

ARREST VAN HET HOF (Voltallige zitting)

11 juli 2006 *

In zaak C-432/04,

betreffende een beroep krachtens de artikelen 213, lid 2, derde alinea, EG en 126, lid 2, derde alinea, EA, ingesteld op 7 oktober 2004,

Commissie van de Europese Gemeenschappen, vertegenwoordigd door H.-P. Hartvig en J. Currall als gemachtigden, domicilie gekozen hebbende te Luxemburg,

verzoekster,

tegen

Édith Cresson, vertegenwoordigd door G. Vandersanden, L. Levi en M. Hirsch, avocats,

verweerster,

* Procestaal: Frans.

ondersteund door:

Franse Republiek, vertegenwoordigd door E. Belliard, C. Jurgensen en G. de Bergues als gemachtigden, domicilie gekozen hebbende te Luxemburg,

interveniente,

wijst

HET HOF VAN JUSTITIE (Voltallige zitting),

samengesteld als volgt: V. Skouris, president, P. Jann, A. Rosas en K. Schiemann, kamerpresidenten, J.-P. Puissochet, R. Schintgen, N. Colneric, S. von Bahr (rapporteur), R. Silva de Lapuerta, K. Lenaerts, P. Küris, E. Juhász, G. Arestis, A. Borg Barthet, M. Ilešič, J. Klučka en E. Levits, rechters,

advocaat-generaal: L. A. Geelhoed,
griffier: M. Ferreira, hoofdadministrateur,

gezien de stukken en na de terechtzitting op 9 november 2005,

gehoord de conclusie van de advocaat-generaal ter terechtzitting van 23 februari 2006,

het navolgende

Arrest

- 1 Met dit beroep verzoekt de Commissie van de Europese Gemeenschappen het Hof, vast te stellen dat Edith Cresson zich schuldig heeft gemaakt aan favoritisme, althans grove nalatigheid, en daardoor haar verplichtingen op grond van de artikelen 213 EG en 126 EA niet is nagekomen, en bijgevolg het recht van Cresson op pensioen of andere, daarvoor in de plaats tredende voordelen, geheel of gedeeltelijk vervallen te verklaren.

Het rechtskader

- 2 Artikel 213, lid 2, EG bepaalt:

„De leden van de Commissie oefenen hun ambt volkomen onafhankelijk uit in het algemene belang van de Gemeenschap.

Bij de vervulling van hun taken vragen noch aanvaarden zij instructies van enige regering of enig ander lichaam. Zij onthouden zich van iedere handeling welke onverenigbaar is met het karakter van hun ambt. Iedere lidstaat verbindt zich, dit karakter te eerbiedigen en niet te trachten de leden van de Commissie te beïnvloeden bij de uitvoering van hun taak.

De leden van de Commissie mogen gedurende hun ambtsperiode geen andere beroepswerkzaamheden, al dan niet tegen beloning, verrichten. Bij hun ambtsaanvaarding verbinden zij zich plechtig om gedurende hun ambtsperiode en na afloop daarvan de uit hun taak voortvloeiende verplichtingen na te komen, in het bijzonder eerlijkheid en kiesheid te betrachten in het aanvaarden van bepaalde functies of voordelen na afloop van die ambtsperiode. Ingeval deze verplichtingen niet worden nagekomen, kan de Raad of de Commissie zich wenden tot het Hof van Justitie, dat, al naar gelang van het geval, ontslag ambtshalve volgens artikel 216 of verval van het recht op pensioen of van andere, daarvoor in de plaats tredende voordelen kan uitspreken."

3 Artikel 216 EG luidt als volgt:

„Op verzoek van de Raad of van de Commissie kan elk lid van de Commissie dat niet meer aan de eisen voor de uitoefening van zijn ambt voldoet of op ernstige wijze is tekortgeschoten, door het Hof van Justitie van zijn ambt ontheven worden verklaard."

4 Artikel 126, lid 2, EA is identiek aan artikel 213, lid 2, EG.

De regeling inzake gastwetenschappers

5 Bij besluit van 19 december 1989 heeft de Commissie administratieve richtlijnen voor gastwetenschappers vastgesteld in het kader van enkele onderzoeksprogramma's (hierna: „besluit gastwetenschappers”).

- 6 In dit besluit wordt met name bepaald tot welke beroepscategorieën personen moeten behoren om als gastwetenschapper te kunnen worden aangeworven, de toepasselijke salarisschaal, en de duur van de te sluiten contracten. Ook is erin bepaald dat de gastwetenschapper binnen een maand na afloop van zijn contract een verslag moet opstellen van de werkzaamheden waarvoor hij als gastwetenschapper was aangesteld.

De feiten van het geding

- 7 De belangrijkste feiten, zoals deze met name naar voren komen uit het verzoekschrift, zijn de volgende.
- 8 Cresson is lid van de Commissie geweest van 24 januari 1995 tot 8 september 1999. De Commissie, voorgezeten door J. Santer, heeft collectief ontslag ingediend op 16 maart 1999, maar is in functie gebleven tot 8 september van dat jaar. Cressons portefeuille bestond uit de terreinen wetenschappen, onderzoek en ontwikkeling, alsmede het Gemeenschappelijk Centrum voor Onderzoek (GCO), en menselijke hulpbronnen, onderwijs, opleiding en jongeren. Behalve het GCO vielen deze sectoren ten tijde van de feiten onder de directoraten-generaal (DG) XII, XIII.D en XXII.
- 9 De door de Commissie tegen Cresson ingebrachte bezwaren bestaan uit twee delen: het eerste betreft R. Berthelot en het tweede T. Riedinger.

Berthelot

- 10 Bij de ambtsaanvaarding van Cresson was haar kabinet reeds gevormd. Cresson gaf niettemin de wens te kennen, gedurende drie maanden gebruik te maken van de diensten van een van haar goede kennissen, Berthelot, als „persoonlijk adviseur”. Volgens zijn curriculum vitae was Berthelot opgeleid als arts en van beroep tandarts-kaakchirurg. Hij had de functie van hoofd van dienst in een kliniek bekleed en was afgevaardigde geweest bij de Agence nationale de valorisation de la recherche (Nationaal bureau voor de valorisatie van het onderzoek, Anvar). Hij woonde in een gemeente in de buurt van Châtellerault (Frankrijk), de stad waarvan Cresson burgemeester was. In verband met zijn leeftijd — hij was ten tijde van de feiten 66 jaar oud — kon Berthelot niet in tijdelijke dienst worden aangesteld als lid van het kabinet van een lid van de Commissie. Cressons kabinetschef, Lamoureux, had haar overigens meegedeeld dat hij, gezien Berthelots leeftijd, geen mogelijkheden zag om hem bij de Commissie aan te stellen.
- 11 Cresson wenste zich desondanks te verzekeren van de diensten van Berthelot als persoonlijk adviseur en wendde zich vervolgens tot de administratieve diensten met het verzoek, uit te zoeken onder welke voorwaarden aanwerving mogelijk was. Verschillende typen contract werden door de administratie overwogen, met name een contract als adviseur, waarvan werd afgezien omdat het te duur was, en een contract als gastwetenschapper, waartoe uiteindelijk werd besloten.
- 12 Berthelot werd derhalve met ingang van 1 september 1995 als gastwetenschapper aangesteld bij DG XII, om te beginnen voor zes maanden. Vervolgens werd die periode verlengd tot eind februari 1997. Ofschoon aanstelling als gastwetenschapper impliceert dat de betrokkene zijn werkzaamheden hoofdzakelijk verricht hetzij bij het GCO, hetzij bij de diensten die onderzoek verrichten, werkte Berthelot uitsluitend als persoonlijk adviseur van Cresson.

