ARREST VAN HET HOF (Zevende kamer)

4 juni 2020*

„Hogere voorziening – Openbare dienst – Europese Dienst voor extern optreden (EDEO) – Tijdelijk functionaris – Psychisch geweld – Verzoek om bijstand – Afwijzing van het verzoek – Beroep tot nietigverklaring en tot schadevergoeding – Artikel 41 van het Handvest van de grondrechten van de Europese Unie – Recht om te worden gehoord – Artikel 266 VWEU – Uitvoering van een arrest houdende nietigverklaring”

In zaak C-187/19 P,

betreffende een hogere voorziening krachtens artikel 56 van het Statuut van het Hof van Justitie van de Europese Unie, ingesteld op 22 februari 2019,

Europese Dienst voor extern optreden (EDEO), vertegenwoordigd door S. Marquardt en R. Spac als gemachtigden,

rekwirant,

andere partij in de procedure:

Stéphane De Loecker, voormalig tijdelijk functionaris van EDEO, wonende te Brussel (België), vertegenwoordigd door J.-N. Louis, advocaat,

verzoeker in eerste aanleg,

wijst

HET HOF (Zevende kamer),

samengesteld als volgt: P. G. Xuereb, kamerpresident, T. von Danwitz en A. Kumin (rapporteur), rechters,

advocaat-generaal: P. Pikamäe,

griffier: A. Calot Escobar,

gezien de stukken,

gelet op de beslissing, de advocaat-generaal gehoord, om de zaak zonder conclusie te berechten,

het navolgende

* Procestaal: Frans.

Arrest

1 Met zijn hogere voorziening verzoekt de Europese Dienst voor extern optreden (EDEO) om vernietiging van het arrest van het Gerecht van de Europese Unie van 13 december 2018, De Loecker/EDEO (T-537/17, niet gepubliceerd, EU:T:2018:951; hierna: „bestreden arrest"), waarbij het Gerecht, ten eerste, zijn besluit van 10 oktober 2016 tot afwijzing van het verzoek om bijstand dat Stéphane De Loecker krachtens de artikelen 12 bis en 24 van het Statuut van de ambtenaren van de Europese Unie had ingediend (hierna: „litigieus besluit") nietig heeft verklaard en, ten tweede, het door Stéphane De Loecker ingestelde beroep heeft verworpen voor zover het strekte tot vergoeding van de schade die hij zou hebben geleden.

Toepasselijke bepalingen

2 Artikel 12 bis van het Statuut van de ambtenaren van de Europese Unie, in de op het geding toepasselijke versie (hierna: „Statuut"), dat op grond van artikel 11 van de Regeling welke van toepassing is op de andere personeelsleden van de Europese Unie (hierna: „RAP") van overeenkomstige toepassing is op tijdelijke functionarissen, luidt als volgt:

„1. De ambtenaar onthoudt zich van iedere vorm van psychisch geweld of seksuele intimidatie.

[...]

3. Onder ‚psychisch geweld' wordt iedere vorm van opzettelijk onbehoorlijk gedrag verstaan dat zich gedurende lange tijd herhaaldelijk of systematisch voordoet in de vorm van gedragingen, woorden, handelingen, gebaren of geschriften die de persoonlijkheid, de waardigheid of de fysieke of de psychische integriteit van de betrokkene kunnen aantasten.

[...]"

3 Artikel 24 van dit Statuut, dat op grond van artikel 11 RAP van overeenkomstige toepassing is op tijdelijke functionarissen, bepaalt:

„De Unie verleent bijstand aan de ambtenaar, inzonderheid bij rechtsvervolgingen van hen die zich hebben schuldig gemaakt aan bedreigingen, grove beledigingen, beschimpingen, smaad of vergrijpen tegen persoon of goed, waaraan hijzelf of de leden van zijn gezin uit hoofde van zijn hoedanigheid en zijn functie blootstaan.

Voor zover de schade die de ambtenaar door deze feiten heeft geleden, niet uit diens opzet of grove nalatigheid is voortgevloeid en hij geen vergoeding heeft kunnen verkrijgen van degenen die de schade hebben veroorzaakt, wordt zij door de Unie gezamenlijk vergoed."

4 Artikel 90 van het Statuut luidt:

„1. Iedere in dit Statuut bedoelde persoon kan bij het tot aanstelling bevoegde gezag een verzoek indienen om jegens hem een besluit te nemen. Het gezag brengt zijn met redenen omklede besluit binnen vier maanden, te rekenen vanaf de dag van indiening van dit verzoek, ter kennis van de betrokkene. Is bij het verstrijken van deze termijn een antwoord op het verzoek uitgebleven, dan geldt dit als een stilzwijgend besluit tot afwijzing, waartegen een klacht in de zin van het volgende lid kan worden ingediend.

2. Iedere in dit Statuut bedoelde persoon kan bij het tot aanstelling bevoegde gezag een klacht indienen tegen een besluit waardoor hij zich bezwaard acht, hetzij omdat dit gezag een besluit heeft genomen, dan wel omdat het geen, bij het Statuut verplichte maatregel heeft genomen. De klacht moet binnen een termijn van drie maanden worden ingediend. [...]

[...]

Het gezag brengt zijn met redenen omklede besluit binnen vier maanden, te rekenen vanaf de dag van indiening van de klacht, ter kennis van de betrokkene. Is bij het verstrijken van deze termijn een antwoord op de klacht uitgebleven, dan geldt dit als een stilzwijgend besluit tot afwijzing, waartegen beroep in de zin van artikel 91 kan worden ingesteld."

Voorgeschiedenis van het geding

5 De in de punten 5 tot en met 39 van het bestreden arrest uiteengezette voorgeschiedenis van het geding kan als volgt worden samengevat.

