ARREST VAN HET HOF (Tweede kamer)

14 oktober 2021 *

„Hogere voorziening – Openbare dienst – Tuchtprocedure – Statuut van de ambtenaren van de Europese Unie – Artikel 3 van bijlage IX – Besluit C(2004) 1588 van de Commissie houdende vaststelling van de algemene uitvoeringsbepalingen betreffende het voeren van administratieve onderzoeken en tuchtprocedures – Artikel 4, lid 4 – Administratief onderzoek – Horen van de betrokken ambtenaar – Opdracht aan het Bureau voor onderzoek en disciplinaire maatregelen van de Commissie (IDOC) voor het horen van de betrokkene – Rechten van de verdediging – Recht om te worden gehoord”

In zaak C-583/19 P,

betreffende een hogere voorziening krachtens artikel 56 van het Statuut van het Hof van Justitie van de Europese Unie, ingesteld op 30 juli 2019,

**Belén Bernaldo de Quirós**, wonende te Brussel (België), vertegenwoordigd door M. Casado García-Hirschfeld, advocaat,

rekwirante,

andere partij in de procedure:

**Europese Commissie**, vertegenwoordigd door B. Mongin en A.-C. Simon als gemachtigden,

verweerster in eerste aanleg,

wijst

HET HOF (Tweede kamer),

samengesteld als volgt: A. Arabadjiev, president van de Eerste kamer, waarnemend voor de president van de Tweede kamer, I. Ziemele, T. von Danwitz, P. G. Xuereb en A. Kumin (rapporteur), rechters,

advocaat-generaal: P. Pikamäe,

griffier: A. Calot Escobar,

gezien de stukken,

* Procestaal: Frans.

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

het navolgende

## Arrest

1 Met haar hogere voorziening verzoekt Belén Bernaldo de Quirós om vernietiging van het arrest van het Gerecht van de Europese Unie van 5 juni 2019, Bernaldo de Quirós/Commissie (T-273/18, EU:T:2019:371, niet gepubliceerd; hierna: „bestreden arrest"), houdende afwijzing van haar beroep tot, ten eerste, nietigverklaring van het besluit van de Europese Commissie van 6 juli 2017 waarbij haar de sanctie van een berisping is opgelegd (hierna: „litigieus besluit") en, voor zover nodig, van het besluit van 31 januari 2018 tot afwijzing van haar klacht tegen dat besluit alsook, ten tweede, vergoeding van de schade die zij door die besluiten heeft geleden.

### Toepasselijke bepalingen

#### *Statuut van de ambtenaren van de Europese Unie*

2 Artikel 12 van het Statuut van de ambtenaren van de Europese Unie, in de op het geding toepasselijke versie (hierna: „Statuut"), luidt:

„De ambtenaar dient zich te onthouden van iedere handeling en van iedere manier van optreden die afbreuk zouden kunnen doen aan de waardigheid van zijn functie als ambtenaar."

3 Artikel 86 van het Statuut luidt:

„1. De ambtenaar of gewezen ambtenaar die, opzettelijk of uit nalatigheid, de hem door dit statuut opgelegde verplichtingen niet nakomt, stelt zich aan een tuchtmaatregel bloot.

2. Wanneer het tot aanstelling bevoegde gezag of [het Europees Bureau voor fraudebestrijding (OLAF)] kennis [krijgt] van gegevens die het bestaan van een verzuim in de zin van lid 1 doen vermoeden, [kan het] een administratief onderzoek instellen teneinde na te gaan of er inderdaad sprake is van een dergelijk verzuim.

3. De tuchtmaatregelen en -procedures en de maatregelen en de procedures betreffende het administratief onderzoek staan in bijlage IX."

4 Artikel 1, lid 1, van bijlage IX bij het Statuut bepaalt:

„Wanneer bij een onderzoek van OLAF de mogelijke persoonlijke betrokkenheid van een ambtenaar of een voormalig ambtenaar van een instelling aan het licht wordt gebracht, wordt deze ambtenaar hiervan spoedig op de hoogte gesteld zolang het onderzoek daardoor niet wordt gehinderd. In ieder geval mogen conclusies die specifiek een met name genoemd ambtenaar van de instelling betreffen, na afronding van het onderzoek pas worden vastgesteld nadat de betrokkene zijn oordeel over de feiten heeft kunnen geven. In de conclusies wordt naar dat oordeel verwezen."

5 Artikel 2 van deze bijlage luidt:

„1. Het bepaalde in artikel 1 van deze bijlage is mutatis mutandis van toepassing op andere door het tot aanstelling bevoegde gezag ingestelde administratieve onderzoeken.

2. Wanneer het onderzoek is afgerond brengt het tot aanstelling bevoegde gezag de betrokkene daarvan op de hoogte en doet het hem de conclusies van het onderzoeksrapport toekomen, alsmede, als hij daarom vraagt, alle documenten die rechtstreeks verband houden met de jegens hem geuite aantijgingen, mits de legitieme belangen van derden worden beschermd.

3. Het tot aanstelling bevoegde gezag van elke instelling stelt de bepalingen ter uitvoering van dit artikel vast overeenkomstig artikel 110 van het Statuut."

6 Artikel 3 van de bijlage bepaalt:

„Op grond van het onderzoeksrapport kan het tot aanstelling bevoegde gezag, nadat het de betrokken ambtenaar inzage in al het bewijsmateriaal uit het dossier heeft gegeven en hem heeft gehoord:

a) besluiten dat tegen de betrokken ambtenaar geen duidelijke beschuldigingen kunnen worden ingebracht. De betrokken ambtenaar krijgt daarvan schriftelijk bericht, of

b) besluiten dat, zelfs indien verplichtingen niet zijn of lijken te zijn nagekomen, geen tuchtmaatregel wordt getroffen en, in voorkomend geval, de betrokken ambtenaar een terechtwijzing geven, of

c) in geval van niet-nakoming van de verplichtingen, als bedoeld in artikel 86 van het Statuut:
   i) besluiten de in afdeling 4 bedoelde tuchtprocedure in te leiden, of
   ii) besluiten een tuchtprocedure bij de tuchtraad in te leiden."

