiten de instelling. Het is bovendien algemeen bekend, dat de restaurants van de gemeenschapsinstellingen worden bezocht door ambtenaren van de verschillende instellingen en hun familieleden (r.o. 81 en 82).

Verweerster heeft terecht geoordeeld, dat de betrokken geschriften binnen en buiten de instelling openbaarheid hebben gekregen. Verzoekers grief dient derhalve te worden afgewezen. Verweerster heeft ook terecht geoordeeld, dat de geschriften en de verspreiding ervan een schending van artikel 12, eerste alinea, van het Statuut opleverden. Mitsdien moet het middel worden afgewezen (r.o. 83-86).

Het middel inzake schending van artikel 21, eerste alinea, van het Statuut

Ingevolge artikel 21, eerste alinea, van het Statuut dient de ambtenaar zich loyaal en coöperatief te gedragen jegens zijn instelling en zijn meerderen. Deze plicht tot loyaal gedrag en medewerking omvat niet alleen positieve verplichtingen, maar ook en a fortiori een negatieve verplichting, namelijk de verplichting om zich algemeen te onthouden van gedragingen die afbreuk doen aan de waardigheid en de achting die aan de instelling en de gezagsdragers ervan verschuldigd zijn (r.o. 96 en 97).

Referentie: Hof 14 december 1966, Alfieri/Parlement, 3/66, Jurispr. blz. 634, 659; Williams/Rekenkamer, reeds aangehaald, r.o. 72

De in verzoekers twee geschriften voorkomende uitspraken, die als beledigend en lasterlijk werden beschouwd, leveren naar hun aard een ernstige schending op van de op iedere ambtenaar jegens zijn instelling en zijn meerderen rustende plicht tot loyaal gedrag en medewerking. De in de omstreden pamfletten voorkomende beledigende en lasterlijke uitspraken van verzoeker hebben immers nagenoeg uitsluitend betrekking op de wijze waarop de Rekenkamer zich in het institutioneel bestel van de Gemeenschap kwijt van haar taak van controle van de rekeningen. De draagwijdte van de op verzoeker jegens zijn instelling en zijn meerderen rustende plicht tot loyaal gedrag en medewerking moet dus met name worden beoordeeld tegen de achtergrond van de omstandigheid dat hij als ambtenaar deelneemt aan de vervulling van de aan zijn instelling opgedragen controletaak. Dat de betrokken uitspraken zijn gedaan in het kader van een campagne voor de verkiezing van het personeelscomité van de Rekenkamer, heeft geen gevolgen voor deze beoordeling. Deze plicht tot loyaal gedrag en medewerking moet immers niet enkel worden nagekomen bij de uitvoering van de specifieke taken die aan de ambtenaar zijn opgedragen, maar strekt zich ook uit tot alle relaties tussen de ambtenaar en de instelling. Een verkiezingscampagne voor een krachtens het Statuut ingesteld orgaan maakt deel uit van de relaties tussen de ambtenaar en zijn instelling en de in artikel 21, eerste alinea, van het Statuut genoemde verplichting mag daarbij niet worden geschonden (r.o. 98-100).

Referentie: Williams/Rekenkamer, reeds aangehaald, r.o. 72

Met betrekking tot het recht van de ambtenaar op vrije meningsuiting behoeft slechts te worden opgemerkt, dat een dergelijk recht niet mag worden uitgeoefend bij wege van lasterlijke of beledigende verklaringen (r.o. 101).

Verweerster heeft de verspreiding van de twee geschriften terecht als een schending van artikel 21, eerste alinea, van het Statuut aangemerkt. Dit middel moet dus worden afgewezen (r.o. 102 en 103).

Het middel inzake schending van het evenredigheidsbeginsel en het ontbreken van een ter zake dienende motivering

– De draagwijdte van het middel

Wanneer de ten laste van de ambtenaar aangenomen feiten zijn komen vast te staan, staat de keuze van een passende tuchtmaatregel aan het tot aanstelling bevoegd gezag, en de gemeenschapsrechter mag de door het tot aanstelling bevoegd gezag verrichte keuze van een tuchtmaatregel slechts nietig verklaren, indien deze in geen verhouding staat tot de ten laste van de ambtenaar aangenomen feiten (r.o. 106).