6 De Loecker is door EDEO op basis van een overeenkomst voor vier jaar aangeworven als tijdelijk functionaris om met ingang van 1 januari 2011 het ambt van hoofd van de delegatie van de Europese Unie te Bujumbura (Burundi) (hierna: „delegatie") te bekleden, als gedetacheerd functionaris van de Belgische diplomatieke diensten.

7 Van 10 tot en met 14 juni 2013 werd de delegatie geïnspecteerd door een gemeenschappelijke missie van de dienst Ondersteuning en evaluatie van delegaties van EDEO en het directoraat-generaal (DG) EuropeAid Ontwikkeling en samenwerking van de Europese Commissie (hierna: „beoordelingsmissie"). In het ontwerprapport van de beoordelingsmissie werd melding gemaakt van ernstige tekortkomingen bij het beheer van de delegatie door De Loecker, zowel op managementniveau als op het niveau van de organisatie en het beheer van conflicten tussen de personeelsleden. Bij dit ontwerp waren 17 aanbevelingen gevoegd, waaronder de onmiddellijke terugroeping van De Loecker naar het hoofdkantoor van EDEO voor overleg.

8 Tussen 21 juni en midden augustus 2013 heeft de directeur-generaal Administratie van EDEO verschillende telefonische contacten gehad met de voorzitter van het directiecomité van het Belgische ministerie van Buitenlandse Zaken over de situatie van De Loecker.

9 Op 24 juni 2013 heeft de directeur-generaal Administratie De Loecker opgebeld om hem op de hoogte te stellen van zijn dringende terugroeping naar het hoofdkantoor van EDEO te Brussel (België).

10 Tijdens een vergadering op 27 juni 2013 heeft de directeur-generaal Administratie aan De Loecker een uittreksel van het ontwerprapport van de beoordelingsmissie overhandigd met daarin de belangrijkste conclusies die op hem betrekking hadden.

11 Op 4 juli 2013 heeft te Brussel een vergadering plaatsgevonden, die werd voorgezeten door de uitvoerend directeur van de afdeling „Afrika" van EDEO, waaraan verschillende leden van de hiërarchie van EDEO en De Loecker hebben deelgenomen om het ontwerpverslag van de beoordelingsmissie te bespreken. Tijdens deze vergadering werd De Loecker een termijn van vijf werkdagen verleend om schriftelijke opmerkingen in te dienen. Bovendien stelt De Loecker dat hij aan het begin van de vergadering door de voorzitter van de bijeenkomst ervan op de hoogte werd gesteld dat „het principebesluit [om hem terug te doen keren naar het hoofdkantoor] reeds [was] genomen".

12 Op 7 juli 2013 heeft De Loecker zijn opmerkingen over het ontwerprapport van de beoordelingsmissie ingediend.

13 Bij besluit van 15 juli 2013 van de hoge vertegenwoordiger van de Europese Unie voor buitenlandse zaken en veiligheidsbeleid (hierna: „hoge vertegenwoordiger"), in zijn hoedanigheid van tot het aangaan van aanstellingsovereenkomsten bevoegd gezag (hierna: „TAOBG"), is De Loecker in het belang van de dienst met onmiddellijke ingang overgeplaatst naar het hoofdkantoor van EDEO te Brussel om een ambt te vervullen op het directoraat personeelszaken van het DG Administratie en Financiën van EDEO. Volgens de laatste overweging van dit besluit is dit vastgesteld op basis van de bevindingen van verschillende missies bij de delegatie die plaatsvonden in 2012 en 2013, waaronder de beoordelingsmissie, die ernstige tekortkomingen bij het beheer van de delegatie aan het licht hadden gebracht, met, naast andere gevolgen, het risico dat de uitvoering van het beleid van samenwerking en ontwikkeling van de Unie negatief zou worden beïnvloed.

14 Op 23 augustus 2013 heeft De Loecker een beroep in kort geding en een beroep tot nietigverklaring van dit besluit ingesteld. Deze beroepen zijn ingeschreven als respectievelijk zaak F-78/13 R en zaak F-78/13. Bij beschikking van 12 september 2013, De Loecker/EDEO (F-78/13 R, EU:F:2013:134), heeft de president van het Gerecht voor ambtenarenzaken van de Europese Unie het verzoek in kort geding afgewezen. Bij arrest van 13 november 2014, De Loecker/EDEO (F-78/13, EU:F:2014:246), heeft het Gerecht voor ambtenarenzaken het beroep tot nietigverklaring verworpen.

15 Bij brief van 9 december 2013 heeft De Loecker de hoge vertegenwoordiger op grond van de artikelen 12 bis en 24 van het Statuut een document met het opschrift „Klacht" toegezonden, waarin hij melding maakte van psychisch geweld door de directeur-generaal Administratie en verzocht om een administratief onderzoek in te stellen (hierna: „verzoek om bijstand").

16 Bij brief van 20 december 2013 heeft de hoge vertegenwoordiger de ontvangst van het verzoek om bijstand bevestigd en De Loecker meegedeeld dat hij dit verzoek had doorgezonden aan het DG Personele Middelen en Veiligheid van de Commissie, opdat het door het DG in samenwerking met de diensten van EDEO zou worden behandeld „binnen de toepasselijke statutaire termijn".

17 Diezelfde dag heeft de hoge vertegenwoordiger, in zijn hoedanigheid van TAOBG, De Loecker op de hoogte gesteld van zijn besluit om zijn overeenkomst als tijdelijk functionaris met ingang van 31 maart 2014 te beëindigen. Op 28 maart 2014 heeft De Loecker beroep tot nietigverklaring van dat besluit ingesteld, dat bij arrest van 9 september 2015, De Loecker/EDEO (F-28/14, EU:F:2015:101), door het Gerecht voor ambtenarenzaken is verworpen.