7 Artikel 22, lid 1, van deze bijlage luidt:

„Na de ambtenaar te hebben gehoord neemt het tot aanstelling bevoegde gezag binnen een termijn van twee maanden na ontvangst van het advies van de raad, zijn besluit overeenkomstig het bepaalde in de artikelen 9 en 10 van deze bijlage. Dit besluit dient met redenen te zijn omkleed."

### *AUB 2004*

8 Voor de tenuitvoerlegging van artikel 2, lid 3, van bijlage IX bij het Statuut heeft de Commissie op 28 april 2004 besluit C(2004) 1588 vastgesteld, houdende vaststelling van de algemene uitvoeringsbepalingen betreffende het voeren van administratieve onderzoeken en tuchtprocedures, bekendgemaakt in *Mededelingen van de administratie* nr. 86-2004 van 30 juni 2004 (hierna: „AUB 2004").

9 Artikel 2, leden 1 en 3, AUB 2004, betreffende de bevoegdheden en taken van het Bureau voor onderzoek en disciplinaire maatregelen van de Commissie (IDOC), bepaalt:

„1. Het IDOC verricht administratieve onderzoeken. In deze bepalingen wordt onder ‚administratieve onderzoeken' verstaan alle door de gemachtigde ambtenaar genomen

maatregelen met het oog op de vaststelling van de feiten en in voorkomend geval teneinde te bepalen of de ambtenaren van de Commissie hun verplichtingen niet zijn nagekomen.

[...]

3. Het IDOC voert namens het tot aanstelling bevoegd gezag de tuchtprocedures."

10 Artikel 3 AUB 2004, met als opschrift „Uitoefeningswijzen van de administratieve onderzoeksbevoegdheden", bepaalt:

„1. De directeur en de andere leden van het IDOC oefenen hun administratieve onderzoeksbevoegdheden op onafhankelijke wijze uit. Bij de uitoefening van deze bevoegdheden vragen noch ontvangen zij instructies. Zij zijn bevoegd om documenten op te vragen, om eenieder die onder het Statuut valt te verzoeken om inlichtingen te verstrekken en om controles ter plaatse uit te voeren.

2. Administratieve onderzoeken worden grondig uitgevoerd, met toepassing van hoor en wederhoor. De duur ervan hangt af van de omstandigheden en de complexiteit van het geval.

3. Het IDOC kan ondersteund worden door gespecialiseerde derde ambtenaren of diensten."

11 Artikel 4 AUB 2004, met als opschrift „Inleiding en verloop van administratieve onderzoeken", bepaalt:

„1. Een administratief onderzoek wordt op initiatief of verzoek van een directeur-generaal en een diensthoofd ingeleid door de directeur-generaal Personeelszaken en Algemeen Beheer, met instemming van de secretaris-generaal.

[...]

3. In de inleidingsbeslissing voor een administratief onderzoek wordt de directeur van het IDOC of een andere ambtenaar aangewezen als verantwoordelijke voor het onderzoek, worden het voorwerp en de reikwijdte van het onderzoek vastgesteld en wordt de met het onderzoek belaste ambtenaren opgedragen om de aansprakelijkheden in de zaak vast te stellen op grond van de feiten en de bijzondere omstandigheden, en in voorkomend geval met het oog op de individuele aansprakelijkheid van de [bij het onderzoek betrokken] ambtenaren.

4. Wanneer bij een administratief onderzoek de mogelijke persoonlijke betrokkenheid van een ambtenaar aan het licht wordt gebracht, wordt die ambtenaar hiervan op de hoogte gehouden mits het onderzoek daardoor niet wordt gehinderd. In ieder geval mogen conclusies die specifiek een met name genoemd ambtenaar betreffen, na afronding van het onderzoek pas worden vastgesteld nadat de betrokkene zijn standpunt over de hem aangaande feiten kenbaar heeft kunnen maken. In de conclusies wordt naar dat standpunt verwezen. [...]

5. Het IDOC legt een rapport van het onderzoek voor aan de directeur-generaal Personeelszaken en Algemeen Beheer [...]. In dit rapport worden de feiten en omstandigheden van de zaak uiteengezet. Het stelt vast of de op de situatie van toepassing zijnde regels en procedures zijn gevolgd en bepaalt, rekening houdend met verzwarende of verzachtende omstandigheden, de eventuele individuele aansprakelijkheden. Bij het rapport worden kopieën van alle relevante stukken en van de gespreksverslagen gevoegd.

6. De directeur-generaal Personeelszaken en Algemeen Beheer informeert [de betrokken ambtenaar] over het afsluiten van het onderzoek en deelt hem de conclusies van het onderzoeksrapport mee. Op verzoek ontvangt de betrokkene alle stukken die rechtstreeks verband houden met de tegen hem ingebrachte beschuldigingen, mits de legitieme belangen van derden worden beschermd.

7. Na ontvangst van een onderzoeksrapport van OLAF kan de directeur-generaal Personeelszaken en Algemeen Beheer in voorkomend geval aan OLAF verzoeken het rapport aan te vullen, beslissen om zelf een administratief onderzoek in te leiden, meteen een tuchtprocedure starten of het dossier zonder tuchtrechtelijk vervolg sluiten."

12 Artikel 5 AUB 2004, met het opschrift „Het horen van de ambtenaar in de zin van artikel 3 van bijlage IX bij het Statuut", luidt als volgt:

„1. De ambtenaar die is gehoord overeenkomstig artikel 3 van bijlage IX bij het Statuut, ondertekent het gespreksverslag of verzendt zijn toelichtingen daarbij en/of opmerkingen daarover binnen 15 [kalenderdagen] na ontvangst van het verslag. Zonder reactie binnen deze termijn wordt, behoudens gevallen van overmacht, het verslag als goedgekeurd beschouwd.

2. Als het tot aanstelling bevoegd gezag of een daardoor aangewezen persoon naar aanleiding van het horen van de ambtenaar in de zin van artikel 3 van bijlage IX bij het Statuut gesprekken moet voeren met bepaalde personen, ontvangt de betrokken ambtenaar op verzoek een kopie van de ondertekende verslagen van de gesprekken, voor zover de daarin vermelde feiten rechtstreeks verband houden met de voorlopige beschuldigingen tegen de ambtenaar."

