ARREST VAN HET GERECHT (Vierde kamer)

23 maart 2022*

„Openbare dienst – Tijdelijke functionarissen – Personeel van eu-LISA – Tuchtprocedure – Tuchtmaatregel – Berisping – Uitvoeringsbepalingen betreffende administratieve onderzoeken – Exceptie van onrechtmatigheid – Artikel 110 van het Statuut – Geen raadpleging van het personeelscomité – Rechten van de verdediging en het recht om te worden gehoord – Artikelen 12, 12 bis, 17 en 19 van het Statuut – Beoordelingsfout – Beginsel van behoorlijk bestuur – Artikel 10 van bijlage IX bij het Statuut – Zorgplicht – Aansprakelijkheid – Immateriële schade”

In zaak T-661/20,

NV, vertegenwoordigd door S. Rodrigues en A. Champetier, advocaten,

verzoeker,

tegen

Europees Agentschap voor het operationeel beheer van grootschalige IT-systemen op het gebied van vrijheid, veiligheid en recht (eu-LISA), vertegenwoordigd door M. Chiodi als gemachtigde, bijgestaan door D. Waelbroeck en A. Duron, advocaten,

verweerder,

betreffende een verzoek krachtens artikel 270 VWEU strekkende tot, ten eerste, nietigverklaring van het besluit van eu-LISA van 3 februari 2020 om verzoeker de tuchtmaatregel van berisping op te leggen en, ten tweede, vergoeding van de immateriële schade die verzoeker door dat besluit zou hebben geleden,

wijst

HET GERECHT (Vierde kamer),

samengesteld als volgt: S. Gervasoni, president, L. Madise en J. Martín y Pérez de Nanclares (rapporteur), rechters,

griffier: E. Coulon,

het navolgende

* Procestaal: Engels.

Arrest [1]

I. Voorgeschiedenis van het geding

1 Verzoeker, NV, is op 16 oktober 2012 door het Europees Agentschap voor het operationeel beheer van grootschalige IT-systemen op het gebied van vrijheid, veiligheid en recht (eu-LISA) aangeworven als tijdelijk functionaris (rang AD 7, salaristrap 2) in de zin van artikel 2, onder a), van de Regeling welke van toepassing is op de andere personeelsleden van de Europese Unie. Hij bekleedde het ambt van applicatiebeheerder, dat sinds 1 september 2019 het ambt van informatietechnologieoperator (rang AD 7, salaristrap 5) is geworden.

2 Op 19 oktober 2018 heeft verzoeker in een aan verschillende geadresseerden gerichte e-mail gewezen op een incident waarbij A, een ander eu-LISA-personeelslid en collega van hem, hem verbaal en fysiek zou hebben bedreigd. Meer bepaald zou dit personeelslid een stoel hebben gegrepen en hebben gedreigd verzoeker daarmee te slaan, alvorens te worden onderbroken door een andere collega.

3 Dezelfde dag werd verzoeker met ziekteverlof gestuurd en meldde hij de politie dat hij vreesde voor zijn veiligheid en die van zijn gezin.

4 Op 21 oktober 2018 heeft verzoeker naar aanleiding van het in punt 2 hierboven genoemde incident op grond van artikel 24 van het Statuut van de ambtenaren van de Europese Unie (hierna: „Statuut”) een verzoek om bijstand met betrekking tot A ingediend.

5 Bij besluit van de uitvoerend directeur van eu-LISA van 15 februari 2019, waarvan verzoeker de volgende dag op de hoogte is gesteld, is een administratief onderzoek ingesteld om alle relevante feiten en omstandigheden vast te stellen in verband met verzoekers bewering van psychisch geweld door A. Bij datzelfde besluit is een gepensioneerd ambtenaar van de Europese Commissie aangesteld om het onderzoek te leiden (hierna: „onderzoeker”).

6 Op 4 maart 2019 is verzoeker in het kader van het onderzoek door de onderzoeker gehoord. Tijdens dit onderhoud heeft verzoeker de gelegenheid gehad de feiten uiteen te zetten die hem ertoe hadden gebracht een verzoek om bijstand in te dienen, en heeft hij voorbeelden gegeven van de vermeende pesterijen door A. Het verslag van dit onderhoud is vervolgens toegezonden aan verzoeker, die een ondertekend exemplaar aan de onderzoeker heeft teruggezonden, met de vermelding dat het geen volledige of getrouwe weergave vormde van zijn onderhoud en vragen.

7 Op 22 mei 2019 is verzoeker meegedeeld dat de reikwijdte van het administratief onderzoek bij besluit van de uitvoerend directeur van eu-LISA was uitgebreid tot niet-nakoming van statutaire verplichtingen door zowel verzoeker als A. In de loop van het onderzoek was immers gebleken dat verzoeker mogelijk zijn verplichtingen op grond van de artikelen 11, 12, 17 en 19 van het Statuut niet had nageleefd ten aanzien van A, maar ook los van zijn betrekkingen met A. Meer in het bijzonder zou verzoekers gedrag zodanig zijn geweest dat dit de spanningen met A kon aanmoedigen, zijn werkomstandigheden kon aantasten en hem in diskrediet kon brengen. Bovendien zou verzoeker zich herhaaldelijk ongepast hebben gedragen ten opzichte van twee beveiligingsagenten van eu-LISA. Ten slotte zou verzoeker zich niet hebben gehouden aan de verplichting om vooraf een machtiging te vragen aan eu-LISA alvorens zich tot de Franse politie te wenden om aangifte te doen van zijn conflictueuze verhouding met A.

[1] Alleen de punten van dit arrest waarvan het Gerecht publicatie nuttig acht, worden weergegeven.