18 Bij besluit van 14 april 2014 heeft de hoge vertegenwoordiger, in zijn hoedanigheid van TAOBG, het verzoek om bijstand afgewezen. In dat besluit zette de hoge vertegenwoordiger uiteen dat het Bureau voor onderzoek en disciplinaire maatregelen van de Commissie (IDOC) als gevolg van het feit dat het verzoek om bijstand beschuldigingen bevatte jegens de directeur-generaal Administratie, betrokken was geweest bij de behandeling van het dossier en dat het had vastgesteld dat het niet nodig was een administratief onderzoek in te stellen, omdat het zich door de stukken van het dossier voldoende voorgelicht achtte.

19 Op 14 juli 2014 heeft De Loecker krachtens artikel 90 van het Statuut een klacht ingediend tegen het besluit tot afwijzing van zijn verzoek om bijstand. Deze klacht is afgewezen bij besluit van de uitvoerend secretaris-generaal van EDEO van 14 november 2014.

20 Bij verzoekschrift, neergelegd ter griffie van het Gerecht voor ambtenarenzaken op 24 februari 2015, heeft De Loecker beroep ingesteld tot nietigverklaring van het besluit van de hoge vertegenwoordiger van 14 april 2014 houdende afwijzing van zijn verzoek om bijstand.

21 Bij arrest van 16 december 2015, De Loecker/EDEO (F-34/15, EU:F:2015:153), heeft het Gerecht voor ambtenarenzaken dat besluit nietig verklaard op basis van de in punt 45 van dat arrest vermelde grond dat EDEO, in strijd met artikel 41, lid 2, onder a), van het Handvest van de grondrechten van de Europese Unie (hierna: „Handvest"), het recht van De Loecker om te worden gehoord niet had

geëerbiedigd. Het heeft zich gebaseerd op het in punt 44 van dat arrest uiteengezette feit dat uit het dossier bleek dat EDEO, na ontvangst van het verzoek om bijstand, enkel de ontvangst ervan op 20 december 2013 had bevestigd en dat hij De Loecker in het kader van de behandeling van dat verzoek vóór de vaststelling van dat besluit nooit had gehoord.

22 Bij brief van 17 december 2015 heeft De Loecker EDEO gevraagd welke maatregelen die dienst voornemens was te nemen om te voldoen aan artikel 266 VWEU. Bij brieven van 26 februari 2016 en 24 maart 2016 heeft hij dit verzoek herhaald.

23 Bij brief van 14 april 2016 heeft EDEO De Loecker erop gewezen dat zijn klacht moest worden onderzocht in het licht van de arresten van het Gerecht voor ambtenarenzaken van 13 november 2014, De Loecker/EDEO (F-78/13, EU:F:2014:246), en 9 september 2015, De Loecker/EDEO (F-28/14, EU:F:2015:101), waarin de besluiten van EDEO betreffende zijn terugroeping naar het hoofdkantoor van EDEO te Brussel en de beëindiging van zijn overeenkomst als tijdelijk functionaris waren „bekrachtigd". EDEO heeft hem voorgesteld om het door de hoge vertegenwoordiger op 14 april 2014 ondertekende antwoord te beschouwen als een ontwerp antwoord op zijn verzoek om bijstand wegens intimidatie en EDEO de feiten, de opmerkingen en de daarbij behorende bewijzen te doen toekomen die hij wenste toe te voegen aan alle stukken en toelichtingen die hij reeds in het kader van dat initiële verzoek had verstrekt, teneinde het bestaan aan te tonen van aanwijzingen die een begin van bewijs vormden van gedragingen van de op die datum in functie zijnde directeur-generaal Administratie die als intimidatie in de zin van het Statuut konden worden aangemerkt en de instelling van een administratief onderzoek naar hem zouden rechtvaardigen. Er werd gepreciseerd dat dit voorstel inhield dat De Loecker zou worden gehoord over het voornemen van de administratie om zijn klacht af te wijzen ter uitvoering van het arrest van het Gerecht voor ambtenarenzaken van 16 december 2015, De Loecker/EDEO (F-34/15, EU:F:2015:153).

24 Bij brief van 4 mei 2016 heeft De Loecker de hoge vertegenwoordiger geantwoord en bepaalde gebeurtenissen in herinnering gebracht.

25 Bij brief van 12 juli 2016 heeft EDEO hem meegedeeld dat zijn verzoek om bijstand door de diensten van de Commissie opnieuw zou worden onderzocht overeenkomstig de regelingen die EDEO met die diensten van de Commissie had getroffen. EDEO heeft daaraan toegevoegd dat bij dat nieuwe onderzoek op basis van de gegevens in het dossier zou worden onderzocht of de instelling van een administratief onderzoek noodzakelijk was en dat hem na afloop van dat nieuwe onderzoek het antwoord van het TAOBG zou worden meegedeeld.

26 Bij het litigieuze besluit heeft de secretaris-generaal van EDEO, ter uitvoering van het arrest van het Gerecht voor ambtenarenzaken van 16 december 2015, De Loecker/EDEO (F-34/15, EU:F:2015:153), het krachtens de artikelen 12 bis en 24 van het Statuut ingediende verzoek om bijstand gedeeltelijk niet-ontvankelijk en in elk geval ongegrond verklaard.

27 Op 10 januari 2017 heeft De Loecker krachtens artikel 90 van het Statuut een klacht ingediend tegen het litigieuze besluit. Deze klacht is afgewezen bij besluit van het TAOBG van 3 mei 2017.

Procedure bij het Gerecht en bestreden arrest

28 Bij akte, neergelegd ter griffie van het Gerecht op 11 augustus 2017, heeft De Loecker beroep ingesteld tot nietigverklaring van het litigieuze besluit en tot toekenning van een vergoeding voor de geleden immateriële schade.