## Voorgeschiedenis van het geding

13 De voorgeschiedenis van het geding wordt uiteengezet in de punten 1 tot en met 13 van het bestreden arrest en kan ten behoeve van de onderhavige procedure worden samengevat als volgt.

14 Rekwirante, Bernaldo de Quirós, is op 1 januari 1987 aangesteld als ambtenaar bij de Commissie. Na leiding te hebben gegeven aan de eenheid Meertaligheid is zij op 1 januari 2013 hoofd van het Stagebureau geworden, dat toen net was opgezet binnen het directoraat Jeugd en Sport van het directoraat-generaal Onderwijs en Cultuur, nu het directoraat-generaal Onderwijs, Jongerenzaken, Sport en Cultuur.

15 Op 6 februari 2014 hebben vijf behandelaars van dossiers betreffende de aanwerving van stagiairs, werkzaam in rekwirantes eenheid, een klacht tegen haar ingediend. Zij verweten haar in het bijzonder onaanvaardbaar gedrag ten opzichte van de medewerkers van de eenheid en onregelmatigheden in de selectieprocedure voor stagiairs bij de Commissie.

16 Op 26 maart 2014 heeft het tot aanstelling bevoegd gezag (hierna: „TABG") van de Commissie het IDOC opgedragen om een administratief onderzoek in te stellen met betrekking tot rekwirante. De opdracht aan het IDOC luidde als volgt:

„Dit onderzoek heeft als doel vast te stellen in hoeverre [rekwirante] zich ongepast heeft gedragen tegenover bepaalde leden van haar eenheid en zich niet heeft gehouden aan de selectieprocedures voor stagiaires bij de Commissie."

17 Op 22 juni 2015 heeft het IDOC zijn onderzoeksrapport aan het TABG toegezonden uit hoofde van artikel 2 van bijlage IX bij het Statuut. In dit rapport concludeerde het IDOC dat rekwirante de haar door het Statuut opgelegde verplichtingen mogelijk niet was nagekomen. Het IDOC was in het bijzonder van mening, ten eerste, dat „het gedrag van [rekwirante] ten aanzien van B. [– adjunct-hoofd van de eenheid –] tussen 1 januari en 31 mei 2013 alle bestanddelen van psychisch geweld leek te omvatten", ten tweede, dat „het gedrag van [rekwirante] tegenover C. tijdens de vergadering van de eenheid op 22 april 2013 [kon] worden opgevat als ongepast gedrag in de zin van artikel 12 van het Statuut" en, ten derde, dat „[rekwirante] het systeem voor de selectie van stagekandidaten zodanig [had] gewijzigd dat een gelijke en transparante behandeling van alle kandidaten niet kon worden gewaarborgd, zodat de indruk van een voorkeursbehandeling [kon] ontstaan. Gezien de taken en verantwoordelijkheden van [rekwirante] zou haar optreden kunnen worden beschouwd als niet-nakoming van artikel 21 van het Statuut."

18 Naar aanleiding van het onderzoeksrapport van het IDOC heeft de directeur-generaal Personele Middelen en Veiligheid op diezelfde dag, 22 juni 2015, besloten om het IDOC op te dragen over te gaan tot het horen van rekwirante uit hoofde van artikel 3 van bijlage IX bij het Statuut. Bij brief van 12 augustus 2015 hebben de raadslieden van rekwirante een klacht ingediend tegen deze beslissing van het TABG waarbij het IDOC de bevoegdheid werd verleend om haar te horen. Op 9 september 2015 heeft het TABG aan rekwirante bevestigd dat zij zou worden gehoord door twee leden van het IDOC en haar geantwoord dat het volgens vaste praktijk het IDOC kon toestaan om haar in zijn plaats te horen in de zin van artikel 3 van bijlage IX bij het Statuut, aangezien het IDOC dit gezag na afloop het gespreksverslag zou toezenden zodat het over het dossier kon beslissen. Bij brief van 16 september 2015 hebben de raadslieden van rekwirante schriftelijke opmerkingen betreffende het horen ingediend bij het TABG, waarin zij opnieuw hun bezwaar hebben geuit. Op 23 september 2015 is rekwirante in aanwezigheid van haar raadslieden gehoord door het IDOC.

19 Op 6 oktober 2015 heeft het IDOC rekwirante meegedeeld dat het had besloten om haar verzoek om aanvullende getuigen te horen in te willigen, en is het overgegaan tot het horen van vier personen die ten tijde van de feiten bij het Stagebureau werkten. De verslagen van deze gesprekken zijn op 23 oktober 2015 voor eventuele opmerkingen aan rekwirante toegezonden. Haar raadsman heeft bij brief van 5 november 2015 opmerkingen ingediend.

20 Op 22 december 2015 heeft het TABG beslist om jegens rekwirante een procedure bij de tuchtraad in te leiden, gezien het rapport met begeleidende stukken dat was opgesteld nadat zij was gehoord uit hoofde van artikel 3 van bijlage IX bij het Statuut.

21 In het kader van de procedure bij de tuchtraad hebben de raadslieden van rekwirante schriftelijke opmerkingen bij die raad ingediend en is rekwirante op 5 oktober 2016 door de raad gehoord. Op 26 januari 2017 heeft de tuchtraad een met redenen omkleed advies gegeven, waarin werd geconcludeerd dat rekwirante afbreuk had gedaan aan de waardigheid van haar functie in de zin van artikel 12 van het Statuut. Deze raad heeft echter geoordeeld dat het niet passend zou zijn om een tuchtmaatregel voor te stellen wegens de enkele vaststelling van een afbreuk aan de waardigheid van de functie, die hij al met al beperkt achtte. De raad heeft dan ook voorgesteld om rekwirante geen tuchtmaatregel op te leggen.

22 Na rekwirante te hebben gehoord, heeft het tripartiete TABG, bestaande uit een panel van drie directeuren-generaal van de Commissie, op 6 juli 2017 het litigieuze besluit vastgesteld.

23 Rekwirante heeft tegen dit besluit een klacht ingediend op grond van artikel 90, lid 2, van het Statuut. Het TABG heeft deze klacht afgewezen bij besluit van 31 januari 2018.

