

Wanneer bij het onderzoek van de feiten blijkt, dat de zogenoemde klacht niet kan worden aangemerkt als een betwisting van een besluit dat de betrokkene bezwaart, moet worden vastgesteld dat het in werkelijkheid om een verzoek gaat.

2. De uitdrukkelijke afwijzing van een verzoek, die volgt op een stilzwijgend besluit tot afwijzing ervan, is te beschouwen als een louter bevestigend besluit dat geen nieuwe klachttermijn doet ingaan, zodat de betrokken ambtenaar, wanneer hij niet tijdig tegen het stilzwijgend besluit tot afwijzing van zijn verzoek is op-

gekomen, de administratieve procedure niet kan voortzetten.

3. Enkel handelingen die voor een bepaalde rechtspositie rechtstreekse gevolgen kunnen hebben, kunnen als bezwarende besluiten worden beschouwd.

De mededeling van de administratie aan de betrokkene, dat zijn verzoek wordt bestudeerd, sorteert geen rechtsgevolgen en kan met name geen verlenging te weegbrengen van de termijnen van de artikelen 90 en 91 van het Statuut.

BESCHIKKING VAN HET GERECHT (Derde kamer)

1 oktober 1991 *

In zaak T-38/91,

D. Coussios, ambtenaar van de Commissie van de Europese Gemeenschappen, wonende te Brussel, vertegenwoordigd door **J.-N. Louis**, advocaat te Brussel, domicilie gekozen hebbende te Luxemburg bij **Fiduciaire Myson SARL**, Rue Glesener 1,

verzoeker,

tegen

Commissie van de Europese Gemeenschappen, vertegenwoordigd door **G. L. Valsesia**, lid van haar juridische dienst, als gemachtigde, domicilie gekozen hebbende

* Procestaal: Frans.

te Luxemburg bij R. Hayder, representant van haar juridische dienst, Centre Wagner, Kirchberg,

verweerster,

betreffende een beroep tot nietigverklaring van het besluit van de Commissie van 27 juli 1990 voor zover dit niet de besluiten behelst die nodig zijn om verzoeker daadwerkelijk aan te stellen in het ambt van adjunct-hoofd van de eenheid VII. B.3 en hem te belasten met het dossier „veiligheid van het luchtvervoer”, alsmede tot veroordeling van de Commissie om aan verzoeker een bedrag te betalen van 100 ECU per dag vanaf 1 december 1989,

geeft

HET GERECHT VAN EERSTE AANLEG (Derde kamer),

samengesteld als volgt: B. Vesterdorf, kamerpresident, C. Yeraris en J. Biancarelli, rechters,

griffier: H. Jung

de navolgende

Beschikking

De feiten en het toepasselijke recht

- 1 Bij verzoekschrift ingeschreven ter griffie van het Gerecht op 28 mei 1991, heeft D. Coussios het Gerecht verzocht om nietigverklaring van het besluit van de Commissie van 27 juli 1990 voor zover dit niet de besluiten behelst die nodig zijn om verzoeker daadwerkelijk aan te stellen in het ambt van adjunct-hoofd van de eenheid VII. B.3 en hem te belasten met het dossier „veiligheid van het luchtvervoer”, en evenmin de voor een goede uitvoering van de vast te stellen besluiten vereiste controlemaatregelen, en om veroordeling van de Commissie tot betaling aan verzoeker van een bedrag van 100 ECU per dag vanaf 1 december 1989 tot de dag waarop verzoeker daadwerkelijk zijn ambt als adjunct-hoofd van de eenheid zal kunnen uitoefenen en zal zijn belast met de coördinatie van het Eurocontrol-programma en het ATLAS-onderzoek en met de leiding van het dossier „veiligheid van het luchtvervoer”.

- 2 Bij memorie ingekomen ter griffie van het Gerecht op 22 juli 1991, heeft de Commissie krachtens artikel 114 van het Reglement voor de procesvoering van het Gerecht een exceptie van niet-ontvankelijkheid opgeworpen, waarover verzoeker bij op 27 augustus 1991 ingeschreven memorie opmerkingen heeft gemaakt.
- 3 Verzoeker is bij besluit van 12 oktober 1983 aangeworven als hoofdadministrateur bij het directoraat-generaal Vervoer, directoraat „Infrastructuur, technologie van het vervoer, overheidsmaatregelen”, afdeling „Tariefregeling voor het gebruik van de infrastructuur; technologie van het vervoer”; bij een nieuw besluit van 11 november 1983 werd hij vervolgens bij hetzelfde directoraat-generaal tewerkgesteld bij het directoraat „Algemene programmering, internationale en institutionele betrekkingen, zee- en luchtvervoer”, afdeling „Luchtvervoer”. Ten slotte werd hij bij besluit van 30 november 1989 van de directeur-generaal van het directoraat-generaal Vervoer per 1 december 1989 aangesteld als adjunct-hoofd van de eenheid VII.B.3, belast met „veiligheid van het vervoer, onderzoek en technologie”, meer in het bijzonder met het dossier „veiligheid van het luchtvervoer”.
- 4 Verzoeker was van mening dat met deze aanstelling geen einde was gekomen aan zijn geschil met de administratie, aangezien hij met geen enkele specifieke opdracht was belast, geen toegang had tot de vergaderingen van de hoofden en adjunct-hoofden van de eenheden, niet over een secretaresse beschikte en zelfs geen kantoor had in de afdeling waaraan hij geacht werd als adjunct-hoofd van een eenheid leiding te geven.
- 5 In die omstandigheden diende verzoeker een „klacht krachtens artikel 90, lid 2, van het Statuut” in tegen voormeld besluit van 30 november 1989, waarbij hij als adjunct-hoofd van de eenheid VII.B.3 was aangesteld. Daarin preciseerde hij, dat hij tegen het bestreden besluit opkwam „voor zover de wederpartij daaraan maatregelen heeft gekoppeld die het onwerkzaam maken, bij voorbeeld door hem geen van de taken op te dragen die met de hem toegewezen materie verband houden, door hem niet toe te laten tot de vergaderingen waar hij zijn verantwoordelijkheden als adjunct-hoofd van een eenheid zou kunnen uitoefenen of zich daarop zou kunnen voorbereiden, en door hem niet de beschikking te geven over de werkstructuur die hij voor bovenbedoelde werkzaamheden nodig heeft (...). Hij verzoekt de Commissie derhalve het nodige te doen, opdat hij daadwerkelijk het ambt