8 Op 16 juli 2019 is verzoeker een tweede keer gehoord door de onderzoeker. Tijdens dit tweede onderhoud heeft verzoeker de gelegenheid gehad om uitleg te geven over de tegen hem geuite beschuldigingen inzake niet-nakoming van statutaire verplichtingen. Het verslag van dit tweede onderhoud is hem vervolgens op 18 juli 2019 toegezonden.

9 Op 28 juli 2019 heeft verzoeker twee aanvullende documenten ontvangen, te weten twee rapporten met daarin de beweringen van twee beveiligingsagenten van eu-LISA waarin zijn gedrag jegens hen werd bekritiseerd.

10 Op 21 augustus 2019 is een voorlopige versie van de conclusies van het onderzoeksrapport aan verzoeker toegezonden.

[*omissis*]

14 Op 10 september 2019 heeft de onderzoeker zijn rapport afgerond, na met name 27 getuigen te hebben gehoord en verzoekers opmerkingen te hebben onderzocht. In zijn eindrapport heeft de onderzoeker geconcludeerd dat verzoeker zich schuldig had gemaakt aan ernstige inbreuken op artikel 12 bis van het Statuut, aan een incidentele niet-nakoming van artikel 12 van het Statuut en aan niet-nakoming van de artikelen 17 en 19 van het Statuut.

[*omissis*]

16 Bij brief van 18 november 2019 heeft de uitvoerend directeur van eu-LISA verzoeker meegedeeld dat hij, gelet op de conclusies van het administratieve onderzoek, voornemens was hem krachtens artikel 11 van bijlage IX bij het Statuut een berisping te geven. Verzoeker is dus verzocht om zijn recht om te worden gehoord uit te oefenen, hetzij door een hoorzitting op 27 november 2019 bij te wonen, hetzij door schriftelijke opmerkingen in te dienen. Bij de brief was een bewerkte versie van het eindverslag van het onderzoek gevoegd.

[*omissis*]

18 Op 27 november 2019 vond de hoorzitting plaats in aanwezigheid van verzoeker en van de uitvoerend directeur van eu-LISA. De juridisch hoofdadviseur, het hoofd van de eenheid Personeelszaken en een juridisch adviseur woonden de hoorzitting per videoconferentie bij. Tijdens de hoorzitting heeft verzoeker de gelegenheid gehad zijn opmerkingen te maken en uitleg te geven over de door de uitvoerend directeur van eu-LISA voorgenomen berisping.

[*omissis*]

20 Op 9 december 2019 is het proces-verbaal van de in punt 18 hierboven genoemde hoorzitting van 27 november 2019 aan verzoeker toegezonden. Laatstgenoemde kreeg de gelegenheid om binnen elf werkdagen zijn opmerkingen in te dienen, hetgeen hij op 3 januari 2020 heeft gedaan.

21 Bij brief van 3 februari 2020 (hierna: „bestreden besluit”) heeft de uitvoerend directeur van eu-LISA verzoeker het volgende meegedeeld:

„Na een zorgvuldige beoordeling van uw dossier en met name na naar behoren rekening te hebben gehouden met uw bezorgdheid en schriftelijke opmerkingen over de procedurele aspecten van het onderzoek (waarbij wij ons er met name opnieuw van hebben verzekerd dat er geen onregelmatigheden hebben plaatsgevonden in het onderzoek en hebben geconcludeerd dat er

geen sprake is geweest van wangedrag van de kant van [eu-LISA]), alsmede met de opmerkingen die u ons op 3 januari 2020 heeft toegezonden, moeten wij u tot onze spijt meedelen dat wij u de tuchtmaatregel van een berisping opleggen, die in uw dossier zal worden opgenomen."

22 Verzoeker heeft van de uitvoerend directeur van eu-LISA eveneens een document ontvangen, gedateerd 16 maart 2020 en getiteld „Beëindiging van het op 15 februari 2019 geopende onderzoek – Mededeling van het resultaat van het onderzoek aan [verzoekers naam]". In dit document werd met name aangegeven dat de uitvoerend directeur na onderzoek van verzoekers volledige dossier tot de conclusie was gekomen dat hij zich schuldig had gemaakt aan de in het eindrapport van het onderzoek genoemde nalatigheden (zie punt 14 hierboven). Volgens de uitvoerend directeur waren tijdens de onderzoeksprocedure alle rechten van verzoeker geëerbiedigd. Daarom was besloten hem een berisping te geven. Wat A betreft, was vastgesteld dat hij de artikelen 11 en 12 van het Statuut had geschonden. Er was immers een soortgelijke procedure tegen A geweest, aan wie bijgevolg eveneens de tuchtmaatregel van een berisping was opgelegd, zoals vastgelegd in artikel 9 van bijlage IX bij het Statuut.

[*omissis*]

III. In rechte

30 In het kader van zijn beroep vordert verzoeker de nietigverklaring van het bestreden besluit en van het besluit tot afwijzing van de klacht. Voorts vordert hij een ex aequo et bono op 5 000 EUR vastgesteld bedrag ter vergoeding van de immateriële schade die hij zou hebben geleden als gevolg van de vaststelling van het bestreden besluit.