## Procedure bij het Gerecht en bestreden arrest

24 Bij verzoekschrift, neergelegd ter griffie van het Gerecht op 30 april 2018, heeft rekwirante beroep ingesteld strekkende tot, ten eerste, nietigverklaring van het litigieuze besluit en, voor zover nodig, van het besluit tot afwijzing van haar klacht tegen dat litigieuze besluit en, ten tweede, vergoeding van de schade die zij door die besluiten zou hebben geleden.

25 Tot staving van haar vordering tot nietigverklaring heeft rekwirante vier middelen aangevoerd. Volgens het eerste had het IDOC zich niet aan zijn opdracht gehouden, volgens het tweede was bij de toepassing van artikel 3 van bijlage IX bij het Statuut het beginsel van eerbiediging van de rechten van de verdediging geschonden, volgens het derde was het beginsel van *equality of arms* geschonden toen zij werd gehoord volgens artikel 22 van bijlage IX bij het Statuut, en volgens het vierde was het evenredigheidsbeginsel geschonden en was er sprake van een dwaling omtrent de feiten alsook van een kennelijke beoordelingsfout met betrekking tot de tuchtmaatregel van berisping.

26 In het bestreden arrest heeft het Gerecht het beroep in zijn geheel ongegrond verklaard.

## Conclusies van partijen

27 Rekwirante verzoekt het Hof:

– het bestreden arrest te vernietigen;

– het in eerste aanleg gevorderde toe te wijzen, en

– de Commissie te verwijzen in de kosten, met inbegrip van de kosten van de procedure bij het Gerecht.

28 De Commissie verzoekt het Hof:

– de hogere voorziening af te wijzen, en

– rekwirante te verwijzen in de kosten.

## Hogere voorziening

29 Tot staving van haar hogere voorziening voert rekwirante één middel aan, namelijk dat het Gerecht blijk heeft gegeven van een onjuiste rechtsopvatting door te oordelen dat artikel 3 van bijlage IX bij het Statuut en artikel 4, lid 4, AUB 2004, gelezen in het licht van de eerbiediging van de rechten van de verdediging, met name het recht om te worden gehoord zoals gewaarborgd door artikel 41, lid 2, onder a), van het Handvest van de grondrechten van de Europese Unie (hierna: „Handvest”), zich er niet tegen verzetten dat het TABG het IDOC opdraagt om een betrokkene te horen in de zin van artikel 3. Dit middel omvat twee onderdelen.

30 Met het eerste onderdeel betoogt rekwirante dat het Gerecht artikel 3 van bijlage IX bij het Statuut en de artikelen 4 en 5 AUB 2004, gelezen in het licht van artikel 41, lid 2, onder a) van het Handvest, verkeerd heeft uitgelegd. Met het tweede onderdeel betoogt zij dat het Gerecht de feiten onjuist heeft opgevat.

***Eerste onderdeel***

*Argumenten van partijen*

31 In de eerste plaats voert rekwirante aan dat het Gerecht in de punten 81 en 82 van het bestreden arrest artikel 3 van bijlage IX bij het Statuut en artikel 4, lid 4, AUB 2004 verkeerd heeft uitgelegd door te oordelen dat die bepalingen niet vereisen dat het horen van de betrokkene zoals bedoeld in artikel 3 voor het TABG plaatsvindt. Volgens haar blijkt uit die bepalingen uitdrukkelijk dat dit gezag persoonlijk de betrokken ambtenaar moet horen, alvorens in voorkomend geval te besluiten tot inleiding van de tuchtprocedure.

32 Volgens rekwirante gaat het om wezenlijke vormvoorschriften in de zin van artikel 263, tweede alinea, VWEU, aangezien de betrokken ambtenaar gehoord moet worden door het gezag dat, in voorkomend geval, belast is met het inleiden van een tuchtrechtelijk onderzoek. Wat dat betreft merkt rekwirante op dat het rapport dat het TABG bij de tuchtraad indient, en dat wordt opgesteld na het horen van de betrokkene, slechts de feiten beoogt vast te stellen, met name gezien de uitkomst van het gesprek met de betrokkene.

33 In de tweede plaats betoogt rekwirante dat de motivering van het Gerecht in de punten 81 en 82 van het bestreden arrest blijk geeft van een onjuiste rechtsopvatting omdat het ten onrechte schending van een bepaling van het Statuut, te weten artikel 3 van bijlage IX, rechtvaardigt aan de hand van interne regels, namelijk de AUB 2004. Deze laatste zijn ondergeschikt aan het Statuut en kunnen daarom geen regels invoeren die afwijken van hiërarchisch hogere bepalingen, zoals algemene rechtsbeginselen of de bepalingen van het Statuut.

34 In de derde plaats beweert rekwirante dat de motivering van het Gerecht in de punten 81 en 82 van het bestreden arrest een tegenstrijdigheid bevat. Terwijl het Gerecht namelijk in punt 81 toegeeft dat de verplichting van het TABG om de betrokken ambtenaar te horen overeenkomstig artikel 3 van bijlage IX bij het Statuut en artikel 4, lid 4, AUB 2004 met zich brengt dat dit gezag de opmerkingen van de betrokkene over alle relevante feiten verzamelt alvorens in voorkomend geval, op grond van het onderzoeksrapport, een tuchtprocedure in te leiden, oordeelt het in punt 82 dat de betrokkene krachtens deze bepalingen niet door het TABG zelf hoeft te worden gehoord in de zin van artikel 3.

35 In de vierde plaats is rekwirante van mening dat het Gerecht in diezelfde punten 81 en 82 van het bestreden arrest is afgeweken van het arrest van het Hof van 11 juli 1968, Van Eick/Commissie (35/67, EU:C:1968:39). Uit dat arrest blijkt dat in tuchtprocedures het verplicht horen van de betrokkene door het TABG in de zin van artikel 3 van bijlage IX bij het Statuut een strikt uit te leggen rechtsregel vormt. Krachtens dat arrest moet artikel 3 van bijlage IX daarom aldus worden uitgelegd dat het TABG zelf verplicht is de betrokken ambtenaar te horen, alvorens in voorkomend geval de tuchtprocedure in te leiden.