Referentie: Hof 4 februari 1970, Van Eick/Commissie, 13/69, Jurispr. blz. 3, r.o. 24 en 25; Hof 30 mei 1973, De Greef/Commissie, 46/72, Jurispr. blz. 543, r.o. 44-46; Hof 29 januari 1985, F./Commissie, 228/83, Jurispr. blz. 275, r.o. 34; Hof 19 april 1988, M./Raad, 175/86 en 209/86, Jurispr. blz. 1891, r.o. 9; Williams/Rekenkamer, reeds aangehaald, r.o. 83

De vaststelling van de tuchtmaatregel berust op een beoordeling van alle concrete feiten en omstandigheden van elk geval door het tot aanstelling bevoegd gezag, daar de artikelen 86 tot en met 89 van het Statuut niet voorzien in een vaste verhouding tussen de aldaar genoemde maatregelen en de diverse inbreuken waaraan een ambtenaar zich schuldig kan maken, en niet preciseert in welke mate verzwarende of verzachtende omstandigheden een rol moeten spelen bij de keuze van de maatregel. Het Gerecht kan derhalve slechts onderzoeken, of het tot aanstelling bevoegd gezag de verzwarende en verzachtende omstandigheden op evenwichtige wijze heeft laten meespelen, met dien verstande dat het Gerecht daarbij niet in de plaats van het tot aanstelling bevoegd gezag mag treden ter zake van de door dit gezag gevelde waardeoordelen (r.o. 107 en 108).

Referentie: Hof 5 februari 1987, F./Commissie, 403/85, Jurispr. blz. 645, r.o. 26; Williams/Rekenkamer, reeds aangehaald, r.o. 83

– De eerste verzwarende omstandigheid

Verzoekers eerste argument, dat als gevolg van zijn psychische stoornissen de gebruikte bewoordingen niet doordacht en afgewogen waren, kan niet worden aanvaard. De verklaringen die verzoeker verschillende maanden na de opstelling van de betrokken documenten heeft afgelegd, bevestigden immers het oordeel van het tot aanstelling bevoegd gezag, dat de gebruikte bewoordingen doordacht en afgewogen waren (r.o. 116).

Verzoekers tweede argument, dat uitspraken tijdens een verkiezingscampagne enige overdrijving kunnen bevatten, kan evenmin worden aanvaard. Het Gerecht heeft immers geoordeeld (zie r.o. 67), dat de betrokken documenten beledigende en lasterlijke uitspraken bevatten, en dat zelfs in een verkiezingscampagne niets het gebruik van dergelijke taal rechtvaardigt. Ten overvloede zij erop gewezen, dat de in de omstreden pamfletten voorkomende beledigende en lasterlijke uitspraken van verzoeker nagenoeg uitsluitend betrekking hebben op de wijze waarop de Rekenkamer zich in het institutioneel bestel van de Gemeenschap kwijt van haar taak van controle van de rekeningen, en dat deze taak, die in de artikelen 188 A en 188 C EG-Verdrag is omschreven, hoe dan ook niet valt onder de bevoegdheden van het personeelscomité waarin verzoeker wenste te worden verkozen. De bevoegdheden van het personeelscomité, zoals die in artikel 9 van het Statuut zijn omschreven, betreffen immers uitsluitend de interne werking van een instelling en de deelneming aan het personeelsbeheer. Er bestond dus geen enkel verband tussen de functie van het orgaan waarin verzoeker wenste te worden verkozen, en de inhoud van zijn geschriften. Bijgevolg kan niet worden aangenomen, dat de in die pamfletten voorkomende verklaringen kunnen worden gerechtvaardigd door hun electorale context, daar zij geen enkel verband houden met de functies van het orgaan waarin verzoeker wenste te worden verkozen (r.o. 117).

Verder zij erop gewezen, dat de tuchtraad in zijn advies van 10 juli 1992 de omstandigheid dat de beledigende en lasterlijke uitspraken schriftelijk waren gedaan, als een verzwarende omstandigheid heeft aangemerkt. Bijgevolg moet verzoekers grief worden afgewezen (r.o. 118 en 119).

– De tweede verzwarende omstandigheid

Verzoekers argument mist feitelijke grondslag. Het Gerecht heeft immers geoordeeld (zie r.o. 81), dat de interne en externe verspreiding van deze pamfletten is bewezen, en dat verzoeker heeft toegegeven dat die geschriften door de verspreiding ervan in het restaurant en de cafetaria in handen van personen van buiten de Rekenkamer waren gekomen, en dat hij een kopie ervan had toegestuurd aan hooggeplaatste personen buiten de instelling. Bovendien was de tuchtraad in zijn advies van 10 juli 1992 van mening, dat de omstandigheid dat de betrokken documenten in het restaurant en de cafetaria van de Rekenkamer zijn verspreid op een ogenblik dat daar personen van buiten de instelling aanwezig waren, een verzwarende omstandigheid vormde. Bijgevolg moet de grief worden afgewezen (r.o. 123-125).