A. Vordering tot nietigverklaring

[*omissis*]

2. Vordering tot nietigverklaring van het bestreden besluit

34 Ter ondersteuning van zijn vordering tot nietigverklaring van het bestreden besluit voert verzoeker vier middelen aan. Het eerste middel betreft de onrechtmatigheid van de uitvoeringsbepalingen betreffende door de raad van bestuur van eu-LISA vastgestelde administratieve onderzoeken. Het tweede middel betreft de schending van de rechten van de verdediging en van artikel 41 van het Handvest van de grondrechten van de Europese Unie (hierna: „Handvest"), alsook van het recht om te worden gehoord. Het derde middel is ontleend aan schending van de artikelen 12, 12 bis, 17 en 19 van het Statuut, schending van het beginsel van behoorlijk bestuur, alsmede beoordelingsfouten. Het vierde middel is ontleend aan schending van artikel 10 van bijlage IX bij het Statuut en de niet-nakoming van de zorgplicht.

a) Eerste middel: onrechtmatigheid van de uitvoeringsbepalingen betreffende onderzoeken

35 Met zijn eerste middel betwist verzoeker de rechtmatigheid van de uitvoeringsbepalingen betreffende administratieve onderzoeken, waarvan de vaststellingsprocedure op 18 oktober 2014 is beëindigd zonder voorafgaande raadpleging van het (op 5 november 2014 opgerichte) personeelscomité. Deze bepalingen, die thans zijn opgenomen in het besluit van de raad van

bestuur van eu-LISA 2015-014) van 28 januari 2015 en waarop de besluiten van de uitvoerend directeur tot instelling van een administratief onderzoek en tot uitbreiding van dat onderzoek, van 15 februari en 22 mei 2019, zijn gebaseerd (zie punten 5 en 7 hierboven), zijn onrechtmatig.

36 Meer in het bijzonder zijn de uitvoeringsbepalingen betreffende administratieve onderzoeken vastgesteld in strijd met artikel 110, lid 1, van het Statuut aangezien het personeelscomité van eu-LISA, anders dan in dit artikel is bepaald, vóór de vaststelling ervan niet is geraadpleegd.

[*omissis*]

38 Om te beginnen zij eraan herinnerd dat volgens artikel 110, lid 1, van het Statuut „[d]e algemene bepalingen ter uitvoering van dit Statuut […] door het tot aanstelling bevoegde gezag van elke instelling [worden] vastgesteld na raadpleging van het personeelscomité en na advies van het comité voor het Statuut".

39 In casu staat vast dat het personeelscomité niet is geraadpleegd vóór de vaststelling van de uitvoeringsbepalingen betreffende administratieve onderzoeken aangezien het ten tijde van de vaststelling van die bepalingen op 18 oktober 2014 nog niet was opgericht. Voorts staat in de preambule van besluit C(2014) 5392 final van de Commissie van 28 juli 2014 betreffende de overeenkomst over de door eu-LISA vastgestelde bepalingen ter uitvoering van het Statuut het volgende te lezen:

„Overwegende dat het personeelscomité van eu-LISA, dat overeenkomstig artikel 110 van het Statuut moet worden geraadpleegd, nog niet is opgericht en dat het thans dus onmogelijk is te voldoen aan de vereisten van die bepaling. Zodra het personeelscomité is opgericht zal het om advies over de betrokken uitvoeringsbepalingen worden verzocht en met zijn advies zal naar behoren rekening worden gehouden. In deze omstandigheden is de raad van bestuur bevoegd om de bepalingen onmiddellijk goed te keuren."

40 Alvorens te beoordelen of de aangevoerde onrechtmatigheid, namelijk het feit dat eu-LISA zijn personeelscomité niet heeft geraadpleegd bij de vaststelling van de uitvoeringsbepalingen betreffende administratieve onderzoeken, kan leiden tot de vaststelling dat die uitvoeringsbepalingen onrechtmatig zijn, moet worden nagegaan of de exceptie van onrechtmatigheid van die bepalingen en van het middel als zodanig ontvankelijk is.

41 In dit verband zij eraan herinnerd dat krachtens artikel 277 VWEU iedere partij, naar aanleiding van een geschil waarbij een door een instelling, een orgaan of een instantie van de Europese Unie vastgestelde handeling van algemene strekking in het geding is, de in artikel 263, tweede alinea, VWEU bedoelde middelen kan aanvoeren om voor het Hof van Justitie van de Europese Unie een beroep te doen op de niet-toepasselijkheid van deze handeling.

42 Artikel 277 VWEU is de uitdrukking van een algemeen beginsel volgens hetwelk iedere partij met het oog op de nietigverklaring van een aan haar gericht besluit, incidenteel de geldigheid van de aan dit besluit ten grondslag liggende handelingen van algemene strekking kan aanvechten (zie arrest van 8 september 2020, Commissie en Raad/Carreras Sequeros e.a., C-119/19 P en C-126/19 P, EU:C:2020:676, punt 67 en aldaar aangehaalde rechtspraak).

43 Aangezien artikel 277 VWEU niet tot doel heeft het een partij mogelijk te maken bij de behandeling van elk door haar ingesteld beroep de toepasselijkheid van welke handeling van algemene strekking dan ook te betwisten, moet de handeling waarvan de onrechtmatigheid wordt

aangevoerd, al dan niet rechtstreeks, van toepassing zijn op de door het beroep aan de orde gestelde casuspositie (zie arrest van 8 september 2020, Commissie en Raad/Carreras Sequeros e.a., C-119/19 P en C-126/19 P, EU:C:2020:676, punt 68 en aldaar aangehaalde rechtspraak).

44 In het kader van beroepen tot nietigverklaring tegen individuele besluiten heeft het Hof dan ook erkend dat de bepalingen van een handeling van algemene strekking die de grondslag vormen voor deze besluiten of die rechtstreeks juridisch verband houden met dergelijke besluiten, het voorwerp kunnen vormen van een exceptie van onrechtmatigheid (zie arrest van 8 september 2020, Commissie en Raad/Carreras Sequeros e.a., C-119/19 P en C-126/19 P, EU:C:2020:676, punt 69 en aldaar aangehaalde rechtspraak).