van adjunct-hoofd van een eenheid, waarin hij is aangesteld, zou kunnen uitoefenen. Tevens verlangt klager vergoeding van de materiële en morele schade die hij heeft geleden door de vaststelling van een reeks besluiten die onwettig zijn wegens misbruik van procedure, misbruik van bevoegdheid en schending van het vertrouwensbeginsel en van de artikelen 7 en volgende van het Statuut."

- 6 Deze „klacht” werd ingeschreven onder nr. R/57/90 en werd door de directeur-generaal Personeelszaken en algemeen beheer op 27 juli 1990 beantwoord als volgt:

„Naar aanleiding van uw hierboven bedoelde nota deel ik u mee, dat de Commissie, nu er geen besluit bestaat dat u zou kunnen bezwaren in de zin van artikel 90 van het Statuut, niet voornemens is aan uw klacht als zodanig gevolg te geven.

Wel is uw klacht mijns inziens ontvankelijk als een verzoek om bijstand in de zin van artikel 24 van het Statuut, en gelet op de zorgplicht van de instelling tegenover haar ambtenaren, heb ik daarom besloten op dit verzoek in te gaan.

Na onderzoek van uw geval door mijn diensten en met name na de bespreking daarvan tijdens de bijeenkomst van de groep „interservices” op 31 mei 1990 is duidelijk geworden dat uw administratieve positie binnen DG VII voor herziening in aanmerking komt.

Ik heb contact opgenomen met uw directoraat-generaal en zal u zo spoedig mogelijk van de resultaten daarvan in kennis stellen."

- 7 Van mening dat zijn situatie door de vaststelling van dit „besluit” van 27 juli 1990 niet was gewijzigd, diende verzoeker op 26 oktober 1990 een nieuwe „klacht” in tegen het besluit dat hem bij brief van 27 juli 1990 van R. Hay, directeur-generaal Personeelszaken en algemeen beheer, ter kennis was gebracht en waarin deze hem had meegedeeld dat hij, gelet op de zorgplicht van de instelling tegenover haar ambtenaren, had besloten op het verzoek om bijstand „zoals door klager ingediend” in te gaan. In deze „klacht” ging verzoeker breedvoerig in op de feiten, de

punten waarop hij sedert zijn indiensttreding bij de Commissie met de administratie van mening verschilde, de omstandigheden van zijn overplaatsing, de problemen in verband met zijn beoordelingsrapport, de context van zijn aanstelling per 1 december 1989, en de verschillende door hem reeds ingeleide klachtprocedures, om zich ten slotte te beroepen op schending van de artikelen 5, 7, 25 en 45 van het Statuut, op misbruik van procedure en op schending van de bepalingen betreffende de wijze van opstelling van de beoordelingsrapporten.

- 8 Hij besloot deze „klacht” als volgt:

„Klager komt tegen het bestreden besluit op voor zover de tegenpartij daaraan maatregelen heeft gekoppeld die het onwerkzaam maken, bij voorbeeld door hem geen van de taken op te dragen die met de hem toegewezen materie verband houden, door hem niet toe te laten tot de vergaderingen waar hij zijn verantwoordelijkheden als adjunct-hoofd van een eenheid zou kunnen uitoefenen of zich daarop zou kunnen voorbereiden, en door hem niet de beschikking te geven over de werkstructuur die hij voor bovenbedoelde werkzaamheden nodig heeft. Hij verzoekt de Commissie derhalve overeenkomstig de brief van 27 juli 1990 van R. Hay, directeur-generaal Personeelszaken en algemeen beheer, het nodige te doen, opdat hij daadwerkelijk het ambt van adjunct-hoofd van een eenheid, waarin hij is aangesteld, zou kunnen uitoefenen.”

De Commissie heeft deze „klacht” niet beantwoord.