29 Tot staving van zijn vordering tot nietigverklaring voert hij twee middelen aan, waarvan het eerste is ontleend aan schending van artikel 266 VWEU en het tweede aan schending van de rechten van de verdediging, meer in het bijzonder van het recht om te worden gehoord en het recht op toegang die voortvloeien uit artikel 41 van het Handvest.

30 Het Gerecht heeft geoordeeld dat deze twee middelen, waarmee De Loecker volgens deze rechterlijke instantie betoogde dat EDEO, door hem tijdens het vooronderzoek niet te horen, het arrest van het Gerecht voor ambtenarenzaken van 16 december 2015, De Loecker/EDEO (F-34/15, EU:F:2015:153), niet naar behoren had uitgevoerd, samen moesten worden onderzocht.

31 Het Gerecht heeft in punt 56 van het bestreden arrest vastgesteld dat EDEO uit de nietigverklaring van het besluit van 14 april 2014 heeft afgeleid dat De Loecker vóór de vaststelling van dat besluit had moeten worden gehoord. Volgens het Gerecht had het Gerecht voor ambtenarenzaken – door aan te geven dat De Loecker EDEO ervan had kunnen overtuigen een ander besluit te nemen en met name een administratief onderzoek in te stellen – geoordeeld dat het gebrek waardoor de procedure was aangetast zich niet bevond in de fase van de procedure na afloop waarvan EDEO een definitief besluit nam, maar in de fase waarin het IDOC een onderzoek verrichtte na afloop waarvan dit bureau het rapport van zijn vooronderzoek vaststelde.

32 Voorts heeft het Gerecht in punt 58 van het bestreden arrest geoordeeld dat deze uitlegging in overeenstemming was met de motivering van het arrest van 14 februari 2017, Kerstens/Commissie (T-270/16 P, niet gepubliceerd, EU:T:2017:74), dat, in tegenstelling tot wat EDEO had aangevoerd, in casu van toepassing was.

33 Het Gerecht heeft in punt 65 van het bestreden arrest geoordeeld dat „EDEO, door [De Loecker] niet te horen in het kader van het onderzoek dat aan de instelling van een administratief onderzoek voorafgaat, het arrest van het [Gerecht voor ambtenarenzaken van] 16 december 2015, De Loecker/EDEO (F-34/15, EU:F:2015:153), onjuist heeft uitgevoerd en het recht van [De Loecker] om te worden gehoord heeft geschonden". Bijgevolg heeft het Gerecht het litigieuze besluit nietig verklaard.

Conclusies van partijen

34 Met zijn hogere voorziening verzoekt EDEO het Hof:

– het bestreden arrest te vernietigen;

– het verzoek ongegrond te verklaren voor zover wordt verzocht om nietigverklaring van het litigieuze besluit, en

– De Loecker te verwijzen in de kosten.

35 De Loecker verzoekt het Hof:

– primair, de hogere voorziening niet-ontvankelijk of althans kennelijk ongegrond te verklaren, en

– EDEO te verwijzen in alle kosten;

– subsidiair, voor het geval dat het Hof het bestreden arrest vernietigt, vast te stellen dat de zaak niet in staat van wijzen is, de zaak terug te verwijzen naar het Gerecht en de beslissing omtrent de kosten aan te houden.

Hogere voorziening

Ontvankelijkheid van de hogere voorziening

36 De Loecker betoogt dat de hogere voorziening kennelijk niet-ontvankelijk is omdat EDEO slechts de argumenten herhaalt die hij heeft aangevoerd voor het Gerecht voor ambtenarenzaken in de zaak die tot het arrest van 16 december 2015, De Loecker/EDEO (F-34/15, EU:F:2015:153), heeft geleid, en voor het Gerecht. De hogere voorziening beoogt dus in werkelijkheid een nieuw onderzoek van het bij het Gerecht ingediende verzoekschrift en met name een nieuwe beoordeling van de feiten.

37 In dit verband zij eraan herinnerd dat volgens vaste rechtspraak de in eerste aanleg onderzochte rechtspunten in hogere voorziening opnieuw kunnen worden behandeld, wanneer een partij de uitlegging of toepassing van het Unierecht door het Gerecht betwist. Indien een partij zijn hogere voorziening namelijk niet kon baseren op middelen en argumenten die al voor het Gerecht zijn aangevoerd, zou de procedure in hogere voorziening immers ten dele aan betekenis verliezen (zie arrest van 28 juli 2011, Diputación Foral de Vizcaya e.a./Commissie, C-474/09 P–C-476/09 P, niet gepubliceerd, EU:C:2011:522, punt 60 en aldaar aangehaalde rechtspraak).

38 Aangezien EDEO het Gerecht verwijt dat het artikel 41 van het Handvest in het kader van zijn beoordeling van het arrest van het Gerecht voor ambtenarenzaken van 16 december 2015, De Loecker/EDEO (F-34/15, EU:F:2015:153), onjuist heeft uitgelegd, heeft het feit dat hij het betoog herhaalt dat hij reeds in eerste aanleg had aangevoerd, dus niet tot gevolg dat dit betoog niet-ontvankelijk is.

39 Hieruit volgt dat de hogere voorziening ontvankelijk is.

Ten gronde

40 Ter ondersteuning van zijn hogere voorziening voert EDEO één middel aan. Volgens EDEO heeft het Gerecht blijk gegeven van een onjuiste rechtsopvatting door in punt 65 van het bestreden arrest te oordelen dat EDEO, door De Loecker niet te horen in het kader van het onderzoek dat aan de instelling van een administratief onderzoek voorafgaat, het arrest van het Gerecht voor ambtenarenzaken van 16 december 2015, De Loecker/EDEO (F-34/15, EU:F:2015:153), onjuist heeft uitgevoerd en het recht van De Loecker om te worden gehoord heeft geschonden.