45 Daarentegen heeft het Hof geoordeeld tot niet-ontvankelijkheid van een exceptie van onrechtmatigheid van een handeling van algemene strekking waarvan het bestreden individuele besluit geen toepassingsmaatregel is (zie arrest van 8 september 2020, Commissie en Raad/Carreras Sequeros e.a., C-119/19 P en C-126/19 P, EU:C:2020:676, punt 70 en aldaar aangehaalde rechtspraak).

46 In het licht van het bovenstaande moet worden vastgesteld of er in het onderhavige geval sprake is van een rechtstreeks juridisch verband tussen het bestreden besluit en de uitvoeringsbepalingen betreffende administratieve onderzoeken.

47 In dit verband moet worden opgemerkt dat verzoeker enkel stelt dat niet is voldaan aan de in artikel 110 van het Statuut gestelde formele voorwaarde van raadpleging van het personeelscomité vóór de vaststelling van de uitvoeringsbepalingen betreffende administratieve onderzoeken. Die bewering is geuit nadat het onderzoek tegen hem was afgesloten en nadat hij had vastgesteld dat hem bij het bestreden besluit de tuchtmaatregel van een berisping was opgelegd.

48 Volgens verzoeker impliceert met name het feit dat eu-LISA niet heeft gewacht op de oprichting van een personeelscomité alvorens de uitvoeringsbepalingen betreffende administratieve onderzoeken vast te stellen, dat deze bepalingen zijn vastgesteld in strijd met een „wezenlijk vormvoorschrift”. Verzoeker leidt hieruit af dat het besluit van de uitvoerend directeur van 15 februari 2019 om een administratief onderzoek in te stellen (zie punt 5 hierboven) evenals zijn besluit van 22 mei 2019 om het voorwerp van dat onderzoek uit te breiden (zie punt 7 hierboven), die zijn vastgesteld op grond van de uitvoeringsbepalingen betreffende administratieve onderzoeken, op hun beurt onrechtmatig waren. Ten slotte betoogt verzoeker dat het bestreden besluit, dat is vastgesteld na het krachtens het besluit van 22 mei 2019 gevoerde onderzoek, op zijn beurt als onrechtmatig moet worden aangemerkt omdat de onrechtmatigheid van de uitvoeringsbepalingen betreffende administratieve onderzoeken op grond van een „domino-effect” leidt tot de onrechtmatigheid van het bestreden besluit.

49 Anders dan verzoeker in antwoord op de maatregel tot organisatie van de procesgang stelt, onder verwijzing naar een arrest van het Gerecht dat in hogere voorziening deels is vernietigd (arrest van 2 oktober 2001, Martinez e.a./Parlement, T-222/99, T-327/99 en T-329/99, EU:T:2001:242, punt 135), gaat de recente rechtspraak (zie punten 44 en 45 hierboven) evenwel niet in de richting van uitbreiding van de werkingssfeer van artikel 277 VWEU tot elke handeling van de instellingen die in het algemeen relevant is voor de vaststelling van het besluit waartegen beroep tot nietigverklaring is ingesteld.

50 Integendeel, uit de rechtspraak (zie punten 44 en 45 hierboven) blijkt dat voor de ontvankelijkheidverklaring van een exceptie van onrechtmatigheid van een handeling van algemene strekking een „rechtstreeks juridisch verband" moet worden vastgesteld tussen de bestreden handeling en de handeling waarop de exceptie van onrechtmatigheid betrekking heeft.

51 In casu moet worden vastgesteld dat het bestreden besluit geenszins is gebaseerd op elementen die verband houden met de uitvoeringsbepalingen betreffende administratieve onderzoeken, maar enkel op de in het eindverslag van het onderzoek vastgestelde schending van bepalingen van het Statuut (zie punten 14 en 22 hierboven).

52 Het bestreden besluit vormt geen maatregel ter uitvoering van de uitvoeringsbepalingen betreffende administratieve onderzoeken. Dit besluit is, zoals eu-LISA terecht aanvoert, vastgesteld op basis van artikel 9, lid 1, onder b), van bijlage IX bij het Statuut en niet op basis van de uitvoeringsbepalingen betreffende administratieve onderzoeken.

53 De vaststelling dat er geen rechtstreeks juridisch verband bestaat tussen het bestreden besluit en de uitvoeringsbepalingen betreffende administratieve onderzoeken is des te duidelijker wanneer ook in aanmerking wordt genomen dat het Gerecht heeft geoordeeld dat er een nauw verband moet bestaan tussen de motivering van het bestreden besluit en het middel inzake de onrechtmatigheid van de handeling van algemene strekking (zie in die zin arrest van 14 december 2017, PB/Commissie, T-609/16, EU:T:2017:910, punt 29).

54 Er kan echter geen nauw verband worden vastgesteld tussen enerzijds de motivering van het bestreden besluit, ontleend aan ernstige schending van artikel 12 bis van het Statuut, incidentele niet-nakoming van artikel 12 van het Statuut en niet-nakoming van de artikelen 17 en 19 van het Statuut (zie punt 22 hierboven), en anderzijds het middel inzake de onrechtmatigheid van de uitvoeringsbepalingen betreffende administratieve onderzoeken, dat is gebaseerd op het feit dat het personeelscomité niet is geraadpleegd vóór de vaststelling van die bepalingen.

55 Bovendien blijkt uit de stukken van het dossier niet dat de niet-raadpleging van het personeelscomité vóór de vaststelling van de uitvoeringsbepalingen betreffende administratieve onderzoeken enige invloed heeft gehad op de eerbiediging van de procedurele waarborgen tijdens het onderzoek of op de inhoud zelf van het bestreden besluit.