- 9 Bij nota van 18 januari 1991 deelde de directeur-generaal van het directoraat-generaal Vervoer, E. Peña, aan de twee betrokken directeuren van DG VII mee, dat vooruitlopend op de reorganisatie van DG VII, waarbij de taken en ambten opnieuw zouden worden omschreven, alle interne en externe documenten betreffende het Eurocontrol-programma en het ATLAS-onderzoek door Coussios dienden te worden gecoördineerd om dubbel werk te vermijden en een samenhangende aanpak te verzekeren, en dat met het oog hierop alle briefwisseling betreffende deze dossiers aan hem moest worden gericht, voor zover hij voor de supervisie van dit dossier verantwoordelijk was. Deze nota werd bevestigd door een nieuwe nota van de directeur-generaal van 31 januari 1991, bepalende dat alle briefwisseling bij Coussios moest passeren, en door een nota van 20 februari 1991 van de directeur-generaal aan Coussios, waarbij hem werd meegedeeld dat hem een secretaresse zou worden toegewezen, zodat hij zijn werk als adjunct-hoofd van de eenheid

naar behoren kon doen, en dat hij een nieuw kantoor zou krijgen vlakbij dat van het hoofd van de eenheid VII.B.3. Deze maatregelen werden nog eens bevestigd door een nota van 20 februari 1991 van de directeur-generaal aan E. Leonardi, hoofd van de eenheid VII.B.3.

- 10 Verzoeker was evenwel van mening, dat deze maatregelen geen enkele wijziging brachten in zijn positie binnen het directoraat-generaal Vervoer en dat hij in de onmogelijkheid verkeerde zijn ambt uit te oefenen.

Procesverloop en conclusies van partijen

- 11 In die omstandigheden heeft Coussios het onderhavige beroep ingesteld, dat op 28 mei 1991 ter griffie van het Gerecht is ingeschreven. De Commissie heeft hier-
tegen krachtens artikel 114, lid 1, van het Reglement voor de procesvoering van het Gerecht een exceptie van niet-ontvankelijkheid opgeworpen, die op 22 juli 1991 ter griffie van het Gerecht is ingeschreven en waarover verzoeker bij op 27 augustus 1991 ter griffie van het Gerecht ingediende memorie opmerkingen heeft gemaakt.
- 12 In de incidentele procedure concludeert de Commissie dat het het Gerecht behage:
- de exceptie van niet-ontvankelijkheid toe te wijzen zonder op de zaak ten gronde in te gaan;
 - het onderhavige beroep niet-ontvankelijk te verklaren;
 - verzoeker krachtens de artikelen 87, lid 2, en 88 van het Reglement voor de procesvoering in de door hem gemaakte kosten te verwijzen.

Verzoeker concludeert dat het het Gerecht behage:

— de exceptie van niet-ontvankelijkheid te verwerpen en een termijn vast te stellen voor de indiening van het verweerschrift van de Commissie.

- 13 Volgens artikel 114, lid 3, van het Reglement voor de procesvoering van het Gerecht geschiedt de verdere behandeling van de exceptie mondeling, tenzij het Gerecht anders beslist. Het Gerecht (Derde kamer) is van oordeel, dat het in casu in de processtukken voldoende informatie heeft gevonden en dat een mondelinge behandeling niet nodig is.

De ontvankelijkheid

- 14 Volgens de Commissie betrof de nota van 27 juli 1990 van de directeur-generaal Personeelszaken en algemeen beheer twee onderwerpen. In de eerste plaats werd verzoekers klacht van 23 februari 1990 afgewezen, en omdat verzoeker zijn beroep tegen deze afwijzing van zijn klacht niet binnen drie maanden, doch eerst tien maanden later heeft ingesteld, is dit beroep kennelijk tardief. In de tweede plaats werd verzoekers „klacht” in deze nota voor het overige aangemerkt als een „verzoek” in de zin van artikel 90, lid 1, van het Statuut en werd hem meegegeeld, dat zijn administratieve positie naar aanleiding van dat verzoek zou worden „herzien” en dat de nodige contacten waren gelegd, waarvan de resultaten hem zo spoedig mogelijk zouden worden meegedeeld. Een dergelijke nota, aldus de Commissie, kan dus in geen geval worden beschouwd als een definitief en bezwarend besluit, dat wil zeggen een besluit dat vatbaar is voor een klacht of voor een beroep.
- 15 De Commissie voegt hieraan toe, dat zij noch binnen de termijn van vier maanden, noch ook later een definitief en voor verzoeker bezwarend besluit op diens verzoek van 23 februari 1990 heeft genomen. Volgens de regels van het Statuut had verzoeker dus binnen een termijn van drie maanden een klacht moeten indienen tegen het uit dat stilzwijgen resulterende afwijzende besluit. Hij heeft evenwel eerst op 26 oktober 1990, vier maanden na het stilzwijgend genomen afwijzende besluit, een klacht ingediend en dus is deze als tardief te beschouwen; daarom moet het beroep niet-ontvankelijk worden verklaard.

