CONCLUSIE VAN DE ADVOCAAT-GENERAAL H. MAYRAS VAN 8 APRIL 1976 [1]

Mijnheer de President,
mijne heren Rechters,

In het vooruitzicht en als gevolg van de toetreding van de nieuw Lid-Staten op 1 januari 1973 is vooral het directoraat-generaal voorlichting en parlementaire documentatie van het Europese Parlement ingrijpend gewijzigd. Zo werd dit directoraat-generaal met het oog hierop gesplitst in een directoraat-generaal „voorlichting en public relations" en een nieuw „directoraat-generaal onderzoek en documentatie". Reeds in 1972 werd tot hoofd van dit laatste directoraat-generaal de Engelsman Taylor benoemd, die vanaf 1 maart 1974 meer direct verantwoordelijk werd voor de daarondervallende bibliotheek. In de loop van 1973 werd de bibliotheek zelf in twee afdelingen gescheiden: de afdeling „catalogus en administratie" onder leiding van mevrouw Hebrant, geboren Macevicius, een ambtenares van Italiaanse nationaliteit, die in 1967 na een vergelijkend onderzoek werd aangeworven en sinds 1 januari 1973 is ingedeeld in de rang A 4, en de afdeling „referenties en officiële documenten", naderhand genaamd „inlichtingen en onderzoek". Het schijnt dat de leiding van deze afdeling enige tijd vacant is gebleven en eerst in 1973 in feite werd toevertrouwd aan een Engelsman, de heer Reid, die pas per 25 februari 1974 officieel werd aangeworven als tijdelijk functionaris in de rang A 5. Mevrouw Hebrant schijnt een van de weinige ambtenaren te zijn „met hogere leidinggevende en scheppende functies en functies met een studiekarakter", die temidden van al deze wederwaardigheden op haar plaats is gebleven.

Op voorstel van de nieuwe directeur, de heer Taylor, besloot het Bureau van het Europees Parlement op 23 september 1974 om onder diens leiding de bibliotheek grondig te reorganiseren. In het onderhavig verband bestond de voornaamste wijziging hierin dat naast het analytische systeem dat tot dan toe alleen werd gevolgd voor de samenstelling van de catalogus, tevens een decimale classificatie voor nieuwe aanwinsten en werken van specifiek belang werd ingevoerd.

Mevrouw Hebrant heeft zich van meet af aan verzet tegen de invoering van dit systeem, omdat zij er niets in zag, en bovendien vreesde dat haar, die tot dusver als enige verantwoordelijk was voor de controle op de alleen naar het analytisch systeem ingerichte catalogus, bepaalde bevoegdheden zouden worden ontnomen, wanneer er een tweeledig — analytisch en decimaal — ingerichte catalogus zou komen en een nieuwe kracht de verantwoordelijkheid voor de controle op de reorganisatie van de indeling zou krijgen.

Over de waarde van deze andere methode kunnen alleen geschoolde bibliothecarissen — en wij zeker niet — een oordeel geven. Opvallend is alleen dat eerst met de toetreding van de Engelsen de gedachte is opgekomen om de *decimale* classificatie in te voeren bij een instelling van het oude continent.

In de veronderstelling dat het niet bepaald in het belang was van mevrouw Hebrant om de reorganisatie van de bibliotheek op zich te nemen, deelde de directeur-generaal haar op 9 oktober 1974 zijn besluit mede om deze reorganisatie toe te vertrouwen aan een werkgroep bestaande uit de heer Reid als voorzitter en vier andere medewerkers van de afdeling van de heer Reid, die eveneens een lagere rang hadden dan mevrouw Hebrant en van wie één, evenals de heer Reid, bovendien tijdelijk

1 — Vertaald uit het Frans.

functionaris was. Deze groep zou regelmatig samenkomen en alle genomen besluiten zouden worden genoteerd en meegedeeld aan het hele personeel van de bibliotheek.

Psychologisch gezien was dit geen erg verstandige maatregel. De directeur-generaal die heel wel inzag dat de nieuwe situatie pijnlijk kon zijn voor verzoekster, stelde haar voor zich enige tijd bezig te houden met het bestuderen van de mogelijkheid om de catalogus van de bibliotheek op computer te zetten. In dezelfde brief van 9 oktober 1974 trachtte hij eveneens haar verder af te houden van de analytische verwerking van de catalogus: aangezien zij nu de aanwijzingen zou moeten opvolgen van de heer Reid die voortaan, onder het gezag van de directeur-generaal, verantwoordelijk was voor de reorganisatie van het indelingssysteem en dus ook voor de algemene controle op de inrichting van de analytische catalogus — waarvoor tot dan toe alleen mevrouw Hebrant bevoegd was —, viel onenigheid te voorzien en de directeur-generaal wilde dit zoveel mogelijk voorkomen.