41 Dit middel bestaat uit drie onderdelen, die in essentie zijn ontleend aan, ten eerste, het feit dat het Gerecht geen rekening heeft gehouden met het feit dat De Loecker was gehoord, ten tweede, een onjuiste uitlegging van het arrest van het Gerecht voor ambtenarenzaken van 16 december 2015, De Loecker/EDEO (F-34/15, EU:F:2015:153), en, ten derde, de fout die het Gerecht heeft gemaakt door in casu de motivering van zijn arrest van 14 februari 2017, Kerstens/Commissie (T-270/16 P, niet gepubliceerd, EU:T:2017:74), toe te passen ter ondersteuning van zijn uitlegging van het arrest van het Gerecht voor ambtenarenzaken van 16 december 2015, De Loecker/EDEO (F-34/15, EU:F:2015:153).

Eerste onderdeel van het enige middel

42 Met het eerste onderdeel van dit middel verwijt EDEO het Gerecht in essentie dat het geen rekening heeft gehouden met de gevolgde procedure en evenmin met het feit dat EDEO De Loecker had gehoord door hem de mogelijkheid te bieden om naast zijn oorspronkelijke klacht alle aanvullende informatie te verstrekken alvorens het dossier opnieuw aan de diensten van de Commissie voor te leggen met het oog op de uitvoering van een vooronderzoek.

– Argumenten van partijen

43 EDEO betoogt in essentie dat hij ter uitvoering van het arrest van het Gerecht voor ambtenarenzaken van 16 december 2015, De Loecker/EDEO (F-34/15, EU:F:2015:153), de procedure heeft hervat op basis van de gegevens die De Loecker in zijn oorspronkelijke klacht van 9 december 2013 had verstrekt. EDEO preciseert dat hij De Loecker echter had toegestaan alle aanvullende elementen aan te voeren die hij met betrekking tot deze klacht wenste te verstrekken, alvorens het dossier opnieuw aan de bevoegde diensten van de Commissie en het IDOC voor te leggen met het oog op een nieuw vooronderzoek. EDEO is van mening dat hij, door De Loecker deze mogelijkheid te bieden, hem in de gelegenheid heeft gesteld om te worden gehoord vóór het nieuwe vooronderzoek van het dossier door het IDOC en dus vóór de vaststelling van het litigieuze besluit. Het Gerecht heeft bij zijn beoordeling echter geen rekening gehouden met dit gegeven.

44 Voorts preciseert EDEO dat hij het met het oog op het vooronderzoek passender achtte om De Loecker te verzoeken om opnieuw zijn standpunt schriftelijk kenbaar te maken, eventueel vergezeld van aanvullende elementen, dan eenvoudigweg de oorspronkelijke klacht aan de bevoegde administratieve diensten door te sturen of de heer De Loecker onmiddellijk na het eerste vooronderzoek te horen. Bij gebreke van nieuwe elementen zouden deze diensten duidelijk niet tot een ander resultaat zijn gekomen dan dat na het eerste onderzoek. Aangezien De Loecker geen enkel nieuw element heeft aangevoerd, moest hij bij het nieuwe vooronderzoek niet voor een tweede keer worden gehoord.

45 EDEO herinnert eraan dat hij in casu zijn bevoegdheden niet heeft gedelegeerd aan het IDOC en preciseert in essentie dat het alleen aan hemzelf in zijn hoedanigheid van TAOBG staat om de eerbiediging van het recht om te worden gehoord te verzekeren. Hij wijst erop dat het weliswaar niet is uitgesloten dat het IDOC bij een dergelijk onderzoek incoherenties vaststelt of meent dat bepaalde elementen moeten worden verduidelijkt door de persoon die een klacht heeft ingediend en dat dit bureau EDEO zou kunnen voorstellen om de klager om aanvullende informatie te vragen. Een dergelijke stap valt echter niet binnen de werkingssfeer van het recht om te worden gehoord en van de rechten van de verdediging, maar betreft het onderzoek van het dossier door de administratie.

46 EDEO leidt uit het voorgaande af dat het Gerecht blijk heeft gegeven van een onjuiste rechtsopvatting door te oordelen dat het uit artikel 41, lid 2, onder a), van het Handvest voortvloeiende recht om te worden gehoord van toepassing was in de procedure voor de vaststelling van een voorbereidende handeling. Het Gerecht heeft ook ten onrechte nagelaten rekening te houden met het feit dat De Loecker was gehoord vóór het nieuwe vooronderzoek van het dossier door het IDOC.

47 In antwoord hierop voert De Loecker aan dat hij in het kader van het onderzoek van zijn verzoek om bijstand nooit naar behoren is gehoord.

48 In het bijzonder merkt De Loecker op dat hij in casu een brief van de voorzitter van het beheerscomité van het ministerie van Buitenlandse Zaken van het Koninkrijk België aan EDEO heeft gezonden waarin de verschillende tot staving van zijn verzoek om bijstand aangevoerde elementen werden bevestigd. Hij stelt dat hij, aangezien hij niet door het IDOC is gehoord, deze elementen niet voor dat bureau heeft kunnen aanvoeren, noch een kopie van die brief heeft kunnen bezorgen, noch heeft kunnen vragen om de auteur van die brief in de loop van het administratieve onderzoek te horen. Het Gerecht heeft dus terecht geoordeeld dat zijn recht was geschonden om naar behoren en daadwerkelijk te worden gehoord voordat EDEO zijn verzoek om bijstand afwees.