- 16 Volgens de Commissie kan de nota van 27 juli 1990, waarin alleen een „herziening” van verzoekers administratieve situatie in het vooruitzicht werd gesteld, geenszins worden geacht de termijn van drie maanden te hebben gestuit waarbinnen verzoeker bij het Gerecht beroep kon instellen tegen de uit het stilzwijgen van de Commissie resulterende afwijzing van zijn verzoek. De Commissie verwijst hiervoor naar de arresten van het Hof van 17 februari 1972 (zaak 401/71, Richez-Parise, Jurispr. 1972, blz. 73) en 22 mei 1981 (zaak 156/80, Morbelli, Jurispr. 1981, blz. 1357). Dat in de nota van 27 juli 1990 een gunstig gevolg is gegeven aan het verzoek van verzoeker, doet hieraan niet af, want een na het verstrijken van de termijn door de instelling genomen besluit waarbij de klacht of het verzoek van de betrokkene geheel of althans gedeeltelijk wordt ingewilligd, is op zich geen voor beroep vatbaar besluit. De Commissie verwijst hiervoor naar het arrest van het Hof van 28 mei 1980 (gevoegde zaken 33/79 en 75/79, Kuhner, Jurispr. 1980, blz. 1677). Dit zou alleen anders zijn indien dit besluit zelf vatbaar was voor beroep; dit is evenwel niet het geval, aangezien de nota van 27 juli 1990 noch een bezwarend noch een definitief besluit is.
- 17 Volgens de Commissie is de nota van 27 juli 1990 geen bezwarend besluit, omdat zij geen rechtstreekse ongunstige gevolgen kan hebben voor een bepaalde rechtspositie (arrest van het Hof van 11 juli 1974, gevoegde zaken 177/73 en 5/74, Reinartz, Jurispr. 1974, blz. 819). Volgens 's Hofs arrest van 10 december 1969 (zaak 32/68, Grasselli, Jurispr. 1969, blz. 505) is niet als een bezwarend besluit te beschouwen een eenvoudige mededeling die niet ten doel heeft de aanspraken vast te stellen welke de verzoeker aan een bepaalde rechtsbetrekking ontleent, noch ook het tot aanstelling bevoegd gezag met betrekking tot de vaststelling van zodanige aanspraken voor de toekomst te binden. De hierbedoelde nota verplichtte in dit geval enkel de administratie om krachtens de op haar rustende algemene zorgplicht verzoekers administratieve situatie te „herzien”.
- 18 Wat het definitieve karakter van het besluit als noodzakelijke voorwaarde voor de instelling van een beroep betreft, is de Commissie van mening, dat de nota van 27 juli 1990 geen besluit was, doch slechts een voorlopig antwoord dat op zich geen rechtsgevolgen had en enkel de nakoming van een door het Statuut opgelegde verplichting aankondigde. Zij verwijst hiervoor naar de arresten van het Hof van 14 april 1970 (zaak 24/69, Nebe, Jurispr. 1970, blz. 145) en 17 februari 1972 (Richez-Parise, reeds aangehaald). Zoals het Hof overwoog in zijn arresten van 11 juli 1974 (zaak 53/72, Guillot, Jurispr. 1974, blz. 791) en 14 juli 1981 (zaak 145/80, Mascetti, Jurispr. 1981, blz. 1975), doet alleen een definitief be-

sluit van het bevoegde administratief gezag de statutaire termijnen ingaan. In zijn arrest van 10 juli 1987 (zaak 7/86, Vincent, Jurispr. 1987, blz. 2473) heeft het Hof voorts uitdrukkelijk beslist, dat met een tardief antwoord van de instelling, waarin slechts een aantal maatregelen werden aangekondigd voor een nieuw onderzoek van verzoekers geval, niet zijn verzoeken waren ingewilligd en dat hij zijn beroep dus tegen het eerdere stilzwijgend genomen afwijzende besluit had moeten richten.

- 19 Tegen deze exceptie van niet-ontvankelijkheid van de Commissie brengt verzoeker in, dat hij, gelet op de beginselen van goede trouw, goed bestuur en bescherming van gewettigd vertrouwen, ervan mocht uitgaan, dat de administratie oprecht was toen zij verklaarde dat zij bij ontbreken van een bezwarend besluit in de zin van artikel 90 van het Statuut niet voornemens was aan zijn klacht als zodanig gevolg te geven, doch dat zij, op grond van haar verplichting tot goed bestuur en van haar besluit om aan zijn — door haar als verzoek bestempelde — klacht een gunstig gevolg te verlenen, de nodige maatregelen zou nemen om hem in staat te stellen zijn ambt uit te oefenen; en ten slotte, dat de bevoegde autoriteit overeenkomstig het vertrouwensbeginsel daadwerkelijk de nodige contacten had opgenomen met zijn directoraat-generaal om een einde te maken aan zijn volgens hem onregelmatige administratieve situatie.
- 20 Voorts, aldus verzoeker, had de directeur-generaal Personeelszaken en algemeen beheer hem bij nota van 27 juli 1990 in kennis gesteld van zijn beslissing om op zijn „verzoek” in te gaan, hetgeen, gelet op de termen van zijn — door de administratie als een „verzoek” aangemerkte — „klacht”, slechts kan betekenen, dat maatregelen zouden worden genomen om hem in staat te stellen daadwerkelijk het ambt van adjunct-hoofd van een eenheid, waarin hij was aangesteld, uit te oefenen. De directeur-generaal had dus wel degelijk een besluit met directe gevolgen voor verzoekers rechtssituatie genomen, want dit besluit impliceerde dat verzoekers administratieve situatie binnen DG VII eerst zou worden onderzocht en vervolgens herzien. Toen verzoeker echter op 26 oktober 1990, dat wil zeggen binnen drie maanden na het gunstige besluit van 27 juli 1990, zijn klacht opstelde, kon hij niet anders dan vaststellen dat de administratie hem in weerwil van dat alles niets had meegedeeld over maatregelen die een einde konden maken aan de onregelmatige situatie waarin hij zich binnen DG VII nog steeds bevond. Zijn klacht van 26 oktober 1990 is dus gericht tegen het besluit van de Commissie, die weliswaar de gegrondheid van zijn „verzoek” heeft erkend, doch geen maatregelen

len heeft genomen om een einde te maken aan zijn als onregelmatig te beschouwen administratieve situatie. Dit verzuim van de Commissie is ongetwijfeld een bezwarend besluit, waartegen verzoeker krachtens artikel 90, lid 2, van het Statuut een klacht kan indienen, gevolgd door een beroep op het Gerecht.