36 In de vijfde plaats betoogt rekwirante dat het Gerecht in punt 84 van het bestreden arrest artikel 5, lid 2, AUB 2004 onjuist heeft uitgelegd door te oordelen dat het TABG volgens die bepaling „een persoon, in casu het IDOC, [kon] opdragen om bepaalde personen, waaronder de betrokkene, te horen in de zin van artikel 3 van bijlage IX bij het Statuut". Die bepaling biedt namelijk pas „na het horen" van de betrokken ambtenaar en uitsluitend voor het horen van getuigen de mogelijkheid tot een dergelijke delegatie van bevoegdheden.

37 Hoe dan ook is het IDOC geen „persoon", zoals het Gerecht in dat punt ten onrechte heeft aangegeven, maar een orgaan dat in opdracht van het TABG op onpartijdige en onafhankelijke wijze administratieve onderzoeken moet uitvoeren en na afloop daarvan aanbevelingen moet doen aan het TABG.

38 In de zesde en laatste plaats verwijt rekwirante het Gerecht in de punten 89 en 90 van het bestreden arrest het beginsel van eerbiediging van de rechten van de verdediging, waarvan met name het recht om te worden gehoord en het beginsel van hoor en wederhoor deel uitmaken, te hebben geschonden door te bevestigen dat het TABG het horen van de betrokkene zoals bedoeld in artikel 3 van bijlage IX bij het Statuut mag overlaten aan het IDOC. In het bijzonder heeft het Gerecht ten onrechte geoordeeld dat de betrokken ambtenaar via het IDOC rechtsgeldig zijn opmerkingen over alle stukken van het dossier aan het TABG kan doen toekomen, voordat het TABG uitspraak doet krachtens artikel 3 van bijlage IX bij het Statuut. Ten eerste kan de betrokken ambtenaar namelijk niet worden gehoord door een orgaan dat al een onderzoeksrapport heeft opgesteld waarin het voorstelt hem aansprakelijk te stellen en dat met dat doel al getuigenverklaringen heeft verzameld, met name die van de betrokkene. Ten tweede brengt het recht om gehoord te worden met zich dat de betrokkene de gelegenheid krijgt om de besluitvorming te beïnvloeden door zijn opmerkingen bij het TABG naar voren te brengen.

39 Volgens de Commissie moet het betoog van rekwirante ongegrond worden verklaard.

*Beoordeling door het Hof*

40 Wat in de eerste plaats de argumentatie van rekwirante betreft dat het Gerecht in de punten 81 en 82 van het bestreden arrest artikel 3 van bijlage IX bij het Statuut en artikel 4, lid 4, AUB 2004 onjuist heeft uitgelegd, moet allereerst worden opgemerkt dat het TABG, aldus de eerste bepaling, „[o]p grond van het onderzoeksrapport [...], nadat het de betrokken ambtenaar inzage in al het bewijsmateriaal uit het dossier heeft gegeven en hem heeft gehoord", met name kan besluiten de tuchtprocedure in te leiden. De tweede bepaling luidt: „Wanneer bij een administratief onderzoek de mogelijke persoonlijke betrokkenheid van een ambtenaar aan het licht wordt gebracht, wordt die ambtenaar hiervan op de hoogte gehouden mits het onderzoek daardoor niet wordt gehinderd. In ieder geval mogen conclusies die specifiek een met name genoemd ambtenaar betreffen, na afronding van het onderzoek pas worden vastgesteld nadat de betrokkene zijn standpunt over de hem aangaande feiten kenbaar heeft kunnen maken. In de conclusies wordt naar dat standpunt verwezen."

41 Anders dan rekwirante betoogt, blijkt uit de tekst van deze bepalingen niet dat het TABG „persoonlijk" de betrokken ambtenaar moet horen alvorens in voorkomend geval te besluiten tot inleiding van de tuchtprocedure.

42 Bovendien blijkt uit de context van artikel 3 van bijlage IX bij het Statuut dat deze bepaling uitvoering geeft aan het beginsel van artikel 1, lid 1, van die bijlage dat conclusies die een met name genoemd ambtenaar betreffen, na afronding van het onderzoek pas kunnen worden

vastgesteld nadat de betrokkene zijn oordeel over de hem aangaande feiten heeft kunnen geven. Op grond van artikel 2, lid 1, van deze bijlage is het bepaalde in artikel 1, lid 1, van toepassing op administratieve onderzoeken door het TABG en de bewoordingen ervan worden in wezen herhaald in artikel 4, lid 4, AUB 2004.

43 Hieruit volgt dat de verplichting om de betrokken ambtenaar te horen zoals bedoeld in artikel 3 van bijlage IX bij het Statuut en in artikel 4, lid 4, AUB 2004, erop gericht is hem de mogelijkheid te bieden naar behoren zijn standpunt naar voren te brengen over de vaststelling van de feiten gedurende het administratieve onderzoek, voordat het TABG op basis van het onderzoeksrapport besluit over de eventuele inleiding van een tuchtprocedure.

44 Deze doelstelling kan echter ook worden bereikt wanneer de betrokken ambtenaar in plaats van rechtstreeks door het TABG door het IDOC wordt gehoord, dat daartoe door het TABG is gemachtigd.

45 Wat dat betreft moet er, net als het Gerecht in punt 85 van het bestreden arrest heeft gedaan, op worden gewezen dat het IDOC overeenkomstig artikel 2, leden 1 en 3, AUB 2004, namens het TABG administratieve onderzoeken met het oog op vaststelling van de feiten instelt en tuchtprocedures voert. Juist in het kader van deze, bij de AUB 2004 aan het IDOC opgedragen taak ter ondersteuning van het TABG, kan het door het TABG worden gemachtigd om in zijn naam en voor zijn rekening de betrokken ambtenaar te horen zoals bedoeld in artikel 3 van bijlage IX bij het Statuut.

46 Echter, ook al kan het IDOC voor het feitenonderzoek de betrokkenen horen in de zin van artikel 3 van bijlage IX bij het Statuut, het TABG moet nog steeds rekening houden met de tijdens het dat gesprek gemaakte opmerkingen van de betrokken ambtenaar, zodat het op basis van het onderzoeksrapport een weloverwogen besluit kan nemen over de eventuele inleiding van een tuchtprocedure.