– Beoordeling door het Hof

49 In de eerste plaats moet worden vastgesteld dat, voor zover EDEO het Gerecht verwijt dat het geen rekening heeft gehouden met het feit dat hij De Loecker had gehoord door hem de mogelijkheid te bieden om naast zijn oorspronkelijke klacht alle aanvullende informatie in te dienen alvorens het dossier opnieuw aan de bevoegde diensten van de Commissie voor te leggen met het oog op het vooronderzoek, het Gerecht dit feit in punt 49 van het bestreden arrest heeft opgemerkt alvorens te preciseren, in het bijzonder in punt 57 van dat arrest, dat het gebrek waardoor de procedure was aangetast zich bevond in de fase van de procedure waarin het IDOC een vooronderzoek verrichtte na afloop waarvan het bureau zijn voorlopig onderzoeksrapport voor EDEO vaststelde.

50 Wat in de tweede plaats de stelling van EDEO betreft dat het Gerecht, door te oordelen dat het recht om te worden gehoord van toepassing was in de procedure voor de vaststelling van een voorbereidende handeling, het feit heeft miskend dat het zijn bevoegdheden niet aan het IDOC had gedelegeerd, moet worden vastgesteld dat uit de punten 57, 59 en 65 van het bestreden arrest volgt dat het Gerecht heeft geoordeeld dat De Loecker had moeten worden gehoord tijdens het onderzoek van het IDOC, dat wil zeggen in de fase van de procedure waarin dit bureau zijn vooronderzoek verrichtte en na afloop waarvan het zijn voorlopig onderzoeksrapport vaststelde.

51 Bijgevolg heeft het Gerecht niet nagelaten om rekening te houden met de door EDEO bedoelde elementen, maar heeft het zich ertoe beperkt daaraan andere rechtsgevolgen te verbinden.

52 Hieruit volgt dat het eerste onderdeel van het enige middel ongegrond moet worden verklaard.

Tweede en het derde onderdeel van het enige middel

53 Het tweede onderdeel van het enige middel is gericht tegen de punten 55 tot en met 57 van het bestreden arrest. Met dit onderdeel betoogt EDEO in essentie dat het Gerecht het arrest van het Gerecht voor ambtenarenzaken van 16 december 2015, De Loecker/EDEO (F-34/15, EU:F:2015:153), onjuist heeft uitgelegd. Het Gerecht heeft dit arrest ten onrechte zo geïnterpreteerd dat het EDEO verplicht om De Loecker in de fase van het vooronderzoek te horen.

54 Met het derde onderdeel van het enige middel stelt EDEO in essentie dat het Gerecht een beoordelingsfout heeft gemaakt door op het onderhavige geval de motivering toe te passen die voortvloeit uit het arrest van het Gerecht van 14 februari 2017, Kerstens/Commissie (T-270/16 P, niet gepubliceerd, EU:T:2017:74). EDEO betoogt dat het Gerecht geen rekening houdt met het feit dat de onderhavige zaak, anders dan de zaak die tot dat arrest heeft geleid – waarin het recht om te worden gehoord tijdens een administratief onderzoek aan de orde was – betrekking heeft op de vermeende schending van dat recht tijdens het vooronderzoek dat de diensten van de Commissie in opdracht van EDEO hebben verricht en dat voorafgaat aan het administratieve onderzoek.

– Argumenten van partijen

55 EDEO betoogt in essentie dat de uitlegging door het Gerecht van het arrest van het Gerecht voor ambtenarenzaken van 16 december 2015, De Loecker/EDEO (F-34/15, EU:F:2015:153), onjuist is, aangezien het Gerecht ten onrechte heeft geoordeeld dat dit arrest EDEO verplichtte om De Loecker reeds in de fase van het vooronderzoek door het IDOC te horen. EDEO is echter van mening dat het Gerecht voor ambtenarenzaken in de punten 44 tot en met 49 van dat arrest enkel heeft vastgesteld dat EDEO het recht van De Loecker om te worden gehoord vóór de vaststelling van het litigieuze besluit had geschonden door de procedure zonder gevolg af te sluiten en aldus zijn klacht af te wijzen. Het Gerecht voor ambtenarenzaken heeft derhalve geoordeeld dat de verplichting om De Loecker te horen moest worden geëerbiedigd vóór de vaststelling van een definitief besluit door EDEO, dat noodzakelijkerwijs dateert van na het vooronderzoek van het dossier door het IDOC.

56 EDEO betoogt in de eerste plaats dat dit vooronderzoek geen bezwarende handeling vormt die de rechten van De Loecker aantast, maar een zuiver voorbereidende interne handeling aan de hand waarvan het TAOBG kan beoordelen of er al dan niet een administratief onderzoek moet worden ingesteld. EDEO baseert zich in dit verband op het arrest van 12 juli 2012, Commissie/Nanopoulos (T-308/10 P, EU:T:2012:370, punt 85). Wanneer het TAOBG beslist om al dan niet een administratief onderzoek in te stellen, houdt het rekening met verschillende elementen, waaronder het vooronderzoek van het IDOC. Het is dus niet het vooronderzoek dat voor de betrokken persoon nadelig is, maar het besluit tot afwijzing van het verzoek om bijstand. Alvorens dit laatste besluit te nemen, hoort het TAOBG deze persoon, die dan de mogelijkheid krijgt om alle argumenten naar voren te brengen en alle documenten over te leggen die bij de indiening van het verzoek om bijstand niet zijn overgelegd.

57 In de tweede plaats merkt EDEO op dat het aan hem in zijn hoedanigheid van TAOBG staat om de eerbiediging van het recht om te worden gehoord te verzekeren vóór de vaststelling van het definitieve besluit. Het IDOC verleent slechts een ondersteunende dienst in het kader van de tussen EDEO en de bevoegde diensten van de Commissie getroffen administratieve regeling (Service-Level Arrangement – SLA).