56 In dit verband is het van belang erop te wijzen dat, zoals zal blijken uit het onderzoek van het tweede middel betreffende schending van verzoekers rechten van verdediging en zijn recht om te worden gehoord, het verloop van de administratieve procedure geen enkel element aan het licht heeft gebracht dat van dien aard was dat verzoekers rechten van verdediging zijn geschonden (zie punt 91 hieronder). Overigens geeft de uitvoerend directeur in het document van 16 maart 2020 aan dat hij het volledige dossier van verzoeker heeft onderzocht en tot de slotsom is gekomen dat verzoekers rechten tijdens de onderzoeksprocedure zijn geëerbiedigd (zie punt 22 hierboven).

57 Het is juist dat artikel 110 van het Statuut bepaalt dat het personeelscomité moet worden geraadpleegd voordat uitvoeringsbepalingen betreffende administratieve onderzoeken worden vastgesteld. Uit de rechtspraak volgt echter dat de in artikel 110 van het Statuut bedoelde raadpleging van het personeelscomité niet impliceert dat het advies van het comité wordt gevolgd (zie in die zin arrest van 16 juli 2015, Murariu/Eiopa, F-116/14, EU:F:2015:89, punt 86 en aldaar aangehaalde rechtspraak).

58 Derhalve is niet aangetoond dat er een rechtstreeks of nauw juridisch verband bestaat tussen de uitvoeringsbepalingen betreffende administratieve onderzoeken en het bestreden besluit.

59 Hoe dan ook kan de niet-raadpleging van het personeelscomité niet volstaan om aan te tonen dat de uitvoeringsbepalingen betreffende administratieve onderzoeken anders hadden kunnen luiden en dat verzoeker procedurele waarborgen zijn ontnomen.

60 Naast de beoordeling in punt 57 hierboven blijkt uit het dossier immers dat de uitvoeringsbepalingen betreffende administratieve onderzoeken zijn „opgesteld-herzien" door de administrateur die bij de oprichting van het personeelscomité van eu-LISA, namelijk op 5 november 2014, tot voorzitter van dit comité is benoemd. Tot op zekere hoogte kan er dus van worden uitgegaan dat op zijn minst de toekomstige voorzitter van het personeelscomité vóór de vaststelling van de uitvoeringsbepalingen betreffende administratieve onderzoeken zijn standpunt daarover kenbaar heeft kunnen maken.

61 Daarnaast moet worden opgemerkt dat de uitvoerend directeur van eu-LISA bij brief van 16 juni 2014 bij het directoraat-generaal Personeelszaken van de Commissie navraag heeft gedaan naar onder meer de status van de uitvoeringsbepalingen betreffende administratieve onderzoeken. In dit verband heeft de Commissie eu-LISA bij besluit van 28 juli 2014 toestemming gegeven om deze bepalingen voor te leggen aan de raad van bestuur met het oog op de vaststelling ervan.

62 Bovendien en zoals eu-LISA terecht opmerkt, is de procedure voor de vaststelling van de uitvoeringsbepalingen betreffende administratieve onderzoeken op 18 oktober 2014 afgerond zonder bezwaren van de leden van de raad van bestuur, die bestaat uit vertegenwoordigers van elke lidstaat en van de Commissie. Sinds zijn oprichting heeft het personeelscomité tijdens het betrokken onderzoek verder niet verzocht om herziening van die uitvoeringsbepalingen en heeft het evenmin bezwaar gemaakt tegen de formulering ervan.

63 Gelet op de omstandigheden van de onderhavige zaak, te weten dat de Commissie toestemming heeft gegeven voor de vaststelling van de uitvoeringsbepalingen betreffende administratieve onderzoeken, dat de toekomstige voorzitter van het personeelscomité deze bepalingen heeft herzien en dat het personeelscomité nooit om herziening van deze bepalingen heeft verzocht, kan het feit dat het personeelscomité niet vooraf is geraadpleegd geen gevolgen hebben gehad voor de procedurele waarborgen die verzoeker heeft genoten.

64 Gelet op een en ander moet worden geconcludeerd dat in de omstandigheden van het onderhavige geval het bestaan van een rechtstreeks juridisch verband tussen de uitvoeringsbepalingen betreffende administratieve onderzoeken en het bestreden besluit niet is aangetoond. Voorts kan de omstandigheid dat het personeelscomité niet is geraadpleegd voordat de uitvoeringsbepalingen betreffende administratieve onderzoeken waren vastgesteld, gelet op de overwegingen in de punten 59 tot en met 62 hierboven geen invloed hebben gehad op de inhoud van deze bepalingen en dus evenmin op de rechtmatigheid van het bestreden besluit.

65 Het eerste middel van het beroep moet bijgevolg worden afgewezen.

[*omissis*]

c) Derde middel: schending van de artikelen 12, 12 bis, 17 en 19 van het Statuut, schending van het beginsel van behoorlijk bestuur en „kennelijke beoordelingsfouten”

93 In het kader van zijn derde middel formuleert verzoeker verschillende grieven. De eerste grief is ontleend aan schending van artikel 12 bis van het Statuut, schending van het beginsel van behoorlijk bestuur en „kennelijke beoordelingsfouten”. De tweede grief is ontleend aan schending van de artikelen 17 en 19 van het Statuut. De derde grief is ontleend aan schending van artikel 12 van het Statuut.