- 21 Verzoeker voegt daar ten slotte nog aan toe, dat hij met zijn „nota” van 23 februari 1990 tijdig is opgekomen tegen het besluit waarbij hij als adjunct-hoofd van een eenheid was aangesteld, voor zover daaraan niet de noodzakelijke maatregelen waren gekoppeld om hem in staat te stellen zijn nieuwe ambt daadwerkelijk te vervullen. Dit verzuim van het tot aanstelling bevoegd gezag, aldus verzoeker, is des te ernstiger, omdat de Commissie het bestreden besluit alleen heeft vastgesteld om het eerste bij de gemeenschapsrechter ingestelde beroep „zonder voorwerp” te doen verklaren en aldus een afstand van instantie uit te lokken. Niet aanvaard kan worden dat de Commissie thans beweert dat het bestreden besluit voor hem niet bezwarend was, te meer omdat verzoeker, nadat hij de nota van 27 juli 1990 had ontvangen, van de leiding van zijn directoraat de formele verzekering had gekregen, dat zijn toestand ter gelegenheid van de reorganisatie van het directoraat-generaal zo spoedig mogelijk zou worden geregulariseerd. Het in de nota van 27 juli 1990 neergelegde besluit om „op zijn verzoek in te gaan”, is dus wel degelijk een definitief besluit en, anders dan de Commissie beweert, niet een louter voorlopig besluit.
- 22 Gelet op de uiteengezette feiten en op de hierboven besproken tegenstrijdige argumenten, zal het Gerecht hierna eerst de algemene beginselen van de administratieve procedure van de artikelen 90 en 91 van het Statuut in herinnering brengen; vervolgens de verschillende nota's die verzoeker in de vorm van „klachten” aan de administratie heeft doen toekomen, en het antwoord van de Commissie daarop onderzoeken en juridisch kwalificeren; en er ten slotte de consequenties voor de ontvankelijkheid van het beroep uit trekken.
- 23 Zoals bij lezing ervan blijkt en het Hof in zijn beschikking van 4 juni 1987 (zaak 16/86, GP, Jurispr. 1987, blz. 2409) heeft overwogen, stellen de artikelen 90 en 91 van het Statuut de ontvankelijkheid van een beroep van een ambtenaar tegen zijn instelling afhankelijk van de voorwaarde, dat de daarin voorziene

voorafgaande administratieve procedure regelmatig en volledig is verlopen. Wanneer de ambtenaar van het tot aanstelling bevoegd gezag verlangt, dat het te zijnen aanzien een besluit neemt of een maatregel treft, moet de administratieve procedure worden ingeleid met een verzoek waarmee de belanghebbende overeenkomstig artikel 90, lid 1, het gezag uitnodigt het verlangde besluit te nemen of de verlangde maatregel te treffen. Ingevolge lid 2 van dit artikel kan uitsluitend tegen het besluit tot afwijzing van dit verzoek, dat bij ontstentenis van een antwoord van de administratie binnen een termijn van vier maanden wordt geacht stilzwijgend te zijn genomen, binnen een nieuwe termijn van drie maanden bij het tot aanstelling bevoegd gezag een klacht worden ingediend. Wanneer er echter een besluit van het tot aanstelling bevoegd gezag bestaat en dit voor de ambtenaar bezwarend is, is het duidelijk dat een verzoek in de zin van artikel 90, lid 1, van het Statuut geen zin heeft en dat de ambtenaar dan gebruik moet maken van de klachtprocedure van artikel 90, lid 2, om de annulering, wijziging of intrekking van het hem bezwarende besluit te vragen (zie in deze zin de beschikking van het Gerecht van 7 juni 1991, zaak T-14/91, Weyrich, Jurispr. 1991, II-235).

- 24 Voorts is het vaste rechtspraak, dat volgens artikel 90, lid 1, van het Statuut iedere ambtenaar bij het tot aanstelling bevoegd gezag een verzoek kan indienen om jegens hem een besluit te nemen. Deze mogelijkheid betekent echter niet, dat de ambtenaar van de in de artikelen 90 en 91 van het Statuut geregelde procedure en van de termijnen voor indiening van het verzoek, de klacht en het beroep mag afwijken. Deze termijnen, die de duidelijkheid en zekerheid van de rechtssituaties moeten waarborgen, zijn van openbare orde en de partijen kunnen zich er niet aan onttrekken (zie de arresten van het Hof van 13 november 1986, zaak 232/85, Becker, Jurispr. 1986, blz. 3401, en van 14 juni 1988, zaak 161/87, Muysers, Jurispr. 1988, blz. 3037, het arrest van het Gerecht van 7 februari 1991, zaak T-58/89, Williams, Jurispr. 1991, blz. II-77, en de beschikking van het Gerecht van 7 juni 1991, Weyrich, reeds aangehaald).
- 25 In de tweede plaats moet dus worden onderzocht, hoe verzoekers brieven aan de Commissie van 23 februari en 26 oktober 1990 en het antwoord van de Commissie van 27 juli 1990 juridisch moeten worden gekwalificeerd. Zoals het Gerecht immers oordeelde in zijn arrest van 20 maart 1991 (zaak T-1/90, Pérez-Mín-guez Casariego, Jurispr. 1991, blz. II-143), staat de kwalificatie van een brief van de verzoeker als „verzoek” of als „klacht” uitsluitend ter beoordeling van de rechter en is zij niet aan de wil van partijen overgelaten.