58 In de derde plaats wijst EDEO erop dat noch uit bijlage IX bij het Statuut betreffende tuchtprocedures, noch uit artikel 41, lid 2, onder a), van het Handvest blijkt dat het recht om te worden gehoord reeds geldt in de fase van het vooronderzoek van het dossier.

59 In casu heeft EDEO, na De Loecker de mogelijkheid te hebben geboden om ter ondersteuning van zijn klacht wegens intimidatie alle aanvullende feiten over te leggen, op basis van het vooronderzoek van het IDOC en de door dit bureau gedane aanbeveling geoordeeld dat het dossier onvoldoende elementen bevatte die een begin van bewijs van intimidatie jegens De Loecker vormden. EDEO heeft De Loecker bijgevolg meegedeeld dat het niet gerechtvaardigd leek om een administratief onderzoek in te stellen naar de persoon die hem zou hebben geïntimideerd. EDEO is van mening dat hij in deze fase van de procedure niet opnieuw hoefde te worden gehoord. EDEO betoogt daarentegen dat indien tot de instelling van een dergelijk onderzoek zou zijn besloten, De Loecker de mogelijkheid zou hebben gehad om te worden gehoord, dat wil zeggen om aanvullende informatie en opmerkingen in te dienen gedurende en met name vóór de afsluiting van het administratieve onderzoek.

60 Met het derde onderdeel van zijn enige middel betoogt EDEO in essentie dat de in punt 58 van het bestreden arrest aangevoerde motivering van het arrest van het Gerecht van 14 februari 2017, Kerstens/Commissie (T-270/16 P, niet gepubliceerd, EU:T:2017:74), niet kan worden toegepast op de onderhavige zaak.

61 EDEO merkt op dat het arrest van het Gerecht van 14 februari 2017, Kerstens/Commissie (T-270/16 P, niet gepubliceerd, EU:T:2017:74), betrekking had op de vraag of de tegen de betrokken ambtenaar van de Unie ingeleide tuchtprocedure had moeten worden voorafgegaan door een administratief onderzoek. EDEO is van mening dat het Gerecht in dat arrest heeft geoordeeld dat de Commissie haar eigen uitvoeringsbepalingen niet in acht had genomen door een tuchtprocedure in te leiden zonder een voorafgaand administratief onderzoek te hebben ingesteld, in de loop waarvan de betrokken ambtenaar had moeten worden gehoord. De onderhavige zaak verschilt om twee redenen duidelijk van de zaak die aanleiding gaf tot dat arrest. EDEO zet ten eerste uiteen dat indien een administratief onderzoek was ingesteld, het zou zijn gericht tegen de vermeende dader van de feiten van intimidatie en niet tegen De Loecker. Ten tweede is in casu geen administratief onderzoek ingesteld of een tuchtprocedure ingeleid.

62 Door de motivering van het arrest van het Gerecht van 14 februari 2017, Kerstens/Commissie (T-270/16 P, niet gepubliceerd, EU:T:2017:74), toe te passen op de onderhavige zaak, heeft het Gerecht dus de verschillende fasen van de procedure door elkaar gehaald, te weten het vooronderzoek, het administratieve onderzoek, de aan de tuchtprocedure voorafgaande procedure en de tuchtprocedure zelf.

63 De Loecker betwist de gegrondheid van het betoog van EDEO met betrekking tot de uitlegging van de motivering van het arrest van het Gerecht voor ambtenarenzaken van 16 december 2015 in zaak F-34/15, De Loecker/EDEO (F-34/15, EU:F:2015:153).

64 Bovendien is De Loecker van mening dat het betoog van EDEO dat het arrest van het Gerecht van 14 februari 2017, Kerstens/Commissie (T-270/16 P, niet gepubliceerd, EU:T:2017:74), niet kan worden toegepast op de onderhavige zaak, kennelijk niet-ontvankelijk is, aangezien EDEO daarvoor geen enkel relevant element aanvoert, en hij betwist in elk geval dit betoog.

– Beoordeling door het Hof

65 In punt 65 van het bestreden arrest heeft het Gerecht geoordeeld dat De Loecker in de eerste fase van de procedure had moeten worden gehoord, te weten in de fase waarin het IDOC het vooronderzoek verricht op basis waarvan het zijn rapport vaststelt dat een aanbeveling bevat over het feit of er al dan niet sprake is van een begin van bewijs voor het bestaan van intimidatie, wat noodzakelijk is voor de instelling van een administratief onderzoek.

66 Om te beginnen zij eraan herinnerd dat een persoon die op grond van de artikelen 12 bis en 24 van het Statuut een verzoek om bijstand heeft ingediend op grond van het feit dat hij het slachtoffer is geweest van psychisch geweld, zich op grond van het beginsel van behoorlijk bestuur kan beroepen op het recht om te worden gehoord over de hem betreffende feiten (zie naar analogie arrest van 4 april 2019, OZ/EIB, C-558/17 P, EU:C:2019:289, punt 50).

67 Artikel 41, lid 2, onder a), van het Handvest bepaalt immers dat het recht op behoorlijk bestuur het recht van eenieder behelst om te worden gehoord voordat jegens hem een voor hem nadelige individuele maatregel wordt genomen.

68 Het recht om te worden gehoord, waarborgt dat eenieder in staat wordt gesteld om naar behoren en daadwerkelijk zijn standpunt kenbaar te maken in het kader van een administratieve procedure en voordat een besluit wordt genomen dat zijn belangen op nadelige wijze kan beïnvloeden (zie naar analogie arrest van 4 april 2019, OZ/EIB, C-558/17 P, EU:C:2019:289, punt 53 en aldaar aangehaalde rechtspraak).