[*omissis*]

2) Tweede grief: schending van de artikelen 17 en 19 van het Statuut

124 Verzoeker stelt dat hij de artikelen 17 en 19 van het Statuut kennelijk niet heeft geschonden en dat de uitlegging van deze bepalingen in het besluit tot afwijzing van de klacht onjuist is en tot nietigverklaring ervan moet leiden.

125 Wat de gestelde schending van artikel 17 van het Statuut betreft, betoogt verzoeker dat de werkingssfeer van artikel 17 van het Statuut strikt beperkt is tot de openbaarmaking van informatie die verband houdt met de uitoefening van het ambt. Hij heeft de politie (zie punt 3 hierboven) echter geen „informatie” verstrekt waarvan hij in het kader van zijn ambt kennis heeft genomen. Bovendien heeft eu-LISA niet aangetoond welke informatie in verband met de uitoefening van zijn ambt door hem openbaar is gemaakt. Hij heeft enkel verklaard dat hij vreesde voor zijn fysieke integriteit en die van zijn gezin in zijn privésfeer buiten eu-LISA.

126 Verzoeker stelt dat hij eu-LISA vooraf heeft geïnformeerd over het wangedrag van A, zoals blijkt uit de verschillende aan het Gerecht overgelegde e-mails. Met name de omstandigheid dat hij geen antwoord heeft ontvangen van de administratie heeft hem ertoe gebracht om enerzijds zijn verzoek om bijstand in te dienen en anderzijds de politie in kennis te stellen van zijn situatie, omdat hij gegronde vrees had voor zijn fysieke integriteit en die van zijn gezin.

127 Wat de gestelde schending van artikel 19 van het Statuut betreft, betoogt verzoeker dat het opnemen van een verklaring in een incidentenregister („main courante”) – a fortiori betreffende een aangelegenheid in de privésfeer – niet kan worden gelijkgesteld met het „in rechte gewag maken” van informatie waarvan hij in het kader van zijn ambt kennis heeft genomen. Volgens verzoeker kan een politiebeambte of een persoon die een administratieve functie uitoefent aan de receptie van het politiebureau, niet worden gelijkgesteld met een rechterlijke autoriteit. Hieruit volgt dat er geen verplichting bestaat om de uitvoerend directeur om toestemming te verzoeken om een gerechtelijke klacht in te dienen.

[*omissis*]

129 Vooraf zij er ten eerste aan herinnerd dat artikel 17 van het Statuut luidt als volgt:

„1. Het is de ambtenaar verboden informatie waarvan hij in zijn ambt kennis heeft genomen, [zonder machtiging] aan onbevoegden mede te delen, tenzij die informatie reeds openbaar of voor het publiek toegankelijk is gemaakt.

2. Ook na beëindiging van de dienst blijft deze verplichting op de ambtenaar rusten.”

130 Artikel 19 van het Statuut bepaalt:

„Een ambtenaar mag onder geen beding in rechte gewag maken van hetgeen hij in verband met zijn ambtsbezigheden heeft bevonden zonder machtiging van het tot aanstelling bevoegde gezag. Machtiging kan slechts worden geweigerd indien belangen van de Unie zulks vorderen en indien weigering niet kan leiden tot strafrechtelijke gevolgen voor de betrokken ambtenaar. Ook na beëindiging van de dienst blijft de ambtenaar hiertoe verplicht.

De eerste alinea is niet van toepassing op de ambtenaar of gewezen ambtenaar die als getuige optreedt voor het Hof van Justitie van de Europese Unie of voor de tuchtraad van een instelling voor een aangelegenheid die een personeelslid of een gewezen personeelslid van de Europese Unie betreft."

131 Ten tweede blijkt uit het eindrapport van het onderzoek en uit de voorlopige versie van de conclusies van de onderzoeker (zie punt 10 hierboven), zoals door verzoeker in zijn bezwaarschrift van 9 april 2020 aangehaald, wat volgt:

„[P]ersoneelsleden van de Europese Unie kunnen in verband met op het werk gerezen aangelegenheden niet volstaan met het melden van de kwestie aan een externe gerechtelijke instantie zoals de politie, en aldus een vorm van externe gerechtelijke procedure inleiden. Dergelijke maatregelen vereisen de machtiging van het tot aanstelling bevoegde gezag op grond van twee bepalingen van het Statuut, te weten artikel 17 en artikel 19. Niets belette [verzoeker] om het tot aanstelling bevoegd gezag om een dergelijke machtiging te vragen, die hij had kunnen krijgen. Dit heeft hij echter niet gedaan, ofschoon hij daartoe verplicht was."

132 Ten derde blijkt uit het besluit tot afwijzing van de klacht dat vaststaat dat verzoeker zich tot de Franse politie heeft gewend en dat de omstandigheid dat hij dit heeft gedaan uit vrees voor zijn fysieke integriteit of die van zijn gezin, niet afdoet aan het feit dat hij eu-LISA niet vooraf heeft ingelicht of om toestemming heeft verzocht en dat hij dus het Statuut heeft geschonden.

133 In de eerste plaats moet worden nagegaan of de artikelen 17 en 19 betrekking hebben op het geval waarin een ambtenaar zich tot de politie wendt om aangifte te doen van een conflictueuze relatie met een collega op het werk.