Reeds op 21 november 1974 protesteerde mevrouw Hebrant krachtig tegen de benoeming van de „reorganisator". Op 25 november 1974 wees de directeur-generaal er in zijn antwoord op dat de werkgroep slechts tot taak zou krijgen „aanbevelingen" te doen. Na een nieuwe nota van 15 december 1974, waarin zij haar standpunt handhaafde, diende mevrouw Hebrant op 28 december 1974 een klacht in bij de voorzitter van het Parlement overeenkomstig artikel 90 van het Statuut, met verzoek de dubbele benoeming van de heer Reid in de functies van reorganisator en hoofd der werkgroep ongedaan te maken en deze taken aan haar zelf te doen toekennen. De voorzitter van het Europees Parlement verwierp deze klacht bij brief van 5 mei 1975. Het beroep van mevrouw Hebrant werd ingeschreven op 31 juli 1975. Haar advocaat concludeert tot nietigverklaring van de benoeming van de heer Reid in zijn dubbele functie en tot vaststelling dat het Parlement ingebreke was gebleven door niet gunstig te beschikken op de klacht van zijn cliënte.

I — Het verzoek tot nietigverklaring is volgens het Parlement, verweerder, niet-ontvankelijk, omdat het is gericht tegen een besluit dat verzoekster niet benadeelt. De brief van de directeur-generaal heeft namelijk geen enkel gevolg voor de beloning van verzoekster, en stelt haar geenszins ten achter bij de heer Reid, wiens opdracht verzoeksters positie geenszins heeft aangetast.

Overeenkomstig een in het ambtenarenrecht van de Lid-Staten algemeen aanvaard beginsel hebt U uitgemaakt dat maatregelen welke uitsluitend de interne dienstverhoudingen raken en de wijze waarop de bestuurlijke werkzaamheden dienen te worden verricht, geen vernietigbare handelingen zijn (11 juli 1968, Labeyrie, Jurispr. 1968, blz. 412). Het staat ter beoordeling van de administratie, hoe zij meent haar diensten te moeten inrichten en hoe van haar middelen het meest effectief gebruik kan worden gemaakt. (5 mei 1966, Gutmann, Jurispr. 1966, blz. 150). Eveneens kent U aan de administratie een ruime discretionaire bevoegdheid toe bij de tewerkstelling van functionarissen (13 mei 1970, Reinarz, Jurispr. 1970, blz. 275) in verband met de specifieke behoeften van de dienst (Kurrer, 28 maart 1968, Jurispr. 1968, blz. 180).

Zeker, de ambtenaar heeft niet alleen de mogelijkheid maar ook de plicht om, zo nodig schriftelijk, zijn chef ervan in kennes te stellen dat hij het niet eens is met een maatregel welke hij in strijd acht met het dienstbelang, en hij kan de instemming van zijn meerdere krijgen door zich een opdracht te laten bevestigen (artikel 21 van het Statuut). Hij moet zelfs blijven weigeren de opdracht uit te voeren als deze strijdig is met de strafwetten. Maar er rust een fundamentele plicht op hem tot loyaal gedrag en medewerking jegens de administratie (9 juni 1964, Capitaine, Jurispr. 1964, blz. 497; 14 december 1966, Alfieri, Jurispr. 1966, blz. 631).

Het beginsel dat ambtenaren er geen belang bij hebben maatregelen te betwisten welke betrekking hebben op de organisatie of de reorganisatie van de dienst, hetgeen ertoe leidt dat beroepen tegen dergelijke besluiten niet-ontvankelijk zijn, wordt in het communautaire ambtenarenrecht evenals in het nationale ambtenarenrecht verzacht door de voorwaarde dat dergelijke maatregelen de rechten van de ambtenaren niet mogen aantasten. Dit volgt uit de vrijwaring tegen misbruik van bevoegdheid waarvan bij voorbeeld sprake is, wanneer onder het mom van dienstmaatregelen disciplinaire sancties worden opgelegd. Een dergelijk optreden van het hiërarchisch gezag wordt door U afgestraft (5 mei 1966, Gutmann, Jurispr. 1966, blz. 150). Zelfs levert een ogenschijnlijk door dienstbelang ingegeven overplaatsingsbesluit misbruik van bevoegdheid op, „wanneer objectieve, ter zake dienende en onderling overeenstemmende aanwijzingen bestaan dat het is genomen ter bereiking van andere doeleinden dan die welke de administratie stelt te hebben nagestreefd" (zelfde arrest). Dit is inderdaad een duidelijk geval van misbruik van bevoegdheid.