– De derde verzwarende omstandigheid

Deze verzwarende omstandigheid bestaat niet in het feit, dat verzoeker ongepaste acties heeft gevoerd, maar in de omstandigheid dat hij heeft gerecidiveerd, dat wil zeggen dat hij acties heeft gevoerd die vergelijkbaar zijn met die waarvoor hij in het verleden reeds tuchtmaatregelen had opgelopen. Het Hof heeft dienaangaande reeds geoordeeld, dat de administratie in weerwil van de ernst van de ten laste gelegde feiten, het recht heeft om slechts een lichte maatregel op te leggen, daarbij rekening houdend met omstandigheden die los staan van de aangevoerde verwijten, zoals het ontbreken van enige tuchtmaatregel in het verleden. Uit deze rechtspraak mag a contrario worden afgeleid, dat het tot aanstelling bevoegd gezag het feit van reeds eerder een tuchtmaatregel te hebben opgelopen, als verzwarende omstandigheid in aanmerking kan nemen (r.o. 128).

Referentie: Hof 8 juli 1965, Fonzi/Commissie van de EGKS, 27/64 en 30/64, Jurispr. blz. 705, 732

Blijkens het dossier had verzoeker reeds twee tuchtmaatregelen opgelopen voor feiten die vergelijkbaar zijn met de onderhavige, namelijk voor een nota waarin de meest elementaire hoffelijkheid jegens een meerdere ontbrak, en voor geschriften waarvan de bewoordingen als beledigend en lasterlijk voor de Rekenkamer, haar leden en haar personeelsleden werden beschouwd. Tegen dit laatste besluit heeft verzoeker bij het Gerecht een beroep ingesteld. Dat heeft geleid tot het arrest van 26 november 1991, Williams/Rekenkamer, reeds aangehaald, waarbij de jegens verzoeker getroffen tuchtmaatregel volledig is bevestigd. De omstandigheid dat de aan het onderhavige geschil ten grondslag liggende feiten zich hebben afgespeeld tijdens een verkiezingscampagne, terwijl de feiten die verzoeker in de eerdere tuchtprocedures ten laste waren gelegd, zich in een ander kader hadden voorgedaan, kan het oordeel van het tot aanstelling bevoegd gezag, dat het hier om recidive gaat, niet ontkrachten. Bovendien is geoordeeld, dat de nota's die ten grondslag lagen aan de tuchtmaatregel die het voorwerp is geweest van het arrest van 26 november 1991, Williams/Rekenkamer, reeds aangehaald, en de pamfletten waarvoor verzoeker tuchtrechtelijk is ontslagen, beledigende en lasterlijke uitspraken bevatten voor de leden van de Rekenkamer (r.o. 129-131).

Ten slotte heeft de tuchtraad in zijn advies van 10 juli 1992 geoordeeld, dat de omstandigheid van reeds eerder tuchtmaatregelen te hebben opgelopen voor geschriften die als onhoffelijk, leugenachtig en lasterlijk zijn aangemerkt, een verzwarende omstandigheid vormde. Verweerster had derhalve het recht, de omstandigheid dat verzoeker reeds twee tuchtmaatregelen had opgelopen voor feiten die vergelijkbaar zijn met die van de onderhavige zaak, als verzwarende omstandigheid in aanmerking te nemen. Verzoekers grief moet derhalve worden afgewezen (r.o. 132-134).

Gelet op het voorgaande wijst niets erop, dat de getroffen tuchtmaatregel niet in verhouding staat tot de ten laste gelegde gedragingen en tot de door het tot aanstelling bevoegd gezag terecht in aanmerking genomen verzwarende

omstandigheden. Verder volgt hieruit, dat het bestreden besluit passend is gemotiveerd, doordat het duidelijk aangeeft welke feiten ten laste van verzoeker zijn aangenomen, en welke overwegingen het tot aanstelling bevoegd gezag ertoe hebben gebracht de maatregel van tuchtrechtelijk ontslag te treffen. Mitsdien moet het middel worden afgewezen en moet de vordering tot nietigverklaring ongegrond worden verklaard (r.o. 135-138).

De andere vorderingen

Met betrekking tot verzoekers vordering tot herplaatsing in al zijn functies herinnert het Gerecht eraan, dat de gemeenschapsrechter niet zonder inbreuk te maken op de prerogatieven van het administratief gezag een communautaire instelling bevelen kan geven. Deze vordering moet derhalve niet-ontvankelijk worden verklaard (r.o. 139).

Referentie: Gerecht 10 april 1992, Bollendorff/Parlement, T-15/91, Jurispr. blz. II-1679, r.o. 57

Aangezien de vordering tot nietigverklaring ongegrond is, zijn de andere vorderingen, die waren geformuleerd voor het geval dat het tuchtrechtelijk ontslag nietig zou worden verklaard, zonder voorwerp geraakt. Mitsdien moet het beroep in zijn geheel worden verworpen (r.o. 140 en 141).

Dictum:

Het beroep wordt verworpen.