69 Vervolgens moet worden gepreciseerd dat het recht om te worden gehoord een tweeledig doel heeft. Ten eerste wordt het gebruikt om het dossier te onderzoeken en om de feiten zo nauwkeurig en correct mogelijk vast te stellen, en ten tweede maakt het recht het mogelijk om een effectieve bescherming van de betrokkene te waarborgen. Het recht om te worden gehoord, is er in het bijzonder op gericht om te verzekeren dat elk bezwarend besluit met volledige kennis van zaken wordt genomen en heeft met name tot doel de bevoegde autoriteit in staat te stellen om een vergissing te corrigeren of voor de betrokken persoon om omstandigheden aan te voeren met betrekking tot zijn persoonlijke situatie die ervoor pleiten dat het besluit wordt genomen, niet wordt genomen of dat in een bepaalde zin wordt besloten (zie in die zin arresten van 3 juli 2014, Kamino International Logistics en Datema Hellmann Worldwide Logistics, C-129/13 en C-130/13, EU:C:2014:2041, punt 38 en aldaar aangehaalde rechtspraak en 11 december 2014, Boudjlida, C-249/13, EU:C:2014:2431, punten 37 en 59).

70 In casu vormt het litigieuze besluit, waarbij EDEO het door De Loecker krachtens de artikelen 12 bis en 24 van het Statuut ingediende verzoek om bijstand heeft afgewezen, een jegens hem genomen en voor hem nadelige individuele maatregel in de zin van artikel 41, lid 2, van het Handvest.

71 Zoals het Gerecht in punt 59 van het bestreden arrest heeft opgemerkt en EDEO in zijn hogere voorziening heeft aangevoerd, heeft deze dienst het litigieuze besluit vastgesteld op basis van het vooronderzoek van het IDOC, en geeft dat besluit de conclusies van dat onderzoek weer. Aangaande

de wijze waarop dat onderzoek wordt verricht, moet worden gepreciseerd dat hoewel op grond van bijlage 6 bij de tussen EDEO en het DG Personele Middelen en Veiligheid gesloten overeenkomst inzake het dienstverleningsniveau met het kenmerk Ares (2013)859A35 EDEO het TAOBG blijft dat het definitieve besluit neemt, het aan het IDOC staat om het „operationele" deel van de procedure uit te voeren.

72 Zoals in de punten 24 en 25 van het onderhavige arrest is uiteengezet, werd De Loecker gehoord voordat het IDOC zijn onderzoek aanving. Hij werd echter noch in het kader van het vooronderzoek door het IDOC, noch voordat dit bureau zijn aanbevelingen aan EDEO zond, noch voordat die dienst het litigieuze besluit nam, gehoord.

73 Aangezien EDEO dit besluit echter heeft vastgesteld op basis van het vooronderzoek en de aanbevelingen van het IDOC, had de dienst ervoor moeten zorgen dat het recht van De Loecker om te worden gehoord, werd geëerbiedigd door hem de mogelijkheid te bieden zijn opmerkingen te maken en eventueel aanvullende inlichtingen te verstrekken in het kader van het door het IDOC gevoerde onderzoek. Het horen van De Loecker had het IDOC namelijk in voorkomend geval tot andere conclusies kunnen brengen, wat tot de instelling van een administratief onderzoek had kunnen leiden.

74 Deze beoordeling wordt versterkt door de omstandigheid dat een besluit tot afwijzing van een verzoek om bijstand in het kader van een klacht wegens psychisch geweld zoals het litigieuze besluit, ernstige gevolgen kan hebben voor de betrokken persoon, aangezien de feiten van psychisch geweld uiterst destructieve gevolgen kunnen hebben voor de gezondheid van deze persoon, en de erkenning door de administratie van het bestaan van dergelijk geweld op zich een gunstig effect kan hebben op het genezingsproces van de betrokkene.

75 Het Gerecht heeft dus zonder artikel 41, lid 2, onder a), van het Handvest te schenden en zonder het arrest van het Gerecht voor ambtenarenzaken van 16 december 2015, De Loecker/EDEO (F-34/15, EU:F:2015:153), onjuist uit te leggen, geoordeeld dat het recht van De Loecker om te worden gehoord was geschonden.

76 Wat het derde onderdeel van het enige middel betreft, dat betrekking heeft op de motivering van het Gerecht betreffende het arrest van 14 februari 2017, Kerstens/Commissie (T-270/16 P, niet gepubliceerd, EU:T:2017:74), volstaat het op te merken dat, zoals blijkt uit het gebruik van het woord „bovendien" in punt 58 van het bestreden arrest, het slechts gaat om een overweging die het Gerecht ten overvloede heeft ontwikkeld. In die omstandigheden moet het derde onderdeel van het enige middel niet ter zake dienend worden verklaard.

77 Hieruit volgt dat het tweede onderdeel van het enige middel ongegrond moet worden verklaard en het derde onderdeel ervan niet ter zake dienend, zodat de hogere voorziening moet worden afgewezen.

Kosten

78 Ingevolge artikel 138, lid 1, van het Reglement voor de procesvoering van het Hof, dat krachtens artikel 184, lid 1, van dit Reglement van toepassing is op de procedure in hogere voorziening, wordt de in het ongelijk gestelde partij in de kosten verwezen, voor zover dit is gevorderd. Aangezien EDEO in het ongelijk is gesteld, dient hij overeenkomstig de vordering van De Loecker te worden verwezen in de kosten.

Het Hof (Zevende kamer) verklaart:

1) De hogere voorziening wordt afgewezen.

2) De Europese Dienst voor extern optreden (EDEO) wordt verwezen in de kosten.

ondertekeningen