In tegenstelling tot bepaalde nationale rechtsstelsels, met name het Franse, waarin rang en ambt zijn gescheiden, wordt bovengenoemd beginsel in het communautair ambtenarenstatuut voorts nog gematigd door de regel dat rang en ambt binnen elke categorie met elkaar in overeenstemming moeten zijn, waardoor het communautaire openbare ambt in de lijn komt te liggen van het „job system". (17 december 1964, Boursin, Jurispr. 1964, blz. 1413; Reinarz, Jurispr. 1970, blz. 275).

Uit de artikelen 5 en 7 Statuut volgt immers dat de ambtenaren niet alleen recht hebben op behoud van hun rang en de daaraan verbonden bezoldiging, maar ook mogen verlangen dat de hun opgedragen werkzaamheden en de hun verleende bevoegdheid in hun geheel met hun ambt en hiërarchieke rang in overeenstemming zijn (15 december 1965, Klaer, Jurispr. 1975, blz. 1349; Vistosi, 16 juni 1971, Jurispr. 1971, blz. 535).

Overigens zou zelfs in het Franse ambtelijke stelsel een ambtenaar ontvankelijk worden verklaard wanneer hij opkomt tegen een besluit waarbij hem wordt opgedragen zijn werkzaamheden niet uit te oefenen, of zich teweerstelt tegen een „maatregel welke de voorrechten aantast van de technische groep waartoe hij behoort" teneinde het aanzien van die groep te doen eerbiedigen.

U verbindt mitsdien aan het beginsel dat „alleen het hiërarchisch gezag verantwoordelijk is voor de inrichting der diensten, welke het moet kunnen regelen en wijzigen overeenkomstig het belang van de dienst" het voorbehoud „dat de rechten welke de ambtenaren aan het Statuut ontlenen en waarvan zij de handhaving bij een beroep in rechte kunnen eisen, worden geëerbiedigd", en U erkent dat „het onttrekken aan een ambtenaar van een deel der voorheen aan zijn gezag onderworpen diensten onder bepaalde omstandigheden een inbreuk op bedoelde aanspraak kan opleveren (11 juli 1968, Labeyrie, Jurispr. 1968, blz. 412).

Verzoekster heeft onzes inziens dan ook terecht opgemerkt dat in dit opzicht de ontvankelijkheid en de gegrondheid van het beroep ten nauwste met elkaar samenhangen (vgl. arrest Klaer, Jurispr. 1965, blz. 1350) en dat pas na een onderzoek ten gronde kan worden uitgemaakt, of het bij de gewraakte maatregelen om een haar bezwarend besluit gaat.

Toch menen wij dat U dit althans in het huidige stadium niet behoeft te onderzoeken. Immers, verzoeksters conclusies tot nietigverklaring lijken ons zonder voorwerp, daar de besluiten waarvan zij in haar klacht vernietiging vroeg geen gevolgen meer hadden bij de instelling van haar beroep in rechte, en zij was hiervan ook op de hoogte. Verzoekster heeft derhalve geen belang bij een verzoek tot nietigverklaring van een besluit dat, naar uit het dossier blijkt, inmiddels

was ingetrokken. Op 24 april 1975 werd namelijk de heer Reid, in het bijzijn van mevrouw Hebrant, officieel bedankt voor de wijze waarop hij zich van zijn taak had gekweten; de door hem voorgezeten „werkgroep" is op 29 april daaropvolgend ontbonden en de heer Reid is in de loop van dezelfde maand benoemd tot ambtenaar op proef.

II — Wat verzoeksters overige vordering betreft, is het bij een zeer welwillende interpretatie van haar conclusies aannemelijk dat zij subsidiair vergoeding vraagt voor de morele schade welke zij zou hebben geleden wegens de beweerdelijk foutieve handelingen jegens haar: te weten dat een onjuiste benoeming niet ongedaan was gemaakt en dat zijzelf die benoeming niet had gekregen. De schade is echter in geen enkel geldbedrag uitgedrukt.