- 13 Berthelot beschikte niet over een eigen kantoor, maar maakte onder meer gebruik van een leeg kantoor van het kabinet. Hij arriveerde meestal op dinsdagochtend bij de Commissie en vertrok weer op donderdag eind van de middag. Hij bracht van zijn werkzaamheden mondeling verslag uit aan Cresson.
- 14 Met ingang van april 1996 werd het bedrag dat Berthelot maandelijks als gastwetenschapper ontving, op grond van een anticumulatiebepaling verlaagd in verband met een pensioen dat hij in Frankrijk ontving.
- 15 Korte tijd na deze verlaging werden door het kabinet van Cresson voor de periode 23 mei tot en met 21 juni 1996 dertien opdrachten voor dienstreizen naar Châtellerault uitgeschreven op naam van Berthelot, waarvoor deze ongeveer 6 900 EUR ontving. Volgens een in 1999 in België ingeleid strafrechtelijk onderzoek betroffen deze opdrachten fictieve dienstreizen.
- 16 Per 1 september 1996 werd Berthelots inschaling herzien, waarbij hij overging van groep II naar groep I voor gastwetenschappers. Zijn maandsalaris, dat toentertijd in de orde van grootte van 4 500 EUR lag, steeg met ongeveer 1 000 EUR.
- 17 Toen zijn contract met DG XII op 1 maart 1997 afliep, werd Berthelot een nieuw contract als gastwetenschapper aangeboden, ditmaal bij het GCO, voor de periode van één jaar, aflopend eind februari 1998. De totale duur van zijn aanstelling als gastwetenschapper kwam daarmee op tweeëneenhalf jaar, terwijl deze volgens de regels maximaal 24 maanden kon bedragen.

- 18 Op 2 oktober 1997 verzocht de financiële controledienst van de Commissie op grond van het besluit gastwetenschappers om toezending van het verslag van de werkzaamheden betreffende het eind februari 1997 geëindigde contract. Volgens dit besluit had Berthelot bij het einde van dit eerste contract een dergelijk verslag moeten opstellen, evenals na afloop van zijn contract met het GCO. Na verscheidene aanmaningen werden uiteindelijk in juli 1998 verslagen ingediend die bestonden uit door het kabinet van Cresson samengevoegde memo's van verschillende auteurs.
- 19 Op 31 december 1997 verzocht Berthelot om gezondheidsredenen beëindiging van zijn contract per die datum. Dit verzoek werd ingewilligd.
- 20 Cresson wendde zich niettemin tot haar kabinetschef met het verzoek om, in de woorden van deze laatste, een „oplossing” te zoeken voor Berthelot voor de periode na 1 januari 1998. Gedacht werd aan aanstelling als bijzonder adviseur, maar Berthelot wees dit voorstel van de hand.
- 21 Berthelot is overleden op 2 maart 2000.

Riedinger

- 22 T. Riedinger, een advocaat, is een persoonlijke kennis van Cresson. In 1995 werden hem door de diensten van de Commissie drie contracten aangeboden, waarvan minstens twee op uitdrukkelijk verzoek van Cresson.

- 23 Het eerste contract, dat is ondertekend door de directeur-generaal van het GCO, betrof een „haalbaarheidsanalyse van het opzetten van een netwerk tussen denktank-centra in Centraal Europa en de Europese Gemeenschap”. Dit contract hield verband met de uitbreiding van het Instituut voor Technologische Prognose te Sevilla (Spanje) en beoogde de versteviging van de betrekkingen met de landen van Centraal Europa op dit gebied.
- 24 Het tweede contract, waarmee een bedrag van 10 500 ecu gemoeid was, behelsde de „begeleiding van Cresson tijdens een dienstreis in Zuid-Afrika van 13 tot en met 16 mei 1995 en [de] opstelling van een rapport”. Deze opdracht bestond uit twee delen. Het eerste deel betrof een conferentie over de informatiemaatschappij. Het tweede betrof in het bijzonder de uitzending van jonge Duitse artsen naar Zuid-Afrika in het kader van „vrijwillige dienstverlening”. Deze dienstreis had tevens een toeristisch aspect.
- 25 Het derde contract betrof een „voorstudie van de haalbaarheid van de oprichting van een Europees instituut voor vergelijkend recht”. Dit instituut zou moeten bijdragen aan een beter begrip van de juridische problematiek rond wetenschappelijk onderzoek, met name op het gebied van intellectuele eigendom en octrooien.
- 26 Hoewel door de onder Cresson vallende diensten budgettaire middelen waren uitgetrokken voor deze drie contracten, werden zij geen van alle uitgevoerd en werden ter zake ook geen betalingen verricht.

De ingeleide onderzoeken en procedures

- 27 Om te beginnen werden onderzoeken ingesteld door een comité van onafhankelijke deskundigen, vervolgens door het Europees Bureau voor Fraudebestrijding (OLAF)

en ten slotte door het Bureau voor Onderzoek en Disciplinaire Maatregelen van de Commissie (IDOC). Tevens werd een gerechtelijk vooronderzoek ingesteld door een Belgische onderzoeksrechter en werd een procedure ingeleid door de Commissie.

Het onderzoek van het comité van onafhankelijke deskundigen

- 28 Een comité van onafhankelijke deskundigen, samengesteld op 27 januari 1999 onder auspiciën van het Europees Parlement en de Commissie, werd belast met de opstelling van een eerste rapport om vast te stellen in hoeverre de Commissie als college dan wel een of meer individuele leden van de Commissie verantwoordelijk waren voor de recente gevallen van fraude, wanbeheer of nepotisme, die in de parlementaire discussie naar voren waren gebracht.
- 29 In zijn rapport van 15 maart 1999 concludeerde dit comité met betrekking tot Berthelot dat het ging om een duidelijk geval van favoritisme.

De onderzoeken van het OLAF en het IDOC

- 30 Na de conclusies van het comité van onafhankelijke deskundigen voerde het OLAF een eigen onderzoek uit en diende het op 23 november 1999 een rapport in.
- 31 Naar aanleiding van dit rapport werden verschillende tuchtprocedures ingeleid tegen ambtenaren en andere personeelsleden van de Commissie, alsook een procedure tot terugvordering van de onverschuldigd aan Berthelot betaalde bedragen.

- 32 Het directoraat-generaal Personeel en administratie (hierna: „DG ADMIN”) en nadien, na zijn oprichting op 19 februari 2002, het IDOC, stelden een onderzoek in met betrekking tot Riedinger, en twee nadere onderzoeken met betrekking tot Berthelot, het ene inzake de rol van DG XII, het andere inzake de betrokkenheid van het GCO.
- 33 In de loop van deze onderzoeken zijn tientallen hoorzittingen gehouden en is door de bevoegde diensten en de met de administratieve reorganisatie belaste vice-voorzitter van de Commissie Kinnock ettelijke malen contact opgenomen met Cresson. Cresson gaf haar standpunt te kennen bij brieven van 24 september, 22 oktober en 17 december 2001.
- 34 DG ADMIN diende zijn rapport inzake Riedinger in op 8 augustus 2001. Het IDOC legde een rapport inzake Berthelot neer op 22 februari 2002.

De strafzaak

- 35 Na een klacht van een lid van het Parlement werd in 1999 een strafrechtelijk onderzoek ingesteld met betrekking tot het dossier Berthelot. De Commissie stelde zich burgerlijke partij tegen Cresson.
- 36 De onderzoeksrechter beschuldigde Cresson, Berthelot alsook ambtenaren en andere personeelsleden van de Commissie van vervalsing, gebruik van valse stukken, oplichting en belangenverstrengeling, op basis van de volgende drie elementen:

- de aanstelling van Berthelot als gastwetenschapper, die in strijd zou zijn met de regels van de Commissie;

- de eindrapporten van Berthelot, en
- de opdrachten en declaraties voor de dienstreizen van Berthelot.

37 In zijn schriftelijk rekwisitoor voor de raadkamer van de Rechtbank van eerste aanleg te Brussel (België), de gerechtelijke instantie die na een vooronderzoek moet beslissen of iemand al dan niet naar de correctionele rechtbank moet worden verwezen om er te worden berecht, heeft de procureur des Konings de tenlastelegging betreffende het eerste element ingetrokken op grond van de overweging dat de aanwerving van Berthelot niet strijdig was met de gemeenschapsregeling en dat de bepaling in het Belgische Strafwetboek betreffende belangenverstrengeling ten tijde van de feiten niet van toepassing was op personen die een openbaar ambt bekleedden in een internationaal-publiekrechtelijke organisatie. De procureur des Konings trok ook de tenlastelegging met betrekking tot het tweede element in, omdat volgens hem uit de stukken niet bleek dat Cresson iets ten laste kon worden gelegd. De tenlastelegging betreffende het derde element werd aanvankelijk gehandhaafd, maar uiteindelijk eveneens ingetrokken.

38 Bij beschikking van 30 juni 2004 heeft de raadkamer van de Rechtbank van eerste aanleg te Brussel, het mondeling rekwisitoor van de procureur des Konings gehoord en onder verwijzing naar de motivering van diens schriftelijk rekwisitoor, de vervolging voorzover zij Berthelot betrof, vervallen verklaard wegens diens overlijden, en de overige verdachten buiten vervolging gesteld. Wat Cresson betrof, stelde deze rechtbank vast dat haar niet ten laste kon worden gelegd dat zij kennis had gehad van de strafbare feiten betreffende de dienstreizen van Berthelot.