47 Zoals het Gerecht in punt 85 van het bestreden arrest heeft opgemerkt mag het IDOC niet beslissen over het gevolg dat aan het door dat bureau uitgevoerde administratieve onderzoek wordt gegeven, ook al is het door het TABG gemachtigd tot het horen van de betrokkene. Het vaststellen van een besluit aangaande de eventuele inleiding van een tuchtprocedure komt immers, na het horen van de betrokken ambtenaar, uitsluitend toe aan het TABG.

48 Uit het voorgaande volgt dat artikel 3 van bijlage IX bij het Statuut, gelezen in samenhang met artikel 4, lid 4, AUB 2004, aldus moet worden uitgelegd dat het zich er niet tegen verzet dat een ambtenaar naar wie een administratief onderzoek is ingesteld wordt gehoord door het daartoe gemachtigde IDOC in plaats van door het TABG zelf. De argumentatie van rekwirante dat het horen van de betrokkene door het TABG een wezenlijk vormvoorschrift is in de zin van artikel 263 VWEU, faalt dan ook.

49 Derhalve heeft het Gerecht, door in punt 82 van het bestreden arrest te oordelen dat artikel 3 van bijlage IX bij het Statuut en artikel 4, lid 4, AUB 2004 niet vereisen dat het horen van de betrokkene in de zin van artikel 3 voor het TABG zelf plaatsvindt, deze bepalingen juist uitgelegd.

50 In de tweede plaats kan niet worden geoordeeld dat de punten 81 en 82 van dat arrest onderling tegenstrijdig zijn gemotiveerd. Zoals blijkt uit punt 46 van het onderhavige arrest kan het IDOC de betrokkene namelijk wel horen in de zin van artikel 3 van bijlage IX bij het Statuut, maar moet het TABG hoe dan ook rekening houden met diens opmerkingen alvorens op basis van het onderzoeksrapport te beslissen over het eventueel inleiden van een tuchtprocedure.

51 In de derde plaats moet de argumentatie van rekwirante dat het Gerecht ten onrechte de niet-naleving van een statutaire bepaling heeft gerechtvaardigd met interne regels die daarvan afwijken, ongegrond worden verklaard. Het volstaat namelijk erop te wijzen dat uit de overwegingen in de punten 41 tot en met 48 van het onderhavige arrest blijkt dat artikel 4, lid 4, AUB 2004 niet afwijkt van artikel 3 van bijlage IX bij het Statuut.

52 In de vierde plaats moet, wat betreft de argumentatie van rekwirante dat de uitlegging van het Gerecht – in de punten 81 en 82 van het bestreden arrest – van artikel 3 van bijlage IX bij het Statuut en artikel 4, lid 4, AUB 2004 afwijkt van de rechtspraak die volgt uit het arrest van 11 juli 1968, Van Eick/Commissie (35/67, EU:C:1968:39), erop worden gewezen dat het Hof in dat arrest heeft geoordeeld dat de verplichting tot het horen van de ambtenaar in het kader van een tuchtprocedure, zoals bedoeld in artikel 7, derde alinea, van bijlage IX bij het Statuut, in de toen geldende versie (hierna: „oud Statuut"), een strikt uit te leggen rechtsregel vormde die in beginsel aldus moest worden uitgelegd dat het TABG verplicht was om zelf de betrokkene te horen.

53 Het Hof heeft in dat arrest eveneens verduidelijkt dat wanneer het TABG om redenen van dienstbelang meent een of meer van zijn leden met het horen van de betrokken ambtenaar te moeten belasten, het daartoe alleen met eerbiediging van voormeld beginsel mag overgaan, terwijl de rechten van de belanghebbende moeten worden gewaarborgd.

54 Artikel 7, derde alinea, van bijlage IX bij het oude Statuut komt evenwel overeen met artikel 22 van bijlage IX bij het Statuut en niet met artikel 3 van die bijlage.

55 Bovendien blijkt uit het arrest van 11 juli 1968, Van Eick/Commissie (35/67, EU:C:1968:39), dat het oordeel van het Hof dat artikel 7, derde alinea, van bijlage IX bij het oude Statuut strikt moest worden uitgelegd, met name was ingegeven door de ernst van de straffen waartoe de in die bijlage bedoelde tuchtprocedure kon leiden.

56 Er zij op gewezen dat een tuchtprocedure twee afzonderlijke fasen omvat. De eerste bestaat uit het administratieve onderzoek met toepassing van hoor en wederhoor, dat wordt ingeleid bij besluit van het TABG en na het horen van de betrokkene over de hem verweten feiten wordt afgesloten met een onderzoeksrapport. De tweede fase bestaat uit de eigenlijke tuchtprocedure, die het TABG inleidt op grond van dat onderzoeksrapport. In deze fase wordt verondersteld dat de ambtenaar is gehoord voordat het TABG hem een straf oplegt (zie in die zin beschikking van 22 januari 2019, Kerstens/Commissie, C-577/18 P, EU:C:2019:129, niet gepubliceerd, punt 26).

57 Zoals het Gerecht in punt 81 van het bestreden arrest heeft opgemerkt, vindt het horen van de betrokkene in de zin van artikel 3 van bijlage IX bij het Statuut plaats in de eerste van deze twee fasen, waarin de feiten worden vastgesteld met het oog op een eventuele inleiding van de tweede fase, de eigenlijke tuchtrechtelijke fase.

58 Anders dan de eigenlijke tuchtrechtelijke fase, waarin met name de betrokkene wordt gehoord in de zin van artikel 22 van deze bijlage, leidt de eerste fase niet tot een tuchtmaatregel maar tot een eventueel besluit van het TABG om de tuchtrechtelijke fase in te leiden. Bovendien loopt dit besluit niet vooruit op het standpunt dat het TABG na deze tweede fase zal innemen.

59 Gelet op een en ander kan de rechtspraak die volgt uit het arrest van 11 juli 1968, Van Eick/Commissie (35/67, EU:C:1968:39), zoals bedoeld in de punten 52 en 53 van het onderhavige arrest, in de onderhavige zaak niet worden toegepast omdat deze de onderzoeksfase van de tuchtprocedure betreft. De argumentatie van rekwirante dat het Gerecht die rechtspraak verkeerd heeft uitgelegd, moet dus ongegrond worden verklaard.