- 26 Het Gerecht dient dus in de eerste plaats na te gaan welke juridische kwalificatie moet worden toegekend aan verzoekers brief van 23 februari 1990 aan het tot aanstelling bevoegd gezag, volgens verzoeker een „klacht in de zin van artikel 90, lid 2, van het Statuut”. Daarin is vooraf gepreciseerd dat deze „klacht” gericht is tegen het besluit van 30 november 1989, waarbij de directeur-generaal Vervoer hem per 1 december 1981 had aangesteld als adjunct-hoofd van de eenheid VII.B.3, meer in het bijzonder belast met het dossier „veiligheid van het luchtvervoer”. Voor het Gerecht is duidelijk, dat dit besluit op zich verzoeker geenszins kon bezwaren, aangezien verzoeker, naar uit het verzoekschrift blijkt, bij nota van 4 augustus 1989 aan zijn directeur-generaal naar aanleiding van een eerdere tewerkstelling uitdrukking had gegeven aan zijn „verbazing over het feit dat [hem] een post was toegewezen die, anders dan [hem] was meegedeeld, met luchtvervoer niets uit te staan had”. Verzoeker voegt hieraan overigens zelf toe, dat het besluit van 30 november 1989, waarbij hij was aangesteld als adjunct-hoofd van eenheid VII.B.3, belast met het dossier „veiligheid van het luchtvervoer”, „een eind had moeten maken aan het geschil” dat hij al geruime tijd met de administratie had.
- 27 In feite blijkt uit verzoekers brief van 23 februari 1990, uit het verzoekschrift en uit het gehele dossier, dat verzoekers bezwaren niet het tewerkstellingsbesluit golden, doch uitsluitend de wijze waarop dit besluit nadien werd uitgevoerd, waardoor het hem onmogelijk werd gemaakt zijn functie als adjunct-hoofd van een eenheid naar behoren te vervullen en de supervisie van het dossier „veiligheid van het luchtvervoer” op zich te nemen. Zo wijst hij er in de conclusie van zijn brief van 23 februari 1990 op, dat hij „tegen het bestreden besluit opkomt voor zover de tegenpartij daaraan maatregelen heeft gekoppeld die het onwerkzaam maken, bij voorbeeld door hem geen van de taken op te dragen die met de hem toegewezen materie verband houden, door hem niet toe te laten tot de vergaderingen waar hij zijn verantwoordelijkheden als adjunct-hoofd van een eenheid zou kunnen uitoefenen of zich daarop zou kunnen voorbereiden, en door hem niet de beschikking te geven over de werkstructuur die hij voor bovenbedoelde werkzaamheden nodig heeft (...)”. En als bewijs dat het geenszins het besluit van 30 november 1989 was dat verzoeker kon bezwaren, kan worden volstaan met te wijzen op het slot van zijn brief van 23 februari 1990, luidende: „Hij verzoekt de Commissie derhalve het nodige te doen, opdat hij daadwerkelijk het ambt van adjunct-hoofd van een eenheid, waarin hij is aangesteld, zou kunnen uitoefenen. Tevens verlangt klager vergoeding van de hem veroorzaakte materiële en morele schade (...)”.

Uit een en ander volgt, dat de door verzoeker als „klacht” gekwalificeerde brief van 23 februari 1990 in werkelijkheid een verzoek was in de zin van artikel 90, lid 1, van het Statuut.