De door de Commissie ingeleide procedure

39 Op 21 januari 2003 heeft het college van leden van de Commissie een mededeling van punten van bezwaar tot Cresson gericht in het kader van de mogelijke inleiding

van een procedure op grond van de artikelen 213, lid 2, EG en 126, lid 2, EA. Tevens werd besloten om Cresson toegang te verlenen tot haar dossier en haar te verzoeken, op de mededeling van de punten van bezwaar te antwoorden.

40 De mededeling van de punten van bezwaar, die de aanstelling van Berthelot en de aan Riedinger aangeboden contracten betrof, werd Cresson in eerste instantie toegestuurd op 17 maart 2003; vervolgens is haar om zuiver technische redenen verband houdend met de machtiging, hetzelfde document, gedateerd 30 april 2003, toegezonden op 6 mei 2003.

41 Hierop volgde een uitvoerige briefwisseling tussen de raadslieden van Cresson en de Commissie over de strekking van deze procedure en de vraag of Cresson toegang diende te krijgen tot de door haar relevant geachte documenten.

42 Cresson antwoordde op de mededeling van de punten van bezwaar met een document gedateerd 30 september 2003. Zij betwist daarin in het bijzonder de rechtsgrondslag van deze mededeling, en stelt subsidiair dat de bezwaren niet zijn onderbouwd. Voorts eist zij dat haar 50 000 EUR wordt betaald als vergoeding van de materiële en immateriële schade die zij heeft geleden als gevolg van de tegen haar ingeleide tuchtprocedure.

43 Cresson is door de Commissie gehoord tijdens een hoorzitting die plaatsvond op 30 juni 2004.

44 Op 19 juli 2004 heeft de Commissie besloten zich tot het Hof te wenden.

De procedure voor het Hof en de conclusies van partijen

45 De Commissie vordert:

- vaststelling dat Cresson in strijd heeft gehandeld met de krachtens de artikelen 213 EG en 126 EA op haar rustende verplichtingen;
- bijgevolg gehele of gedeeltelijke vervallenverklaring van het recht van Cresson op pensioen en/of andere, daarvoor in de plaats tredende voordelen, waarbij de Commissie het aan de wijsheid van het Hof overlaat om de duur en de omvang van dit verval te bepalen, en
- verwijzing van Cresson in de kosten.

46 Cresson vordert:

- primair, niet-ontvankelijkverklaring van het verzoek van de Commissie;
- subsidiair, onwettig- en ongegrondverklaring van dit verzoek;

- gelasting van de Commissie om de volledige notulen over te leggen van de discussie die heeft geleid tot de beslissing van 19 juli 2004 om de zaak aan het Hof voor te leggen, alsmede de overige documenten waarom door verweerster is verzocht bij verzoek van 26 april 2004 en confirmatief verzoek van 5 oktober 2004, en

- verwijzing van de Commissie in alle kosten.

- 47 Bij beschikking van de president van het Hof van 2 juni 2005 is de Franse Republiek toegelaten tot interventie aan de zijde van Cresson.
- 48 Het verzoek van Cresson om overlegging van bepaalde documenten te verkrijgen, is door het Hof afgewezen bij beschikking van 9 september 2005.

Het verzoek om heropening van de mondelinge behandeling

- 49 Bij brief van 30 maart 2006 heeft Cresson het Hof verzocht, op grond van artikel 61 van het Reglement voor de procesvoering de heropening van de mondelinge behandeling te gelasten. Zij voert daartoe aan dat de conclusie van de advocaat-generaal in verschillende opzichten berust op gegevens waarover tussen partijen geen discussie heeft plaatsgevonden. Enerzijds formuleert de advocaat-generaal in zijn conclusie uitsluitend principiële overwegingen en kwalificeert hij deze procedure als „constitutioneel”, terwijl hij anderzijds niet ingaat op de feiten, die toch essentieel zijn om zich over het haar verweten gedrag te kunnen uitspreken.

- 50 Dienaangaande zij eraan herinnerd dat het Hof ambtshalve, op voorstel van de advocaat-generaal dan wel op verzoek van partijen, de mondelinge behandeling krachtens artikel 61 van het Reglement voor de procesvoering kan heropenen, indien het van oordeel is dat het onvoldoende is ingelicht of dat de zaak moet worden beslecht op basis van een argument waarover tussen partijen geen discussie heeft plaatsgevonden (zie met name beschikking van 4 februari 2000, Emesa Sugar, C-17/98, Jurispr. blz. I-665, punt 18, en arrest van 14 december 2004, Swedish Match, C-210/03, Jurispr. blz. I-11893, punt 25).
- 51 In casu blijkt uit het verzoek om heropening dat dit in werkelijkheid een commentaar op de conclusie van de advocaat-generaal is. In het verzoek worden geen feiten of wettelijke bepalingen genoemd waarop de advocaat-generaal zich zou hebben gebaseerd en waarover tussen partijen geen discussie heeft plaatsgevonden. Bovendien is het Hof van oordeel dat het beschikt over alle gegevens die het nodig heeft om de zaak ten gronde te beslechten.
- 52 Derhalve moet het verzoek om heropening van de mondelinge behandeling, de advocaat-generaal gehoord, worden afgewezen.

Het beroep

Opmerkingen vooraf

- 53 De tegen Cresson ingebrachte bezwaren zijn gebaseerd op de artikelen 213 EG en 126 EA. Daar deze bepalingen identiek zijn, moeten de verwijzingen naar artikel 213 EG worden gelezen als tevens verwijzend naar artikel 126 EA.

- 54 In het onderhavige geding moeten de volgende punten onder de loep worden genomen: de draagwijdte van artikel 213, lid 2, EG, de eerbiediging van de procedurevoorschriften en van verschillende rechten waarop Cresson zich beroept, met name de rechten van de verdediging, de consequenties van de strafzaak, de vraag of sprake is van niet-nakoming van de verplichtingen bedoeld in artikel 213, lid 2, EG, en de eventuele oplegging van een sanctie.
- 55 Voor haar exceptie van niet-ontvankelijkheid voert Cresson verschillende gronden aan. Allereerst kan artikel 213 EG volgens haar in casu niet dienen als geldige rechtsgrondslag voor voorlegging van de zaak aan het Hof. In de tweede plaats is door de buitenvervolginstelling door de raadkamer van de Rechtbank van eerste aanleg te Brussel de door de Commissie tegen haar ingeleide tuchtprocedure zinloos en zonder voorwerp geworden. Ten slotte zijn de aan Cresson verweten feiten van zeer gering belang.
- 56 Deze niet-ontvankelijkheidsgronden zijn evenwel onlosmakelijk verbonden met de materiële punten waarop het geding betrekking heeft, die zijn genoemd in punt 54 van dit arrest. Zo hebben de problematiek van de rechtsgrondslag van het verzoekschrift en het naar zeggen van Cresson zeer geringe belang van de verweten feiten, betrekking op het onderzoek van de draagwijdte van artikel 213, lid 2, EG, respectievelijk de vraag of de in dat artikel bedoelde verplichtingen zijn nagekomen. Wat de gevolgen van de door de strafrechter uitgesproken buitenvervolginstelling betreft, deze horen thuis bij de bespreking van de consequenties van de strafzaak. Deze niet-ontvankelijkheidsgronden zullen dan ook worden besproken in het kader van het onderzoek van de zaak ten gronde.

De draagwijdte van artikel 213, lid 2, EG

Opmerkingen van partijen

- 57 De Commissie stelt dat artikel 213, lid 2, EG het geval betreft dat de leden van deze instelling handelen in strijd met de uit hun ambt voortvloeiende verplichtingen. Het

lid van de Commissie dat niet handelt in het algemeen belang of zich laat leiden door overwegingen die zijn ingegeven door persoonlijke of particuliere belangen, al dan niet van financiële aard, handelt in strijd met deze verplichtingen.

58 Daar Cresson een dergelijke niet-nakoming wordt verweten, zijn de gevraagde veroordeling en de sanctie waarom wordt verzocht, namelijk algeheel of gedeeltelijk verval van het recht op pensioen van de betrokkene dan wel van andere, daarvoor in de plaats tredende voordelen, terecht gebaseerd op artikel 213, lid 2, EG.