60 In de vijfde plaats betoogt rekwirante dat het Gerecht, door te bevestigen dat het TABG het horen van de betrokkene in de zin van artikel 3 van bijlage IX bij het Statuut aan het IDOC mocht overlaten, in de punten 89 en 90 van het bestreden arrest het beginsel van eerbiediging van de rechten van de verdediging verkeerd heeft uitgelegd, met name het recht om te worden gehoord en het beginsel van hoor en wederhoor. Dienaangaande zij er op gewezen dat, zoals ook het Gerecht heeft gedaan in punt 77 van dat arrest, de eerbiediging van de rechten van de verdediging, waarvan het recht om te worden gehoord integrerend deel uitmaakt, een grondbeginsel van het Unierecht vormt dat voor iedereen geldt en dat gewaarborgd moet worden in alle procedures die kunnen leiden tot een bezwarende handeling (zie in die zin arrest van 18 juni 2020, Commissie/RQ, C-831/18 P, EU:C:2020:481, punt 67 en aldaar aangehaalde rechtspraak).

61 Zoals het Gerecht in punt 78 van het bestreden arrest heeft opgemerkt, bepaalt artikel 41, lid 2, onder a), van het Handvest dat het in dat artikel gewaarborgde recht op behoorlijk bestuur inhoudt dat eenieder het recht heeft om te worden gehoord voordat jegens hem een voor hem nadelige individuele maatregel wordt genomen.

62 Dit recht om te worden gehoord waarborgt in het bijzonder 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 (arrest van 25 juni 2020, HF/Parlement, C-570/18 P, EU:C:2020:490, punt 58 en aldaar aangehaalde rechtspraak).

63 Zoals het Gerecht in punt 79 van het bestreden arrest heeft opgemerkt, vereist de eerbiediging van de rechten van de verdediging, waar het beginsel van hoor en wederhoor uit voortvloeit, bovendien dat de ambtenaar tegen wie een instelling van de Unie een administratieve procedure heeft ingeleid, tijdens die procedure in staat wordt gesteld om naar behoren zijn standpunt kenbaar te maken over de echtheid en de relevantie van de feiten, de gestelde omstandigheden en de documenten die deze instelling tegen hem wil gebruiken ter ondersteuning van haar beschuldiging dat hij de bepalingen van het Statuut niet heeft nageleefd.

64 Uit het voorgaande volgt 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 dit recht het mogelijk om een effectieve bescherming van de betrokkene te waarborgen (arrest van 4 juni 2020, EDEO/De Loecker, C-187/19 P, EU:C:2020:444, punt 69).

65 In het licht van deze overwegingen moet worden nagegaan of het Gerecht het recht om te worden gehoord en het beginsel van hoor en wederhoor verkeerd heeft uitgelegd door in punt 89 van het bestreden arrest te oordelen dat het feit dat het IDOC rekwirante heeft gehoord, niet betekent dat zij niet in de gelegenheid is gesteld om bij het TABG naar behoren haar standpunt kenbaar te maken over de echtheid en de relevantie van de feiten, de gestelde omstandigheden en de documenten in haar tuchtrechtelijke dossier, waarover het TABG een besluit moest nemen krachtens artikel 3 van bijlage IX bij het Statuut, en door in punt 90 van dat arrest te oordelen dat rekwirante zich overeenkomstig artikel 3 heeft kunnen uitspreken vóór de vaststelling van het besluit om de tuchtprocedure in te leiden.

66 Het wordt niet betwist dat, zoals het Gerecht in punt 89 van het bestreden arrest heeft vastgesteld, rekwirante, die werd vergezeld door haar raadsman, niet alleen opmerkingen heeft kunnen maken en heeft kunnen controleren of deze overeenkomstig artikel 5 AUB 2004 daarna correct waren overgenomen in het gespreksverslag, maar eveneens opmerkingen heeft kunnen maken over dat verslag om haar standpunt daarover kenbaar te maken aan het TABG. Ook zijn de verslagen van de getuigen die na rekwirante zijn gehoord, haar voor eventuele opmerkingen toegezonden, welke opmerkingen zij dan ook heeft gemaakt bij brief van 5 november 2015.

67 Bovendien staat vast dat, zoals het Gerecht in punt 90 van het bestreden arrest heeft aangegeven, rekwirante bij brieven van 12 augustus en 16 september 2015 schriftelijke opmerkingen aan het TABG heeft gezonden met het oog op het feit dat zij op 23 september 2015 zou worden gehoord. In die opmerkingen betwistte zij met name de opdracht van het TABG aan het IDOC om haar te horen en beklaagde zij zich over de onregelmatigheden die het IDOC bij het onderzoek had begaan.

68 In deze omstandigheden moet worden vastgesteld dat rekwirante overeenkomstig artikel 3 van bijlage IX bij het Statuut haar standpunt naar behoren en daadwerkelijk kenbaar heeft kunnen maken voordat het TABG besloot om de tuchtprocedure in te leiden.

69 Zoals het Gerecht in punt 90 van het bestreden arrest heeft opgemerkt, kan rekwirante dus niet beweren dat zij bepaalde informatie niet aan het IDOC heeft kunnen overbrengen die zij wel aan het TABG had kunnen melden, met name over vermeende onregelmatigheden bij het administratieve onderzoek.

70 Het Gerecht kan dus niet worden verweten dat het in de punten 89 en 90 van het bestreden arrest rekwirantes rechten van verdediging heeft miskend, met name haar recht om te worden gehoord gedurende de onderzoeksfase van de tuchtprocedure.