Op dit punt zouden wij moeten overgaan tot het bovenbedoelde onderzoek of de „aanbevelingen" van de door de heer Reid voorgezeten werkgroep hebben geleid tot besluiten van de heer Taylor, als gevolg waarvan verzoekster in een hiërarchisch ondergeschikte positie tegenover de heer Reid kwam te staan of van enkele van haar taken werd ontheven. Een dergelijke onderschikking zou volgens Uw jurisprudentie „wezenlijk afbreuk kunnen doen aan zijn vroegere positie" (15 december 1965, Klaer, Jurispr. 1965, blz. 1349).

In het algemeen blijkt immers uit de door de instellingen gegeven omschrijving der werkzaamheden dat het uitgangspunt is dat iedere functionaris onder het gezag staat van een ambtenaar in een hogere loopbaan.

U hebt weliswaar geoordeeld (10 juli 1975, Scuppa, Jurispr. 1975, blz. 919) dat geen enkele bepaling van het personeelsstatuut zich ertegen verzet dat, in het belang van de dienst, een ambtenaar die hogere leidinggevende functies bekleedt, onder het gezag van zijn meerdere, voor de coördinatie van bepaalde werkzaamheden ondergeschikt wordt gemaakt aan een andere ambtenaar van *dezelfde* rang, maar U hebt, voorzover wij weten nog nooit gesteld dat een ambtenaar ondergeschikt kan worden gemaakt aan een tijdelijk ambtenaar met een *lagere* rang.

De positie waarin verzoekster ten opzichte van de heer Reid verkeert, zou alleen kunnen blijken uit de omschrijving van hun respectieve werkzaamheden. Om exact te weten of het door verzoekster gelaakte optreden slechts een eenvoudige interne reorganisatie van de dienst betrof, danwel inbreuk maakte op verzoeksters recht dat de haar opgedragen werkzaamheden globaal beantwoorden aan het door haar in de hiërarchieke rang beklede ambt, zouden wij moeten beschikken over een omschrijving van de taken en bevoegdheden welke aan elke standaardfunctie (in de zin van artikel 5, lid 4, alinea 2, van het Statuut) zijn verbonden, en over het organigram van de diensten van de bibliotheek in de tijd van de eerste onenigheden met de heer Taylor, dat wil zeggen in 1973-1974, en in de tijd onmiddellijk vóór of na het beroep. Deze taakomschrijving is immers een wezenlijk onderdeel van het „job-system" waarop de communautaire openbare dienst uiteindelijk in diverse opzichten neerkomt.

U hebt de secretaris-generaal van het Europese Parlement gevraagd deze documenten te verschaffen, maar deze heeft slechts een op de situatie in december 1975 betrekking hebbend deelorganigram overgelegd: volgens hem bestaat er voor de voorafgaande periode geen omschrijving van de verschillende ambten. Dit wekt wel enige verbazing. Wellicht is dit een van de redenen waarom tot reorganisatie is besloten; in ieder geval is te hopen dat de reorganisatoren, alvorens aan het werk te gaan, rekening hebben gehouden met de structuur en de taakverdeling bij deze dienst.

Het verloop van verzoeksters werkzaamheden in de betrokken post zou men ook

kunnen achterhalen door raadpleging van haar periodieke beoordelingsrapporten (artikel 43 van het Statuut), omdat deze in een speciale rubriek een omschrijving bevatten van de werkzaamheden welke zijn verbonden aan het ambt van de beoordeelde functionaris. Men leest hier in het in 1967 opgestelde rapport van verzoeksters proeftijd: „alle werkzaamheden betreffende het beheer van de bibliotheek op het niveau van hoofdadministrateur", en in het beoordelingsrapport over 1967-1968: „beheer van de bibliotheek en meer in het bijzonder *herziening* van de catalogus", maar het beoordelingsrapport voor de jaren 1971-1972 bevat geen enkele vermelding (verzoekster heeft de beoordelaar vergeefs gevraagd deze lacune aan te vullen). Voorzover wij weten, bevat het dossier van verzoekster geen beoordelingsrapport over de jaren 1972 tot 1975.

Niettemin zijn er aanwijzingen dat verzoeksters grief, dat zij onder de heer Reid zou zijn geplaatst en zelfs van bepaalde taken zou zijn ontheven, niet van alle grond is ontbloot. Uit het door het Europees Parlement overgelegde stuk blijkt, dat het „administratieve beheer" van de „afdeling catalogus" nog in december 1975 berustte bij mevrouw Hebrant, terwijl de heer Reid dit beheer kreeg voor de „afdeling referenties, voorlichting en documentatie". Volgens ditzelfde stuk wordt mevrouw Hebrant slechts geacht Franse en Italiaanse *boekwerken te verwerken,* hoewel zij ingevolge een aanmaning van de heer Taylor van 20 maart 1975 in feite ook de Franse en Italiaanse *tijdschriften* moet verwerken, terwijl de heer Reid de officiële documenten en *tijdschriften* dient te *beheren.*

Tot 27 november 1974 wendde de heer Taylor zich voor de aanschaf van boeken uitsluitend tot mevrouw Hebrant; vanaf 18 december 1974 wendt hij zich zowel tot haar als tot de heer Reid met verzoek aan hen beiden om het noodzakelijke te doen, hoewel in beginsel, volgens het organigram van 1975, alleen verzoekster in deze bevoegd is.