59 Cresson betoogt dat deze bepaling niet de rechtsgrondslag kan zijn voor voorlegging van de zaak aan het Hof.

60 In de eerste plaats kunnen gevallen van niet-nakoming door leden van de Commissie van de in artikel 213, lid 2, eerste en tweede alinea, EG bedoelde verplichtingen tijdens hun ambtsperiode, behalve de aanvaarding van werkzaamheden buiten de instelling, volgens artikel 216 EG uitsluitend worden bestraft met ontheffing uit het ambt.

61 Voorzover de Commissie Cresson een dergelijke niet-nakoming verwijt, kan zij geen beroep instellen strekkende tot oplegging aan Cresson van de sanctie van verval van haar recht op pensioen of andere, daarvoor in de plaats tredende voordelen. In deze sanctie voorziet artikel 213, lid 2, EG niet, evenmin als enige andere bepaling van gemeenschapsrecht.

62 In de tweede plaats vindt artikel 213, lid 2, derde alinea, EG toepassing wanneer een lid van de Commissie zijn verplichtingen van eerlijkheid en kiesheid niet is nagekomen door bepaalde werkzaamheden buiten de instelling te aanvaarden, hetzij tijdens zijn ambtsperiode, hetzij nadat hij zijn ambt heeft neergelegd. In dat geval is

de sanctie ofwel ontslag ambtshalve onder de in artikel 216 EG gestelde voorwaarden indien de werkzaamheden worden aangevat tijdens de ambtsperiode van het lid van de Commissie, ofwel verval van het recht op pensioen of andere, daarvoor in de plaats tredende voordelen, wanneer de werkzaamheden worden verricht na afloop van die periode.

- 63 Daar Cresson niet wordt beschuldigd van overtreding van het verbod op het verrichten van werkzaamheden buiten de instelling, is artikel 213, lid 2, derde alinea, EG niet op haar van toepassing.

Beoordeling door het Hof

- 64 De bewoordingen van artikel 213, lid 2, EG moeten worden gezien, om te beoordelen of de Commissie haar beroep terecht heeft gebaseerd op deze bepaling.
- 65 Lid 2 legt in drie alinea's de belangrijkste verplichtingen en verboden vast waaraan de leden van de Commissie zich hebben te houden.
- 66 De eerste alinea eist dat de leden hun ambt volkomen onafhankelijk uitoefenen in het algemeen belang van de Gemeenschap.
- 67 De tweede alinea preciseert deze onafhankelijkheidsverplichting door te bepalen dat zij moet worden nageleefd ten opzichte van elke regering en elk ander lichaam.

- 68 De derde alinea verbiedt allereerst de leden van de Commissie, naast hun ambt andere werkzaamheden te verrichten.
- 69 Vervolgens legt deze alinea in algemene termen vast, op welke wijze de leden van de Commissie dit ambt moeten vervullen. Zo dienen zij de uit hun taak als lid van de Commissie voortvloeiende verplichtingen na te komen. Daartoe behoort in het bijzonder het betrachten van eerlijkheid en kiesheid in het aanvaarden van bepaalde functies of voordelen na afloop van hun ambtsperiode. Nu dit soort plicht slechts bij wijze van voorbeeld wordt genoemd, kunnen de in deze alinea bedoelde verplichtingen, anders dan Cresson stelt, niet worden beperkt tot het verbod van cumulatie van werkzaamheden in de loop van de ambtsperiode van het lid van de Commissie en tot de plicht eerlijkheid en kiesheid te betrachten bij de aanvaarding van functies na afloop van die periode.
- 70 Daar in de derde alinea niets staat dat het begrip „uit hun taak voortvloeiende verplichtingen” inperkt, moet dit ruim worden uitgelegd. Gelet op de grote verantwoordelijkheid die de leden van de Commissie is toevertrouwd, is het, zoals de advocaat-generaal in punt 74 van zijn conclusie heeft opgemerkt, belangrijk dat zij voldoen aan de hoogste maatstaven van gedrag. Genoemd begrip moet dan ook aldus worden opgevat dat het, naast het in artikel 213, lid 2, derde alinea, EG uitdrukkelijk genoemde betrachten van eerlijkheid en kiesheid, tevens alle uit hun taak als lid van de Commissie voortvloeiende plichten omvat, waaronder de in artikel 213, lid 2, eerste alinea, EG genoemde verplichting om hun ambt volkomen onafhankelijk en in het algemeen belang van de Gemeenschap uit te oefenen.
- 71 De leden van de Commissie dienen derhalve te allen tijde het algemeen belang van de Gemeenschap te laten prevaleren, niet alleen boven nationale, maar ook boven persoonlijke belangen.

- 72 De leden van de Commissie dienen zich dus onberispelijk te gedragen, hetgeen echter niet wil zeggen dat de geringste afwijking van deze normen kan worden veroordeeld op grond van artikel 213, lid 2, EG. Er moet sprake zijn van een min of meer ernstige niet-nakoming.
- 73 Ingevolge artikel 213, lid 2, derde alinea, EG kan het Hof een sanctie opleggen in geval van niet-nakoming van de uit de taak van lid van de Commissie voortvloeiende verplichtingen, namelijk ontslag ambtshalve of verval van het recht van de betrokkene op pensioen of andere, daarvoor in de plaats tredende voordelen. Dit ontslag kan slechts worden gegeven in geval van een niet-nakoming die wordt begaan en voortduurt terwijl het lid van de Commissie nog in functie is. Verval van het recht op pensioen of andere, daarvoor in de plaats tredende voordelen kan daarentegen worden uitgesproken indien de niet-nakoming wordt begaan tijdens of na de ambtsperiode van het lid. Daar ten aanzien van de omvang van het verval van het recht op pensioen of andere, daarvoor in de plaats tredende voordelen niets is bepaald, is het Hof vrij om algeheel of gedeeltelijk verval daarvan uit te spreken, al naar gelang van de ernst van de niet-nakoming.
- 74 Derhalve staat de omstandigheid dat de ambtsperiode van een lid van de Commissie is verstreken en ambtshalve ontslag van de betrokkene dus niet meer mogelijk is, anders dan Cresson stelt, niet eraan in de weg dat het lid van de Commissie wordt bestraft voor een niet-nakoming die hij tijdens zijn ambtsperiode heeft begaan, maar die na het einde daarvan wordt ontdekt of bewezen.
- 75 Mitsdien vormt artikel 213, lid 2, EG, op de grondslag waarvan de Commissie zich tot het Hof heeft gewend ter vaststelling dat Cresson haar verplichtingen op grond van deze bepaling niet is nagekomen, en ter gehele of gedeeltelijke vervallenverklaring van haar recht op pensioen of andere, daarvoor in de plaats tredende voordelen, een correcte rechtsgrondslag.

De eerbiediging van de procedureregels en van verschillende door Cresson ingeroepen rechten, met name de rechten van de verdediging

Opmerkingen van Cresson

- 76 Volgens Cresson zijn de procedureregels en verschillende rechten, met name de rechten van de verdediging, niet geëerbiedigd. Dientengevolge zijn zowel de administratieve procedure voor de Commissie als de procedure in rechte voor het Hof onwettig en moet het Hof het verzoek niet-ontvankelijk verklaren.

— Onbevoegdheid

- 77 Volgens Cresson is het administratieve onderzoek ten onrechte geopend door Reichenbach, directeur-generaal Personeel en administratie, als tot aanstelling bevoegd gezag (TABG), op basis van het IDOC-rapport. Deze directeur-generaal was niet bevoegd om die procedure in te leiden. De bevoegdheid daartoe lag, in voorkomend geval, bij het college van leden van de Commissie.

— Niet-inachtneming van een redelijke termijn

- 78 Cresson stelt dat de inleiding van de tuchtprocedure in 2003, zeven jaar na de door de Commissie in aanmerking genomen feiten, onaanvaardbaar is, met name nu er met betrekking tot de verweten feiten reeds lange tijd verschillende rapporten beschikbaar waren, en de zaak niet complex was.

— Ongeoorloofde cumulatie van functies door de Commissie

79 Cresson betoogt dat de Commissie verschillende functies heeft gecumuleerd die gescheiden hadden moeten blijven.

80 Volgens Cresson heeft deze instelling niet alleen de rol van tuchtautoriteit op zich genomen, maar is zij tevens opgetreden als „vervolgingsinstantie” door aan de Belgische onderzoeksrechter alle informatie over te leggen die kon leiden tot schuldigverklaring, door opdracht te geven tot verschillende onderzoeken en door een tuchtprocedure tegen haar in te leiden. Bovendien heeft de Commissie de rol van aanklager op zich genomen door te besluiten zich tot het Hof te wenden.