71 In de zesde plaats betoogt rekwirante dat het Gerecht in punt 84 van het bestreden arrest artikel 5, lid 2, AUB 2004 onjuist heeft uitgelegd door te oordelen dat het TABG volgens die bepaling „een persoon, in casu het IDOC, [kon] opdragen om bepaalde personen, waaronder de betrokkene, te horen in de zin van artikel 3 van bijlage IX bij het Statuut". Wat dat betreft moet erop worden gewezen dat voornoemd artikel 5, lid 2, bepaalt: „Als het tot aanstelling bevoegd gezag of een daardoor aangewezen persoon naar aanleiding van het horen van de ambtenaar in de zin van artikel 3 van bijlage IX bij het Statuut gesprekken moet voeren met bepaalde personen, ontvangt de betrokken ambtenaar op verzoek een kopie van de ondertekende verslagen van de gesprekken, voor zover de daarin vermelde feiten rechtstreeks verband houden met de voorlopige beschuldigingen tegen de ambtenaar."

72 Uit de tekst van artikel 5, lid 2, volgt dus dat deze bepaling uitsluitend betrekking heeft op de gesprekken die in voorkomend geval worden gehouden met andere personen dan de bij de tuchtprocedure betrokken ambtenaar, nadat die is gehoord in de zin van artikel 3 van bijlage IX bij het Statuut.

73 Hieruit volgt dat het Gerecht blijk heeft gegeven van een onjuiste rechtsopvatting door in punt 84 van het bestreden arrest te oordelen dat uit artikel 5, lid 2, AUB 2004 bleek dat het TABG het IDOC kon opdragen „om bepaalde personen, waaronder de betrokkene, te horen overeenkomstig artikel 3 van bijlage IX bij het Statuut".

74 Uit de rechtspraak van het Hof blijkt echter dat een onjuiste rechtsopvatting van het Gerecht het bestreden arrest niet ongeldig maakt wanneer het dictum ervan op andere rechtsgronden gerechtvaardigd voorkomt (arrest van 17 december 2020, BP/FRA, C-601/19 P, EU:C:2020:1048, niet gepubliceerd, punt 49 en aldaar aangehaalde rechtspraak).

75 De verwerping van rekwirantes beroep in het dictum van het bestreden arrest is gegrond. Ten eerste blijkt namelijk uit punt 48 van het onderhavige arrest dat het Gerecht terecht heeft geoordeeld dat artikel 3 van bijlage IX bij het Statuut en artikel 4, lid 4, AUB 2004 niet vereisen dat het horen van de betrokkene in de zin van artikel 3 plaatsvindt voor het TABG. Ten tweede heeft het Gerecht terecht geoordeeld dat het feit dat betrokkene niet – overeenkomstig artikel 3 – is gehoord door het TABG zelf maar door het daartoe aangewezen IDOC, geen afbreuk heeft kunnen doen aan haar rechten van verdediging en in het bijzonder aan haar recht om te worden gehoord. Dit blijkt uit de punten 65 tot en met 70 van het bestreden arrest.

76 Uit een en ander volgt dat de in punt 73 van het onderhavige arrest geconstateerde fout van het Gerecht het bestreden arrest niet ongeldig maakt, aangezien het dictum ervan, waarin het beroep van rekwirante is verworpen, op andere rechtsgronden gerechtvaardigd voorkomt. Het betoog van rekwirante dat het Gerecht artikel 5, lid 2, AUB 2004 verkeerd heeft uitgelegd, moet dus worden afgewezen als niet ter zake dienend.

77 Het eerste onderdeel van het enige middel moet derhalve ongegrond worden verklaard.

### *Tweede onderdeel*

#### *Argumenten van partijen*

78 Rekwirante betoogt dat het Gerecht de feiten onjuist heeft opgevat door in punt 91 van het bestreden arrest te oordelen dat haar verwijt dat het krachtens artikel 3 van bijlage IX bij het Statuut vastgestelde besluit anders was geweest als zij rechtstreeks door het TABG was gehoord, hoe dan ook puur hypothetisch was. Volgens rekwirante had het van invloed kunnen zijn op de besluitvorming als zij door het TABG was gehoord.

79 Volgens de Commissie moet dit betoog ongegrond worden verklaard.

*Beoordeling door het Hof*

80 Volgens het tweede onderdeel van het enige middel heeft het Gerecht in punt 91 van het bestreden arrest de feiten onjuist opgevat. Er zij evenwel op gewezen dat de argumenten tegen een overweging ten overvloede in een beslissing van het Gerecht niet kunnen leiden tot vernietiging van die beslissing en dus niet ter zake dienend zijn (arrest van 25 juni 2020, Schneider/EUIPO, C-116/19 P, EU:C:2020:501, niet gepubliceerd, punt 76 en aldaar aangehaalde rechtspraak).

81 Zoals blijkt uit het gebruik van de woorden „hoe dan ook" in punt 91, is dit tweede onderdeel gericht tegen een overweging ten overvloede van het Gerecht. In punt 91 heeft het Gerecht namelijk geoordeeld dat schending van de rechten van de verdediging alleen kan leiden tot nietigverklaring van het besluit dat het TABG overeenkomstig artikel 3 van bijlage IX bij het Statuut heeft vastgesteld, indien die schending de inhoud van dat besluit heeft kunnen beïnvloeden. Voorts heeft het Gerecht vastgesteld dat rekwirante niet had aangetoond dat zij, als zij rechtstreeks door het TABG was gehoord, andere informatie had kunnen aanvoeren dan het TABG reeds had ontvangen en dat het besluit van dat gezag dus inhoudelijk anders had kunnen zijn.

82 In punt 91 van het bestreden arrest heeft het Gerecht zich dus uitgesproken over de gevolgen van eventuele schending van de rechten van de verdediging. Zoals blijkt uit punt 75 van het onderhavige arrest heeft het Gerecht evenwel terecht geoordeeld dat die schending in casu niet had plaatsgevonden. In die omstandigheden moet het tweede onderdeel als niet ter zake dienend worden afgewezen.

83 Uit een en ander volgt dat het enige middel van de hogere voorziening ten dele ongegrond en ten dele niet ter zake dienend is, en dus moet worden afgewezen. Bijgevolg moet de hogere voorziening in haar geheel worden afgewezen.

## Kosten

84 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 rekwirante in het ongelijk is gesteld, dient zij overeenkomstig de vordering van de Commissie te worden verwezen in de kosten van de hogere voorziening.

Het Hof (Tweede kamer) verklaart:

**1) De hogere voorziening wordt afgewezen.**

**2) Belén Bernaldo de Quirós wordt verwezen in de kosten.**

ondertekeningen