Op 1 april 1975 richtte de heer Taylor een nota aan verzoekster over de door haar verleende toestemming voor verlof van ambtenaren op de afdeling van de heer Reid. Op 3 april zond de directeur een *gezamenlijke nota* aan mevrouw Hebrant en de heer Reid over verloftoestemmingen en het intern reglement van de bibliotheek.

Op 9 april schreef de directeur een nieuwe nota aan verzoekster, die intussen de instructies betreffende het intern reglement had uitgevoerd, maar ditmaal alleen met een copie aan de heer Reid. Op 11 april 1975 richtte de heer Taylor een gezamenlijke nota an mevrouw Hebrant en aan de heer Reid over de voorlichting van parlementsleden. Zo wendde de directeur zich tegelijkertijd tot verzoeker en tot de heer Reid voor aangelegenheden die in beginsel slechts een van hen aangingen: verzoekster werd mede verantwoordelijk gemaakt voor de gang van zaken op de afdeling van heer Reid, terwijl deze laatste enige inspraak kreeg in de afdeling van mevrouw Hebrant.

Vooral echter nam de heer Reid in dezelfde tijd dat hij even grote instructiebevoegdheid had als mevrouw Hebrant, deel aan bijeenkomsten van de werkgroep waarvan hij de verslagen opstelde. Zo heeft deze werkgroep op 15 november 1974 met een vertegenwoordiger van de vertaaldienst het probleem besproken van de klassering van de in deze dienst gebruikte boeken, als gevolg waarvan de werkgroep voorstelde deze werken niet in de catalogus op te nemen, zulks terwijl alleen mevrouw Hebrant verantwoordelijk is voor de centrale catalogisatie. In datzelfde verslag staat dat de heer Reid een nota over de catalogisatiewerkzaamheden zou maken, welke zou kunnen dienen als steun bij de opstelling van „aanbevelingen" op dit punt. Het schijnt dus dat de werkzaamheden van mevrouw Hebrant en die van de heer Reid elkaar enige tijd hebben overlapt, hetgeen tot de genoemde wrijvingen heeft geleid.

Ten slotte ziet verzoekster er een misbruik van bevoegdheid in dat de heer

Taylor haar op 3 april 1975 voorstelde de leiding op zich te nemen van een nieuwe afdeling van de bibliotheek in Brussel, welke moest worden opgericht vanwege de vele commissievergaderingen in die stad. Op dit voorstel antwoordde zij op 24 april 1975 dat zij niet geïnteresseerd was in dit „zijspoor", zoals zij het noemde.

Indien deze situatie was blijven voortduren en de heer Reid zijn werkzaamheden als „reorganisator" was blijven uitoefenen op het moment van instelling van het beroep, dan zou verzoekster mogelijkerwijs een althans morele schade hebben geleden, waarvoor zij eventueel vergoeding zou kunnen vragen. Maar dit wordt door verzoekster niet bewerd. Het Parlement geeft het tegendeel te kennen en er zijn aanwijzingen, na de instelling van het beroep, dat aan verzoekster het herstel in een aantal vroegere bevoegdheden is toegezegd.

Wij geven de secretaris-generaal van het Europees Parlement ervan akte dat hij de juistheid van de op 23 maart 1975 door verzoekster gegeven „job description" niet bewist en dat haar verantwoordelijkheden, met name de budgettaire, in de zomer van 1975 zijn verruimd en opgetrokken.

In aanmerking genomen dat het handelen waarover verzoekster klaagt, van tijdelijke aard was, dat de eventuele morele schade in casu is weggenomen door de beëindiging van de gelaakte maatregelen en dat zij aldus in hoofdzaak is hersteld in hetgeen men haar prerogatieven zou kunnen noemen, menen wij dat ook haar subisidiaire vordering dient te worden verworpen.

Onder deze omstandigheden concluderen wij tot verwerping van het beroep en tot compensatie der kosten.