134 In dit verband is reeds geoordeeld dat de machtigingsregeling van artikel 17 van het Statuut bedoeld was om de administratie in staat te stellen zich ervan te vergewissen dat de openbaarmaking van informatie waarvan de ambtenaar in zijn ambt kennis heeft genomen, geen afbreuk doet aan de belangen van de Unie, met name door haar werking en reputatie aan te tasten. De bij artikel 17 van het Statuut ingestelde machtigingsregeling heeft dus tot doel de administratie in staat te stellen tijdig erop toe te zien dat de ambtenaren bij het bepalen van hun gedrag rekening houden met de belangen van de instellingen en met de verplichtingen die krachtens artikel 339 VWEU op hen rusten. Deze regeling beoogt dus met name de vertrouwensrelatie te behouden die tussen de instellingen en hun personeelsleden moet bestaan. De tenuitvoerlegging ervan vereist een afweging van de verschillende op het spel staande belangen om te bepalen welke van de belangen van de Unie of van het belang van het publiek bij het ontvangen van informatie moet prevaleren (zie in die zin arrest van 20 januari 2011, Strack/Commissie, F-132/07, EU:F:2011:4, punten 71 en 72). Zo beoogt artikel 17 van het Statuut in het bijzonder te herinneren aan de verplichting van de ambtenaar tot eerbiediging van het beroepsgeheim en legt het hem met name de verplichting op een machtiging te vragen voor de openbaarmaking van informatie die wegens haar aard onder het beroepsgeheim valt.

135 Hieruit volgt dat artikel 17 van het Statuut niet van toepassing is op het geval waarin een ambtenaar zich tot de politie wendt om aangifte te doen van een conflictueuze verhouding met een collega op het werk. De verwijzing naar artikel 17 van het Statuut in het bestreden besluit is dus onjuist.

136 Wat betreft de werkingssfeer van artikel 19 van het Statuut, zoals omschreven in de eerste zin van dat artikel, moet worden opgemerkt dat de uitdrukking „in rechte gewag maken" in die bepaling inderdaad tot verschillende taalversies heeft geleid. In de Engelse versie wordt de algemene uitdrukking „disclos[e] in any legal proceeding" (bekendmaking in elke procedure) gebruikt, terwijl in de Spaanse, de Italiaanse en de Duitse taalversie de meer specifieke uitdrukkingen „revelar en un procedimiento judicial" (bekendmaking in het kader van een gerechtelijke procedure), „deporre in giudizio" (getuigen) en „vor Gericht Vorbringen oder […] aussagen" (aan het gerecht voorleggen of […] getuigen) worden gebruikt.

137 Ten eerste is evenwel geoordeeld dat de werkingssfeer van artikel 19 van het Statuut, zoals omschreven in de eerste volzin van dat artikel, niet restrictief mag worden uitgelegd in die zin dat het uitsluitend betrekking heeft op het geval van de ambtenaar die in rechte moet getuigen. Deze werkingssfeer omvat immers alle situaties waarin een ambtenaar om welke reden dan ook in rechte gewag moet maken van hetgeen hij in verband met zijn ambtsbezigheden heeft bevonden, zonder dat onderscheid wordt gemaakt tussen het gebruik van dergelijke bevindingen in het kader van een verhoor als getuige of in het kader van de instelling van een gerechtelijke procedure bij een nationale rechterlijke instantie, bijvoorbeeld de indiening van een klacht in strafzaken (arrest van 13 juni 2002, Ferrer de Moncada/Commissie, T-74/01, EU:T:2002:158, punt 48). De situatie van een ambtenaar die in rechte moet getuigen vormt dus niet de enige situatie als bedoeld in artikel 19 van het Statuut (zie in die zin arrest van 13 juni 2002, Ferrer de Moncada/Commissie, T-74/01, EU:T:2002:158, punt 49).

138 Ten tweede moet worden opgemerkt dat de politie in verscheidene lidstaten een justitiële rol kan spelen en met name kan optreden op verzoek van een rechter. Bovendien kan het nodig of zelfs onontbeerlijk zijn om zich tot de politie te wenden om in rechte op te treden. Ten slotte kan een aangifte bij de politie aanleiding geven tot gerechtelijke stappen of voor gerechtelijke doeleinden worden gebruikt.

139 Hoewel moet worden erkend dat de artikelen 17 en 19 van het Statuut tot op zekere hoogte beide tot doel hebben de eerbiediging van de geheimhoudingsplicht te verzekeren en aldus de betrokken instelling te betrekken bij de bekendmaking aan de buitenwereld van informatie waarover de ambtenaar uit hoofde van zijn ambt beschikt, moet onderscheid worden gemaakt tussen hun respectieve toepassingsgebieden. Artikel 17 van het Statuut beoogt te vermijden dat de werking en de reputatie van een instelling worden geschaad en is van toepassing op gevallen waarin een ambtenaar informatie openbaar wenst te maken die gezien de aard ervan onder het beroepsgeheim valt.

140 Artikel 19 van het Statuut heeft daarentegen betrekking op het geval waarin een ambtenaar in rechte gewag wenst te maken van feiten die verband houden met een conflictueuze verhouding op het werk die naar hun aard niet onder het beroepsgeheim vallen, maar de werking en de reputatie van een instelling kunnen schaden.

141 Het is van belang erop te wijzen dat artikel 19 van het Statuut uitdrukkelijk voorziet in slechts één uitzondering op de regel van voorafgaande machtiging om in rechte gewag te maken van hetgeen de ambtenaar op grond van zijn ambt heeft bevonden, namelijk wanneer de ambtenaar of gewezen

ambtenaar is opgeroepen om als getuige op te treden voor het Hof van Justitie van de Europese Unie of voor de tuchtraad van een instelling voor een aangelegenheid die een personeelslid of een gewezen personeelslid van de Europese Unie betreft.