81 Deze cumulatie van functies tast het recht op een eerlijk proces aan.

— Uitoefening van druk op de Commissie

82 Volgens Cresson heeft het Parlement druk uitgeoefend op de Commissie en is deze laatste daarvoor gezwicht. Daarmee is de Commissie haar plicht tot onpartijdigheid niet nagekomen, en wel ten nadele van Cresson.

— Verschillende procedurefouten

83 Cresson stelt dat op tal van punten inbreuk is gemaakt op de regels welke zijn neergelegd in het besluit van 19 februari 2002 tot oprichting van het IDOC. De

onderzoekers die dit bureau heeft ingezet, waren niet uitsluitend personeelsleden van het IDOC, maar ook ambtenaren van andere diensten van de Commissie. De rapporten van het IDOC geven geen omschrijving van de individuele verantwoordelijkheden en bevatten aanbevelingen noch conclusies. Terwijl de rol van het IDOC subsidiair diende te zijn aan die van het OLAF, in die zin dat het in eerste instantie aan het OLAF stond om een administratief onderzoek te verrichten en dit te completeren in geval van fraude, corruptie of andere onwettige activiteiten waardoor de financiële belangen van de Gemeenschap worden geschaad, heeft het IDOC nadere administratieve onderzoeken verricht zonder dat deze regel is nageleefd. Bovendien is Cresson tijdens deze onderzoeken niet naar behoren geïnformeerd of gehoord. In het bijzonder is haar niet meegedeeld dat zij verantwoordelijk kon worden gesteld, en, daar de rapporten van de administratieve onderzoeken betreffende Berthelot en Riedinger haar niet ter kennis zijn gebracht, is zij niet in staat gesteld om opmerkingen te maken.

84 Cresson stelt voorts dat er overlapping is geweest tussen de tuchtprocedures tegen diverse bij de aanwerving van Berthelot betrokken ambtenaren van de Commissie. Zij is niet naar behoren geïnformeerd over de uitkomst van deze procedures, ofschoon deze gevolgen hadden voor haar zaak. Ten slotte zijn de onderzoekers van het IDOC in de zaak Berthelot hun bevoegdheid te buiten gegaan door bij die gelegenheid vragen te stellen over het dossier Riedinger.

85 Wat de onderzoeken van het OLAF betreft, zijn in de aan Cresson ter beschikking gestelde dossiers niet de vereiste machtigingen te vinden voor alle personeelsleden die aan die onderzoeken hebben meegewerkt. Bovendien ontbreken de nodige opdrachten voor elk optreden van de onderzoekers. Volgens Cresson brengt de onregelmatigheid van het optreden van het OLAF de ongeldigheid mee van de administratieve onderzoeken die hebben geleid tot het rapport van 22 februari 2002 in het dossier Berthelot.

— Geen toegang tot een rechter in twee instanties

- 86 Cresson stelt dat het ernstigste probleem is dat zij geen toegang heeft tot een rechter in twee instanties. Ingeval het Hof beslist haar een sanctie op te leggen, staat Cresson daartegen geen beroep open. Zij benadrukt dat een ambtenaar van de Europese Gemeenschappen veel ruimere garanties heeft dan een lid van de Commissie, zowel in de fase van de administratieve procedure als in die van de procedure in rechte. Met name kan een ambtenaar de beslissing van het TABG aanvechten bij het Gerecht van eerste aanleg van de Europese Gemeenschappen en vervolgens hogere voorziening instellen bij het Hof. Het ontbreken van een beroepsmogelijkheid tegen de beslissing van het Hof levert een schending van de grondrechten op.

Beoordeling door het Hof

- 87 Wat het eerste onderdeel van het verweer van Cresson betreft, de onbevoegdheid van de directeur-generaal Personeel en administratie om administratieve onderzoeken te laten verrichten op basis van de rapporten van het IDOC, en de administratieve procedure in te leiden, moet in de eerste plaats worden vastgesteld dat, zoals de Commissie terecht naar voren heeft gebracht, de in geding zijnde administratieve onderzoeken vóór de oprichting van het IDOC in gang zijn gezet.
- 88 Wat, in de tweede plaats, de inleiding van de administratieve procedure betreft, deze heeft gestalte gekregen door de toezending van de mededeling van de punten van bezwaar aan Cresson. Tot deze mededeling is echter niet besloten door de directeur-generaal Personeel en administratie, maar door de Commissie zelf. Het is dus van de Commissie en niet van de directeur-generaal dat de inleiding van de administratieve procedure is uitgegaan.

- 89 Bijgevolg is het eerste onderdeel van het verweer ongegrond.
- 90 Ter zake van de inleiding van de procedure van artikel 213, lid 2, EG is in deze bepaling geen specifieke termijn gesteld. Toch zijn de termijnen waarover de Commissie in het kader daarvan beschikt, niet onbeperkt. Bij gebreke van bepalingen dienaangaande moet de instelling ervoor zorgen dat zij de uitoefening van haar bevoegdheden niet eindeloos uitstelt, om te voldoen aan de fundamentele eis van rechtszekerheid (zie arresten van 24 september 2002, Falck en Acciaierie di Bolzano/Commissie, C-74/00 P en C-75/00 P, Jurispr. blz. I-7869, punt 140, en 23 februari 2006, Atzeni e.a., C-346/03 en C-529/03, Jurispr. blz. I-1875, punt 61) en om het de verweerders niet moeilijker te maken de argumenten van de Commissie te weerleggen, zodat geen inbreuk wordt gemaakt op de rechten van de verdediging (zie in die zin arrest van 16 mei 1991, Commissie/Nederland, C-96/89, Jurispr. blz. I-2461, punt 16).
- 91 In casu dateren de aan Cresson verweten feiten van 1995, daar Berthelot is aangesteld in september van dat jaar en de contracten aan Riedinger zijn aangeboden in de loop van dat jaar. Het eerste daaromtrent opgestelde onderzoeksrapport was het werk van het comité van onafhankelijke deskundigen en is gedateerd maart 1999. Vervolgens zijn tussen 1999 en 2002 onderzoeksrapporten ingediend door het OLAF en het IDOC. De Commissie heeft de indiening van deze rapporten afgewacht alvorens een procedure in te leiden tegen Cresson.
- 92 Daar artikel 213, lid 2, EG nog niet eerder was gebruikt voor de inleiding van een procedure tegen een lid van de Commissie wegens gedragingen tijdens de ambtsperiode, kon de Commissie op goede gronden menen van bijzondere zorgvuldigheid blijk te moeten geven. Derhalve zijn de beslissing om in januari 2003 met betrekking tot Cresson een administratieve procedure in te leiden door toezending van een mededeling van punten van bezwaar en het doen toekomen van deze mededeling aan de betrokkene in mei van dat jaar, niet onredelijk. Overigens heeft Cresson niets aangevoerd waaruit zou blijken dat de duur van de voor de

Commissie gevoerde procedure nadelige gevolgen heeft gehad voor de wijze waarop zij haar verweer heeft georganiseerd.

- 93 Cresson verwijt de Commissie, verschillende functies te hebben gecumuleerd die aan diverse autoriteiten toekwamen, en daarmee haar recht op een eerlijk proces te hebben aangetast. Volgens Cresson heeft deze cumulatie van functies de Commissie belet, voldoende onpartijdig te zijn in haar rol van tuchtautoriteit.
- 94 Dit middel kan echter slechts worden afgewezen, daar de Commissie niet de bevoegdheid heeft tot vaststelling van een niet-nakoming van de uit het ambt van lid van de Commissie voortvloeiende verplichtingen. Uit artikel 213, lid 2, EG volgt immers dat de Commissie in geval van vermoeden van niet-nakoming door een lid van de Commissie zich slechts tot het Hof kan wenden. Het is aan het Hof om een eventuele niet-nakoming door een lid van de Commissie van de uit zijn ambt voortvloeiende verplichtingen vast te stellen en dit lid een sanctie op te leggen.
- 95 Het volgende middel, inhoudend dat het Parlement druk heeft uitgeoefend op de Commissie, waardoor deze niet onpartijdig heeft kunnen handelen, kan evenmin slagen.
- 96 Welke druk immers eventueel op de Commissie mag zijn uitgeoefend, het is aan het Hof om over de zaak te oordelen op basis van alle hem voorgelegde stukken.
- 97 De stelling dat op de Commissie druk is uitgeoefend, is dus geen relevant argument.