- 28 Gelet op de hierboven besproken bepalingen van artikel 90, lid 1, van het Statuut, staat in casu vast, dat wegens het stilzitten van de bevoegde autoriteit op 23 juni 1990 een stilzwijgend besluit tot afwijzing van het verzoek van 23 februari 1990 tot stand is gekomen. Volgens artikel 90, lid 2, van het Statuut beschikt de verzoeker daarna over een termijn van drie maanden om tegen dit stilzwijgend genomen afwijzende besluit een klacht in te dienen. Vaststaat eveneens dat verzoeker vóór 23 september, toen die termijn verstreek, geen klacht heeft ingediend. Hieruit volgt, dat het onderhavige beroep niet op het verzoek van 23 februari 1990 kan worden gebaseerd.
- 29 Verder dient het Gerecht na te gaan, welke juridische kwalificatie en strekking moet worden toegekend aan de nota van de Commissie aan verzoeker van 27 juli 1990, toen het stilzwijgend genomen afwijzende besluit reeds tot stand was gekomen, en aan de gevolgen daarvan voor het procesverloop. In de eerste alinea van deze nota wordt aan verzoeker meegedeeld, dat de Commissie, nu er geen besluit bestaat dat hem zou kunnen bezwaren in de zin van artikel 90 van het Statuut, niet voornemens is aan zijn „klacht” als zodanig gevolg te geven. Het was volkomen terecht dat de Commissie, zoals gezegd, van mening was dat, bij gebreke van een bezwarend besluit, aan een „klacht” geen gunstig gevolg kon worden gegeven. Dit neemt niet weg, dat deze nota een uitdrukkelijke afwijzing inhield van het verzoek van 23 februari 1990, voor zover verzoeker dit als een „klacht” had aangemerkt, en dat deze uitdrukkelijke afwijzing, die louter een bevestiging was van de eerdere, stilzwijgende afwijzing, de termijnen van de administratieve procedure geenszins opnieuw ten gunste van verzoeker heeft doen ingaan. Ofschoon artikel 91, lid 3, laatste alinea, van het Statuut bepaalt, dat „wanneer echter een uitdrukkelijk besluit tot afwijzing van een klacht is afgekomen na het stilzwijgende besluit tot afwijzing, doch binnen de termijn voor het instellen van beroep, laatstgenoemde termijn hierdoor opnieuw ingaat”, kan deze bepaling, waar zij de wijze van berekening van de beroepstermijn betreft en dus eng moet worden uitgelegd, niet worden toegepast in het stadium van het verzoek en vóór de indiening van de klacht. Daaruit volgt, dat de uitdrukkelijke afwijzing van een verzoek, nadat dit tevoren reeds stilzwijgend is afgewezen, is te beschouwen als een zuivere bevestiging die voor de betrokken ambtenaar niet de mogelijkheid meebrengt de administratieve procedure voort te zetten.

- 30 Het tweede gedeelte van de nota van 27 juli 1990 van de Commissie aan verzoeker is in de eerste plaats te zien als een herkwalificatie van verzoekers „klacht” als een verzoek, in de tweede plaats als een besluit om aan dit verzoek een gunstig gevolg te geven, en in de derde plaats als een voorlopig antwoord, in afwachting van de besluiten en maatregelen die na een heronderzoek van de administratieve situatie van de betrokkene moeten worden genomen. In de eerste plaats was de Commissie immers van mening, dat verzoekers brief van 23 februari 1990 als verzoek om bijstand krachtens artikel 24 van het Statuut ontvankelijk was; in de tweede plaats deelt de directeur-generaal Personeelszaken en algemeen beheer verzoeker mee, dat hij, „gelet op de zorgplicht van de instelling tegenover haar ambtenaren, [heeft] besloten op dit verzoek in te gaan”; in de derde plaats ten slotte wordt aan verzoeker meegedeeld, dat zijn administratieve positie binnen DG VII wordt en zal worden herzien en dat de resultaten daarvan hem zo spoedig mogelijk zullen worden meegedeeld.
- 31 Hoewel duidelijk is dat dit gedeelte van de nota van de Commissie van 27 juli 1990 zekere kenmerken heeft van een besluit, aangezien de directeur-generaal Personeelszaken en algemeen beheer daarin verklaart te hebben „besloten” op het verzoek om bijstand krachtens artikel 24 van het Statuut in te gaan, kan deze standpuntbepaling verzoeker geenszins bezwaren, enerzijds juist omdat hem wordt meegedeeld dat besloten is op zijn verzoek in te gaan, en anderzijds omdat aan dit besluit een voorlopig antwoord is gekoppeld in afwachting van een heronderzoek van zijn administratieve positie in haar geheel. Volgens vaste rechtspraak kunnen evenwel enkel handelingen die voor een bepaalde rechtspositie rechtstreekse gevolgen kunnen hebben, als bezwarende besluiten worden beschouwd (arrest van het Hof van 10 december 1969, Grasselli, reeds aangehaald). Voorts is het vaste rechtspraak, dat een mededeling van de administratie aan de verzoeker, dat zijn klacht wordt bestudeerd, geen besluit is. Een dergelijk antwoord sorteert geen rechtsgevolgen en kan met name geen verlenging teweegbrengen van de termijnen van de artikelen 90 en 91 van het Statuut (arresten van het Hof van 14 april 1970, zaak 24/69, Nebe, en 17 februari 1972, zaak 40/71, Richez-Parise, reeds aangehaald; zie ook het arrest van het Hof van 10 juni 1987, zaak 7/86, Vincent, reeds aangehaald).
- 32 Daaraan zij nog toegevoegd, dat volgens de beschikking van het Hof van 16 juni 1988 (zaak 371/87, Progoulis, Jurispr. 1988, blz. 3081), wanneer een door een

ambtenaar bij het tot aanstelling bevoegd gezag ingediend verzoek stilzwijgend is afgewezen, een later besluit van dat gezag, waarbij het tegemoet komt aan de essentiële punten van het verzoek, geen bezwarend besluit vormt dat los staat van het stilzwijgend genomen besluit tot afwijzing.