142 Bovendien blijkt uit de restrictieve formulering van artikel 19, tweede volzin, van het Statuut (zie punt 130 hierboven) dat de „belangen van de Unie" die op grond van dit artikel een weigering tot het afgeven van een machtiging om in rechte gewag te maken van bevindingen in verband met het ambt kunnen rechtvaardigen, noodzakelijkerwijs van aanzienlijk belang en van vitale betekenis voor de Unie moeten zijn (zie arrest van 13 juni 2002, Ferrer de Moncada/Commissie, T-74/01, EU:T:2002:158, punt 58 en aldaar aangehaalde rechtspraak). De gevallen waarin de machtiging wordt geweigerd, zijn dus strikt beperkt.

143 Ten slotte volgt ook uit de beperkende bewoordingen van artikel 19 van het Statuut en het ontbreken van formalisme voor het vragen van de machtiging om in rechte gewag te maken van hetgeen de ambtenaar of functionaris op grond van zijn ambt heeft bevonden, dat van hem geen voorafgaande machtiging kan worden verlangd in situaties waarin sprake is van een zekere mate van ernst en spoedeisendheid, met name in geval van dreigend gevaar voor de betrokken ambtenaar of functionaris.

144 Wat in de tweede plaats de vraag betreft of verzoeker in casu artikel 19 van het Statuut heeft geschonden, moet ten eerste worden vastgesteld dat hij niet kan stellen dat het incident met een collega op het werk, na een discussie die weliswaar op discutabele wijze is gevoerd, moet worden geacht los te staan van de uitoefening van zijn ambt binnen eu-LISA en dat het niet voldoet aan het criterium dat het hem in de uitoefening van zijn ambt ter kennis is gebracht.

145 In dit verband blijkt uit verzoekers eigen beschrijving van het incident dat A zijn kantoor is binnengelopen om met een andere collega werkgerelateerde zaken te bespreken en dat verzoeker, zonder door A te zijn gevraagd, zich in de discussie heeft gemengd en aldus de reactie van A heeft veroorzaakt, die erin bestond dat hij te kennen heeft gegeven het niet eens te zijn met zijn bemoeienis en hem met een stoel heeft bedreigd.

146 Ten tweede moet worden opgemerkt dat de door verzoeker aan de politie gemelde feiten nog niet openbaar waren. Bij gebrek aan voorafgaande machtiging diende verzoeker zich dus te onthouden van elke openbaarmaking van de situatie die zich tijdens de uitoefening van zijn ambt in de kantoren van eu-LISA had voorgedaan.

147 Ten derde moet, wat verzoekers argument betreft dat hij eu-LISA overeenkomstig artikel 19 van het Statuut in een e-mail van 16 juni 2017 had gewaarschuwd voor het wangedrag van A, worden opgemerkt dat de gebeurtenissen waarvan verzoeker bij de politie aangifte heeft gedaan, plaatsvonden op 19 oktober 2018. Deze e-mail kan dus niet worden beschouwd als een voorafgaande kennisgeving aan eu-LISA, noch als een verzoek om machtiging met betrekking tot de feiten die zich op die datum hebben voorgedaan.

148 Voorts heeft verzoeker in zijn e-mail van 19 oktober 2018 waarin hij het incident van diezelfde dag met A meldt, niet aan eu-LISA meegedeeld dat hij voornemens was aangifte van het incident te doen bij de politie, en bevat de e-mail evenmin een verzoek om machtiging in die zin.

149 Ten vierde moet worden opgemerkt dat, anders dan verzoeker stelt, nauwkeurige informatie is verstrekt aan de Franse politie, die, zoals eu-LISA preciseert, verzoekers kantoor heeft gebeld en heeft gevraagd om hem te spreken over de feiten waarover hij aangifte had gedaan met betrekking tot het agressieve gedrag van A, die hem met een stoel had bedreigd.

150 Ten vijfde was er, zoals in het eindverslag van het onderzoek terecht is opgemerkt, geen beletsel voor verzoeker om eu-LISA om een voorafgaande machtiging te vragen en deze te krijgen. Hij verkeerde immers niet in dreigend gevaar en de in artikel 19 van het Statuut bedoelde mogelijkheden om hem die machtiging te weigeren waren zeer beperkt (zie punt 142 hierboven).

151 Hieruit volgt dat zelfs indien zou worden aanvaard dat in bepaalde omstandigheden en met name om contact op te nemen met de politie om aangifte te doen van incidenten op het werk, kan worden afgeweken van de in artikel 19 van het Statuut bedoelde regeling van voorafgaande machtiging, dit in casu niet het geval was, in het bijzonder omdat er geen sprake was van een dreigend gevaar voor verzoeker.

152 Voor zover verzoeker zonder voorafgaande machtiging van eu-LISA feiten openbaar heeft gemaakt die zich in het kader van de uitoefening van zijn ambt binnen eu-LISA hebben voorgedaan, kon de administratie zich dus terecht op het standpunt stellen dat hij artikel 19 van het Statuut had geschonden.

153 Gelet op een en ander is de tweede grief van het derde middel gedeeltelijk gegrond, namelijk voor zover daarin een onjuiste uitlegging en toepassing van artikel 17 van het Statuut wordt aangevoerd. Deze fout in het bestreden besluit heeft echter geen invloed op de rechtmatigheid van dit besluit en kan op zich niet leiden tot nietigverklaring ervan. De vaststelling van de aan verzoeker verweten schending, die erin bestaat dat hij niet om een machtiging heeft verzocht alvorens zich tot de politie te wenden, is immers terecht gebaseerd op artikel 19 van het Statuut.

[*omissis*]

HET GERECHT (Vierde kamer),

rechtdoende, verklaart:

1) Het beroep wordt verworpen.

2) NV wordt verwezen in de kosten.

Gervasoni Madise Martin y Pérez de Nanclares

Uitgesproken ter openbare terechtzitting te Luxemburg op 23 maart 2022.

ondertekeningen