- 98 Met haar opmerkingen betreffende verschillende schendingen van de procedurevoorschriften en inbreuk op het recht op toegang tot een rechter in twee instanties, beoogt Cresson aan te tonen dat er onregelmatigheden of nalatigheden in de procedure zijn geweest die in het bijzonder haar rechten van de verdediging hebben geschaad, waardoor het voorwerp van het bij het Hof aanhangig gemaakte geding en het onderzoek van de zaak door het Hof op losse schroeven zouden komen te staan.
- 99 Cresson stelt allereerst dat inbreuk is gemaakt op de in het besluit van 19 februari 2002 tot oprichting van het IDOC gestelde regels. Bij de in geding zijnde administratieve onderzoeken zouden deze regels niet in acht zijn genomen.
- 100 Deze onderzoeken zijn evenwel aangevangen en vrijwel volledig uitgevoerd vóór de oprichting van het IDOC. Met betrekking tot Riedinger zijn de administratieve onderzoeken afgerond vóór die datum, daar zij hebben geleid tot een op 8 augustus 2001 ingediend rapport. Wat Berthelot betreft, zijn de onderzoeken afgesloten met de indiening van een rapport drie dagen na de datum van oprichting van het IDOC, namelijk op 22 februari 2002.
- 101 Cresson betwist tevens de geldigheid van de onderzoeken van het OLAF waarop eerst DG ADMIN en vervolgens het IDOC zich volgens haar hebben gebaseerd om hun eigen aanvullende administratieve onderzoeken te verrichten.
- 102 Zonder dat hoeft te worden ingegaan op de stellingen van Cresson inzake onregelmatigheden van formele aard in de door het OLAF gevolgde onderzoeksprocedure, moet in dit verband worden vastgesteld dat DG ADMIN zijn eigen onderzoeken onafhankelijk heeft verricht en zijn rapporten onafhankelijk heeft opgesteld, en dat het IDOC deze bij zijn oprichting heeft overgenomen. Op deze rapporten is de mededeling van de punten van bezwaar gebaseerd, en niet op rapporten die mogelijk door het OLAF zijn opgesteld.

- 103 Vervolgens rijst de vraag of, ondanks het ontbreken van gedetailleerde regels voor de procedure van artikel 213, lid 2, EG, de rechten van de verdediging zijn geëerbiedigd.
- 104 Er zij aan herinnerd dat de eerbiediging van de rechten van de verdediging in iedere procedure die tot een voor de betrokkene bezwarend besluit kan leiden, een grondbeginsel van gemeenschapsrecht is, dat zelfs bij ontbreken van enige regeling betreffende de betrokken procedure in acht moet worden genomen. Volgens vaste rechtspraak verlangt de eerbiediging van de rechten van de verdediging dat degene tegen wie de Commissie een administratieve procedure heeft ingeleid, in deze procedure in staat wordt gesteld naar behoren zijn standpunt kenbaar te maken inzake de juistheid en de relevantie van de door de Commissie aangevoerde feiten en omstandigheden, alsook inzake de documenten die deze tot staving van haar stelling inzake schending van het gemeenschapsrecht aanvoert (zie arrest van 10 juli 1986, België/Commissie, 234/84, Jurispr. blz. 2263, punt 27).
- 105 Derhalve moet worden nagegaan of Cresson tijdig in kennis is gesteld van de tegen haar ingebrachte bezwaren en of zij de mogelijkheid heeft gekregen om te worden gehoord.
- 106 De op grond van artikel 213, lid 2, EG tegen Cresson ingeleide procedure is voorafgegaan door een administratieve procedure die de Commissie had ingeleid op basis van eerdere administratieve onderzoeken.
- 107 Blijkens de aan het Hof overgelegde stukken is tijdens de administratieve onderzoeken herhaaldelijk door de bevoegde diensten contact opgenomen met Cresson en heeft deze per brief commentaar geleverd op 24 september, 22 oktober en 17 december 2001.

- 108 De administratieve procedure is aangevangen door toezending van de mededeling van de punten van bezwaar aan Cresson op 6 mei 2003. Cresson heeft toegang gehad tot haar dossier en is om opmerkingen verzocht. Zij heeft meer dan vier maanden de gelegenheid gehad om op deze mededeling te antwoorden. Cresson heeft schriftelijk opmerkingen gemaakt op 30 september 2003 en mondeling op 30 juni 2004. De Commissie heeft op 19 juli 2004 besloten zich tot het Hof te wenden.
- 109 Uit het verloop van de administratieve procedure blijkt niets waardoor de rechten van de verdediging zouden kunnen zijn geschaad.
- 110 Integendeel, door Cresson een mededeling van punten van bezwaar te zenden waarin alle verweten feiten en de juridische analyse van die feiten zijn weergegeven, door haar toegang te verlenen tot haar dossier, door haar te verzoeken opmerkingen in te dienen binnen een termijn van ten minste twee maanden, en door haar te horen, heeft de Commissie een procedure gevolgd waarin de rechten van de verdediging zijn geëerbiedigd.
- 111 Wat de bij het Hof ingeleide procedure betreft, stelt Cresson dat haar geen rechtsmiddel openstaat ingeval het Hof beslist haar een sanctie op te leggen. Dit ontbreken van een rechtsmiddel vormt een aantasting van de fundamentele rechten van de verdediging en van het recht op effectieve bescherming door de rechter. Zij benadrukt dat een Europees ambtenaar daarentegen een besluit van het TABG bij het Gerecht kan aanvechten en vervolgens hogere voorziening kan instellen bij het Hof.
- 112 In dit verband zij gewezen op artikel 2, lid 1, van protocol nr. 7 bij het Europees Verdrag voor de rechten van de mens en de fundamentele vrijheden, ondertekend te Rome op 4 november 1950, volgens hetwelk iedereen die door een gerecht is veroordeeld wegens een strafbaar feit, het recht heeft zijn schuldigverklaring of

veroordeling opnieuw te doen beoordelen door een hoger gerecht. Gesteld al dat deze bepaling toepasselijk is in het geval van een procedure op grond van artikel 213, lid 2, EG, dan behoeft er slechts op te worden gewezen dat volgens artikel 2, lid 2, van dit protocol op dit recht uitzonderingen mogelijk zijn, met name wanneer de betrokkene in eerste aanleg werd berecht door het hoogste gerecht.

- 113 Derhalve is het feit dat geen beroep kan worden ingesteld tegen de beslissing van het Hof geen leemte die het recht van de leden van de Commissie op effectieve bescherming door de rechter aantast, en kan dit in casu niet betekenen dat het voorleggen van de zaak aan het Hof niet rechtsgeldig is.
- 114 Uit deze overwegingen volgt dat alle verweermiddelen van Cresson betreffende procedurekwesties, alsmede de eerbiediging van verschillende rechten, met name de rechten van de verdediging, moeten worden afgewezen.

De consequenties van de strafzaak

Opmerkingen van partijen

- 115 Cresson stelt dat, aangezien de Commissie zich als civiele partij in de strafzaak heeft gevoegd, het adagium „le pénal tient le disciplinaire en l'état” van toepassing is. Dit brengt mee dat, ingeval de in het kader van de strafzaak en de tuchtprocedure verweten feiten identiek zijn, de tuchtautoriteiten gebonden zijn aan de conclusies van de strafrechter. Deze regel komt voor in het arrest van het Gerecht van 10 juni 2004, François/Commissie (T-307/01, Jurispr. blz. II-1669, punten 73-75). In casu zijn de in beide procedures verweten feiten identiek, te weten in hoofdzaak een handelen in strijd met de regels betreffende de aanwerving en de arbeidsvoor-

waarden van Berthelot, waardoor het algemeen belang van de Gemeenschappen is geschaad.