- 33 Uit een en ander volgt, dat wegens de totstandkoming van een stilzwijgend besluit tot afwijzing van zijn verzoek, verzoeker binnen drie maanden een klacht had moeten indienen in de zin van artikel 90, lid 2, van het Statuut. Nu hij dit niet heeft gedaan, kan hij zich hoe dan ook niet beroepen op enig rechtsgevolg van de nota van de Commissie van 27 juli 1990, zoals deze hierboven is geanalyseerd. Elk beroep tegen een bezwarend besluit van het tot aanstelling bevoegd gezag moet vooraf worden gegaan door een — uitdrukkelijk dan wel stilzwijgend afgewezen — administratieve klacht. Een beroep dat vóór afloop van de administratieve procedure wordt ingesteld, is prematuur en derhalve ingevolge artikel 91, lid 2, van het Statuut niet-ontvankelijk (arrest van het Gerecht van 20 juni 1990, gevoegde zaken T-47/89 en T-82/89, Marcato, Jurispr. 1990, blz. II-231).
- 34 Ook verzoekers brief van 26 oktober 1990 aan de Commissie, die volgens verzoeker een „klacht in de zin van artikel 90, lid 2, van het Statuut” is, moet geherkwalificeerd worden als een verzoek in de zin van artikel 90, lid 1, van het Statuut. Ter inleiding merkt verzoeker in die brief weliswaar op, dat zijn „klacht” gericht is „tegen het hem door R. Hay, directeur-generaal Personeelszaken en algemeen beheer, bij brief van 27 juli 1990 ter kennis gebrachte besluit waarin deze hem mededeelt dat hij, gelet op de zorgplicht van de instelling tegenover haar ambtenaren, heeft besloten in te gaan op het verzoek om bijstand zoals door klager ingediend”, maar deze brief is in praktisch dezelfde bewoordingen gesteld als de reeds besproken brief van 23 februari 1990, en de conclusie ervan luidt, dat „klager tegen het bestreden besluit opkomt voor zover de tegenpartij daaraan maatregelen heeft gekoppeld die het onwerkzaam maken, bij voorbeeld door hem geen van de taken op te dragen die met de hem toegewezen materie verband houden, door hem niet toe te laten tot de vergaderingen waar hij zijn verantwoordelijkheden als adjunct-hoofd van een eenheid zou kunnen uitoefenen of zich daarop zou kunnen voorbereiden, en door hem niet de beschikking te geven over de werkstructuur die hij nodig heeft om doeltreffend te kunnen werken. Hij verzoekt de Commissie derhalve overeenkomstig de brief van 27 juli 1990 van R. Hay, di-

recteur-generaal Personeelszaken en algemeen beheer, het nodige te doen, opdat hij daadwerkelijk het ambt van adjunct-hoofd van een eenheid, waarin hij is aangesteld, zou kunnen uitoefenen."

- 35 Bij beschouwing van dit verzoek blijkt duidelijk, dat het geenszins gericht is tegen de standpuntbepaling van de Commissie van 27 juli 1990, doch er integendeel toe strekt, de Commissie alle besluiten te doen nemen en alle stappen of maatregelen te doen treffen die noodzakelijk zijn om verzoeker in staat te stellen daadwerkelijk en in behoorlijke omstandigheden zijn ambt uit te oefenen. Een dergelijke brief kan slechts als een verzoek in de zin van artikel 90, lid 1, van het Statuut worden aangemerkt. Dit verzoek was overigens volstrekt ontvankelijk, want volgens vaste rechtspraak is de indiening van een verzoek in de zin van artikel 90, lid 1, van het Statuut aan geen enkele termijn gebonden en kan een ambtenaar dus niet worden tegengeworpen dat hij zich opnieuw met hetzelfde verzoek tot het tot aanstelling bevoegd gezag heeft gewend, ook indien de gemeenschapsrechter voordien reeds een beroep met hetzelfde voorwerp heeft afgewezen, doch enkel op grond dat er geen administratieve procedure aan vooraf was gegaan, wat de mogelijkheid openlaat alsnog gebruik te maken van de statutaire rechtsmiddelen, mits de daaraan gestelde eisen in acht worden genomen (arrest van het Hof van 21 mei 1981, zaak 29/80, Reinarz, Jurispr. 1981, blz. 1311).
- 36 Door het stilzwijgen van de administratie is op 27 februari 1991 evenwel een stilzwijgend genomen besluit tot afwijzing van dit verzoek tot stand gekomen. Tegen dit stilzwijgend genomen besluit had verzoeker binnen de termijn van drie maanden bedoeld in artikel 90, lid 2, van het Statuut, een klacht kunnen indienen. Nu hij dit niet heeft gedaan, is het onderhavige beroep, dat op 28 mei 1991 ter griffie van het Gerecht is ingeschreven, op dezelfde gronden als hierboven uiteengezet, niet-ontvankelijk omdat er niet een volledige en regelmatige administratieve procedure aan vooraf is gegaan (arrest van het Gerecht van 20 juni 1990, Marcato, reeds aangehaald).

Kosten

- 37 Volgens artikel 87, lid 2, van het Reglement voor de procesvoering van het Gerecht moet de in het ongelijk gestelde partij in de kosten worden verwezen. Ingevolge artikel 88 van het Reglement evenwel blijven in de gedingen tussen de Gemeenschappen en hun personeelsleden de kosten door de instellingen gemaakt, te hunnen laste.

HET GERECHT VAN EERSTE AANLEG (Derde kamer)

beschikt:

- 1) Het beroep wordt niet-ontvankelijk verklaard.
- 2) Elk der partijen zal haar eigen kosten dragen.

Luxemburg, 1 oktober 1991.

De griffier

H. Jung

De president

B. Vesterdorf