- 116 Cresson stelt dat de raadkamer van de Rechtbank van eerste aanleg te Brussel tot buitenvervolginstelling heeft besloten na overneming van de opmerkingen van de procureur des Konings dat hetzij de gestelde feiten niet bewezen waren, hetzij de deelneming van Cresson daaraan niet bewezen was. Door deze buitenvervolginstelling is de vordering van de Commissie zinloos en zonder voorwerp geworden.
- 117 Ook de Commissie meent dat het adagium „le pénal tient le disciplinaire en l'état” in het gemeenschapsrecht van toepassing is, maar zij verbindt daaraan andere conclusies. Volgens haar volgt daaruit enerzijds dat wanneer een tuchtprocedure naast een strafvervolginstelling wordt ingeleid op basis van dezelfde feiten, de tuchtprocedure moet worden geschorst in afwachting van de uitkomst van de strafzaak, en anderzijds dat de tuchtautoriteit gebonden is aan de vaststelling van de feiten door de strafrechter. In de onderhavige zaak zijn de in de strafzaak tenlastegelegde feiten en de in de tuchtprocedure verweten feiten evenwel verschillend. De strafrechter heeft onderzocht of Cresson schuldig kon zijn aan fraude en oneigenlijk gebruik van middelen. Het Hof moet nagaan of zij in strijd met de uit haar taak voortvloeiende verplichtingen heeft gehandeld door blijk te geven van favoritisme of grove nalatigheid. Volgens de Commissie is het Hof dus niet gebonden aan de vaststellingen van de strafrechter, noch aan de door hem uitgesproken buitenvervolginstelling.

Beoordeling door het Hof

- 118 Er zij aan herinnerd dat voor tuchtprocedures betreffende een ambtenaar of ander personeelslid van de Commissie, zoals die welke tot het hierboven aangehaalde arrest François/Commissie hebben geleid, en voor procedures betreffende een lid van de Commissie, niet dezelfde regels gelden. Voor eerstgenoemde procedures gelden de regels van het Statuut van de ambtenaren van de Europese Gemeenschappen, de tweede verlopen volgens een eigen procedure ingevolge

artikel 213, lid 2, EG. De wijze van afdoening van de eerstgenoemde procedures kan dus niet zonder meer worden toegepast op de tweede.

- 119 Wat Cresson betreft, heeft de strafrechtelijke procedure in de jaren 1999 tot en met 2004 geleid tot een onderzoek van de haar tenlastegelegde feiten.
- 120 Voorzover de in die procedure gedane vaststellingen betrekking hebben op feiten die identiek zijn aan die welke in het kader van de procedure van artikel 213, lid 2, EG worden onderzocht, en voorzover die vaststellingen in het aan het Hof voorgelegde dossier zijn opgenomen, kan het Hof daarmee rekening houden bij zijn onderzoek van de aan Cresson uit hoofde van dit artikel verweten feiten.
- 121 Het Hof is echter niet gebonden aan de juridische kwalificatie die in het kader van de strafzaak aan de feiten is gegeven, en moet met gebruikmaking van zijn volledige beoordelingsvrijheid onderzoeken of de in het kader van een procedure op grond van artikel 213, lid 2, EG verweten feiten een niet-nakoming vormen van de uit de taak van een lid van de Commissie voortvloeiende verplichtingen.
- 122 De beslissing van de raadkamer van de Rechtbank van eerste aanleg te Brussel dat jegens Cresson geen belastende feiten zijn vastgesteld, kan derhalve voor het Hof niet bindend zijn.
- 123 Aangaande het enige feit dat aanvankelijk door de procureur des Konings ten laste werd gelegd, namelijk de opdrachten voor fictieve dienstreizen op naam van Berthelot, kunnen de vaststellingen van het strafrechtelijk onderzoek die door de procureur des Konings in zijn rekwisitoor zijn overgenomen, door het Hof in aanmerking worden genomen zonder dat het Hof evenwel daaraan gebonden is.

- 124 Wat de aanwerving van Berthelot betreft, zijn de vaststellingen in het rekwisitoor van de procureur des Konings — enerzijds, dat het curriculum vitae van Berthelot vergelijkbaar was met dat van andere gastwetenschappers die door de Commissie in dienst werden genomen, en anderzijds dat het gebruikelijk was dat personeel van de diensten van de Commissie werd gedetacheerd bij de kabinetten van de leden van de instelling of toegevoegd aan de officiële bezetting van de kabinetten — eveneens relevant en kunnen zij door het Hof worden meegewogen.
- 125 Daarentegen is de conclusie die de procureur des Konings aan deze omstandigheden verbindt, namelijk dat de aanwerving van Berthelot regulier was in die zin dat zij niet in strijd was met enige door de Commissie vastgestelde regel, een beoordeling van de feiten. Deze beoordeling berust op een onderzoek en een uitlegging van het gemeenschapsrecht, met name ter zake van de aanwerving van gastwetenschappers, die voor het Hof niet bindend zijn.

Niet-nakoming van de verplichtingen van artikel 213, lid 2, EG

Opmerkingen van partijen

- 126 Volgens de Commissie blijkt uit de dossiers Berthelot en Riedinger dat Cresson in strijd met de uit haar taak als lid van de Commissie voortvloeiende verplichtingen heeft gehandeld door blijk te geven van favoritisme of grove nalatigheid.
- 127 Cresson stelt dat de aanwerving van Berthelot regulier was en benadrukt dat deze aanwerving door de administratie is verricht. Een lid van de Commissie wordt niet

geacht van alle administratieve aspecten van een aanwerving op de hoogte te worden gehouden. Het dossier Riedinger heeft haars inziens geen inhoud.

Beoordeling door het Hof

- 128 De dossiers Berthelot en Riedinger, weergegeven in de punten 10 tot en met 26 van het onderhavige arrest, moeten afzonderlijk worden onderzocht.

— De aanwerving en de arbeidsvoorwaarden van Berthelot

- 129 Aan de orde is de vraag of de aanwerving en de arbeidsvoorwaarden van Berthelot als gastwetenschapper opdat deze zou kunnen optreden als persoonlijk adviseur van Cresson, een niet-nakoming door Cresson van de uit haar taak voortvloeiende verplichtingen als lid van de Commissie opleveren.
- 130 Een lid van de Commissie beschikt over een kabinet bestaande uit medewerkers die zijn persoonlijk adviseur zijn. De aanwerving van deze medewerkers geschiedt intuitu personae, dat wil zeggen grotendeels naar eigen goeddunken van het lid van de Commissie, en zij worden zowel gekozen om hun professionele en morele kwaliteiten als om hun vermogen om zich aan te passen aan de eigen werkwijze van het betrokken lid van de Commissie en van diens kabinet als geheel.
- 131 Naast zijn kabinetsleden beschikt een lid van de Commissie nog over ander personeel. Hij kan met name beroep doen op het personeel van de diensten van de

Commissie, deskundigen inschakelen, of opdrachten geven aan bepaalde personen voor beperkte perioden met inachtneming van specifieke regels.

- 132 In casu staat vast dat Berthelot niet kon worden aangesteld als lid van het kabinet van Cresson omdat hij de toegestane leeftijd had overschreden. Bovendien was het kabinet van Cresson reeds gevormd, hetgeen betekent dat in alle functies van persoonlijk adviseur was voorzien. Cresson kon dus in beginsel niet beschikken over een extra persoonlijk adviseur.
- 133 Cresson heeft niettemin gedaan gekregen dat Berthelot door haar diensten werd aangeworven. Hij werd aangesteld als gastwetenschapper, om in werkelijkheid te fungeren als persoonlijk adviseur.
- 134 Dienaangaande blijkt uit de punten 132 en 133 van het onderhavige arrest dat de aanstelling van Berthelot heeft plaatsgevonden buiten de regels voor de aanwerving van kabinetsleden om.
- 135 De litigieuze aanstelling gaat tevens in tegen de regels inzake de aanwerving van gastwetenschappers.
- 136 In de eerste plaats is Berthelot in strijd met het bepaalde in artikel 1, lid 3, van het besluit gastwetenschappers niet aangeworven om werkzaam te zijn als gastwetenschapper en bijgevolg is het doel van de functie van gastwetenschapper, namelijk een diepgaande kennisuitwisseling tussen de gastwetenschapper en de personen belast met de onderzoekswerkzaamheden van DG XII en het GCO, niet in acht genomen. Het enige doel van zijn aanwerving was, hem in staat te stellen een functie te

vervullen binnen het kabinet van Cresson. De regels voor gastwetenschappers zijn dus voor een ander doel gebruikt dan waarvoor zij waren gegeven.

- 137 De in het rekwistoor van de procureur des Konings genoemde omstandigheid, dat het gebruikelijk was dat personeel van de communautaire instellingen werd gedetacheerd bij de kabinetten van de leden van de Commissie of aan hun officiële bezetting werd toegevoegd, heeft aan deze aanwerving de schijn van regulariteit verleend, door deze in een bestaand kader in te passen. Het doel van deze detacheringen is in casu evenwel niet in acht genomen. Deze detacheringen betreffen namelijk personen die reeds zijn aangeworven op grond van hun verdiensten, vaak na een vergelijkend onderzoek, en die van hun bekwaamheid blijk hebben gegeven in de uitoefening van hun functie binnen de diensten in het algemeen belang van de Gemeenschap, en vervolgens hun bekwaamheid ten dienste stellen van de kabinetten. De rechtstreekse beschikbaarstelling van Berthelot aan het kabinet Cresson was niet in overeenstemming met het doel van deze vaste praktijk.
- 138 In de tweede plaats bepaalt het besluit gastwetenschappers dat de betrokkenen worden gekozen hetzij onder de hoogleraren aan een universiteit of een instelling voor hoger wetenschappelijk onderwijs, hetzij onder de wetenschappelijk medewerkers van hoog niveau van andere onderzoeksinstituten, die een gevestigde onderzoeksreputatie hebben. Bij gebreke van bijzondere kwaliteiten of ervaring, kan alleen op basis van de in punt 10 van dit arrest weergegeven kwalificaties die door Berthelot worden genoemd in zijn curriculum vitae niet worden geconcludeerd dat zijn aanwerving voldeed aan de in de betrokken regeling gestelde criteria. Het belang van de aanwerving van Berthelot bij DG XII en het GCO is derhalve niet aangetoond.
- 139 In de derde plaats is de duur van het contract van Berthelot — dertig maanden — zes maanden langer geweest dan de maximaal toegestane termijn. Berthelot heeft uiteindelijk zijn ontslag ingediend niet om een einde te maken aan een aanstelling met een onwettige duur, maar om gezondheidsredenen. Deze overschrijding geeft blijk van achteloosheid met betrekking tot de geldende regels, met name bij Cresson. Bovendien heeft Cresson ook na de ontslagname door Berthelot nogmaals, zij het ditmaal vergeefs, aangedrongen op het zoeken naar een oplossing om hem te kunnen aanstellen.

- 140 In de vierde plaats heeft Berthelot in weerwil van de in artikel 7, lid 7, van het besluit gastwetenschappers gestelde eisen geen verslag uitgebracht over de werkzaamheden waarvoor hij was aangenomen. De administratie heeft bij hem op verslagen moeten aandringen. De verslagen die uiteindelijk aan de administratie zijn toegezonden, zijn kennelijk niet opgesteld door Berthelot zelf, maar door verschillende personen die werkzaam waren bij het kabinet Cresson. Ook hadden deze verslagen blijkbaar alleen tot doel, formeel te voldoen aan het verzoek van de administratie.
- 141 Dat de gastwetenschappers niet stelselmatig een eindverslag indienden, doet niet af aan de vaststelling dat aan een van de in het besluit gastwetenschappers gestelde verplichtingen niet is voldaan.
- 142 In de laatste plaats zijn op naam van Berthelot opdrachten voor fictieve dienstreizen uitgeschreven. De opstelling van deze documenten is een ernstige overtreding van de door de communautaire instellingen gestelde regels. Deze overtreding is evenwel hoofdzakelijk toe te rekenen aan Berthelot, en uit de stukken blijkt niet dat Cresson daarvan op de hoogte was of had moeten zijn. Derhalve dient niet te worden ingegaan op het verweer van Cresson dat met die opdrachten voor fictieve dienstreizen slechts geringe bedragen gemoeid waren.
- 143 Uit de verschillende gevallen waarin is gehandeld in strijd met de letter en de geest van de toepasselijke regeling, zoals weergegeven in de analyse van het dossier Berthelot, in het bijzonder de gevallen genoemd in de punten 136 tot en met 138 van

het onderhavige arrest, blijkt dat de aanwerving van Berthelot als gastwetenschapper opdat hij als persoonlijk adviseur van een lid van de Commissie zou kunnen optreden, kennelijk een vorm van oneigenlijk gebruik is geweest.

¹⁴⁴ Uit het onderzoek van de aanwerving en de arbeidsvoorwaarden van Berthelot is gebleken dat de betrokken regels voor een ander doel zijn gebruikt dan waarvoor zij waren gegeven.

¹⁴⁵ Gezien de persoonlijke betrokkenheid van Cresson bij deze aanwerving, daar deze op haar uitdrukkelijk verzoek heeft plaatsgevonden nadat haar was meegedeeld dat zij Berthelot niet bij haar kabinet kon aanstellen, moet zij voor deze aanwerving en voor de daarvoor nodige omzeiling van de regels verantwoordelijk worden gehouden. Zij kan zich aan deze verantwoordelijkheid niet onttrekken door zich te verschuilen achter de goedkeuring die de administratie aan de aanwerving heeft verleend, aangezien zij op geen enkel moment de wens te kennen heeft gegeven dat de bevoegde diensten de toepasselijke regeling overeenkomstig het doel ervan zouden toepassen, al was het slechts door die diensten daaromtrent te raadplegen of aanbevelingen in die zin te doen.

¹⁴⁶ Door aldus te zorgen dat een van haar goede kennissen, Berthelot, als gastwetenschapper werd aangeworven terwijl hij niet de dienovereenkomstige werkzaamheden zou gaan verrichten, en wel om het mogelijk te maken dat hij als persoonlijk adviseur zou optreden binnen haar kabinet, ook al was dit reeds volledig samengesteld, en terwijl Berthelot bovendien de maximumleeftijd voor het vervullen van een dergelijke functie reeds was gepasseerd, heeft Cresson zich schuldig gemaakt aan een min of meer ernstige niet-nakoming.

¹⁴⁷ Uit het voorgaande volgt dat Cresson in strijd met de uit haar taak als lid van de Commissie voortvloeiende verplichtingen in de zin van artikel 213, lid 2, EG en artikel 126, lid 2, EA heeft gehandeld bij de aanwerving en met betrekking tot de arbeidsvoorwaarden van Berthelot.

— De aanbidding van arbeidscontracten aan Riedinger

- 148 Op basis van de ter kennis van het Hof gebrachte feiten en omstandigheden, die zijn weergegeven in de punten 22 tot en met 26 van het onderhavige arrest, kan niet worden geconcludeerd dat Cresson, door de aanbidding van de drie in geding zijnde contracten aan Riedinger, in strijd heeft gehandeld met de uit haar taak als lid van de Commissie voortvloeiende verplichtingen. Noch uit de benaming van die contracten, noch uit de luttele gegevens die daarover door de Commissie zijn verstrekt, blijkt namelijk dat deze contracten niet het algemeen belang van de Gemeenschap dienden.

Het verzoek tot vervallenverklaring van het recht op pensioen of andere, daarvoor in de plaats tredende voordelen

- 149 Niet-nakoming van de uit de taak van lid van de Commissie voortvloeiende verplichtingen moet in beginsel leiden tot oplegging van een sanctie op grond van artikel 213, lid 2, EG.
- 150 Gelet op de omstandigheden van het geval dient evenwel te worden aangenomen dat de vaststelling van de niet-nakoming op zich een passende sanctie is.
- 151 Derhalve dient Cresson geen sanctie te worden opgelegd in de vorm van verval van haar recht op pensioen of andere, daarvoor in de plaats tredende voordelen.

Kosten

- 152 Volgens artikel 69, lid 2, eerste alinea, van het Reglement voor de procesvoering wordt de in het ongelijk gestelde partij in de kosten verwezen, wanneer dit is

gevorderd. Volgens artikel 69, lid 3, eerste alinea, van dit reglement kan het Hof de proceskosten over de partijen verdelen of beslissen dat elke partij haar eigen kosten zal dragen, indien zij onderscheidenlijk op een of meer punten in het ongelijk worden gesteld. Ingevolge artikel 69, lid 4, eerste alinea, dragen de lidstaten die in het geding zijn tussengekomen, hun eigen kosten.

- ¹⁵³ Aangezien de Commissie en Cresson ten dele in het ongelijk zijn gesteld, moeten zij elk in hun eigen kosten worden verwezen. De Franse Republiek, die in het geding is tussengekomen, draagt haar eigen kosten.

Het Hof van Justitie (Voltallige zitting) verklaart:

- 1) Édith Cresson heeft in strijd gehandeld met de uit haar taak als lid van de Commissie van de Europese Gemeenschappen voortvloeiende verplichtingen in de zin van de artikelen 213, lid 2, EG en 126, lid 2, EA bij de aanwerving en met betrekking tot de arbeidsvoorwaarden van René Berthelot.**
- 2) Het beroep wordt verworpen voor het overige.**
- 3) De Commissie van de Europese Gemeenschappen, Édith Cresson en de Franse Republiek dragen hun eigen kosten.**

ondertekeningen