CONCLUSIE VAN DE ADVOCAAT-GENERAAL H. MAYRAS VAN 30 SEPTEMBER 1976 [1]

Mijnheer de President,
mijne heren Rechters,

Het gaat in deze zaak om de toepassing van artikel 24 van het Statuut van de ambtenaren van de Europese Gemeenschappen, volgens welks eerste alinea de instellingen der Gemeenschappen het personeel hebben bij te staan, en wel zulks „inzonderheid bij rechtsvervolgingen van hen die zich hebben schuldig gemaakt aan bedreigingen, grove beledigingen, beschimpingen, smaad of vergrijpen tegen persoon of goed", waaraan bedoelde personeelsleden uit hoofde van hun hoedanigheid en functie blootstaan.

Verzoeker heeft gemeend deze bepaling aan zijn actie ten grondslag te moeten leggen.

In 1963 is hij te Luxemburg als plaatselijk functionaris voor de slotenmakerij bij de Gemeenschap voor Kolen en Staal in dienst getreden. In 1970 werd hij overgeplaatst naar Brussel, waar hij zich in de onderhoudswerkplaats van de gebouwen der Commissie met dezelfde werkzaamheden belast zag. Hij kreeg een proeftijd te doorlopen, waarna hij op 1 oktober 1972 tot ambtenaar in de rang D 1 werd benoemd en zich in de gebouwen der administratie de leiding van de onderhoudsgroep slotenmakerij en klein smidswerk zag toevertrouwd.

In die hoedanigheid had hij met name te zorgen voor de coördinatie van — en de controle op — de werkzaamheden die door de werklieden van een Brussels slotenmakersbedrijf krachtens een met de Commissie aangegaan dienstverleningscontract „in regie" werden uitgevoerd.

Dat men in de lokalen der instelling werkkrachten uit de privé-sector tewerkstelde, schijnt bij verzoeker niet in goede aarde te zijn gevallen; hij had liever willen werken met rechtstreeks door de administratie aangeworven plaatselijke functionarissen. In zijn betrekkingen met de vertegenwoordigers en werklieden van bedoelde firma kwam het al gauw tot moeilijkheden en spanningen, en hij had voorts de nodige kritiek op de gestie van die onderneming die hij onder meer verweet onvoldoende geschoolde werkkrachten naar de Commissie te sturen.

Vaststaat in ieder geval dat het over verzoeker gestelde gezag al ten tijde van zijn vaste aanstelling, en ook tijdens de door hem doorlopen stage, gebleken was van de moeilijkheden waartoe het „irriterend" karakter van verzoeker, „geneigd de zaken ingewikkeld te maken om buiten het werk staande en veelal verzonnen redenen", toen reeds aanleiding gaf.

Deze beoordeling, die te lezen valt in het op 16 mei 1972 uitgebrachte stagerapport, leidde er toe dat zijn proeftijd met drie maanden werd verlengd.

Wanneer wij bedoeld rapport overigens in zijn waarde laten, moet worden gezegd dat de administratie reeds in 1972 kennis droeg van de moeilijkheden welke verzoeker door zijn optreden jegens degenen met wij hij in de uitoefening van zijn beroep te maken kreeg, aan de goede gang van zaken in de dienst in de weg legde.

Maar het aan Uw kennisneming onderworpen geding vindt met name zijn oorsprong in een brief welke de verantwoordelijke functionaris van bedoeld bedrijf op 25 maart 1974 richtte tot de directeur-generaal Personeelszaken en algemeen beheer — waaronder de onderhoudsdienst valt —; in die brief werd de directeur-generaal op verzoekers houding

1 — Vertaald uit het Frans.

jegens de aan zijn toezicht onderworpen werklieden der firma opmerkzaam gemaakt. Ik meen hier de belangrijkste passages uit deze brief te moeten laten volgen:

„De heer N. gaat sinds lang zijn boekje te buiten. Wij achten het ontoelaatbaar dat hij zich geregeld mengt in onze betrekkingen met de werkkrachten — salarissen, gerechtvaardigd ontslag, aantal arbeidsuren, enzovoort —. Wij menen niet te overdrijven wanneer wij zeggen dat onze mannen worden geterroriseerd, in ieder geval dreigt het slechte arbeidsklimaat onze zo goede ploeg te ontwrichten...

Men heeft echt de indruk dat de heer N. — om alleen aan hemzelf bekende redenen — vertwijfelde pogingen onderneemt om onze ploeg af te breken".

Na aldus zijn beklag te hebben gedaan stelde de briefschrijver voor dat de administratie een objectief onderzoek naar de gang van zaken zou gelasten, temeer waar de onmiddellijke superieuren van verzoeker sinds lang zeer wel met de situatie bekend waren. Ten slotte werd gevraagd om maatregelen welke, zowel in het belang van de Commissie als in dat van de onderneming, tot verandering der situatie zouden kunnen leiden.

De inhoud van deze brief is voorhands niet aan verzoeker medegedeeld. Bij afwezigheid van de directeur-generaal heeft diens assistent gemeend verzoeker geen afschrift te mogen doen toekomen. In een nota van 17 april 1974 heeft hij verzoeker alleen van het bestaan der brief in kennis gesteld, met dien verstande dat hij hem wel van bepaalde tegen hem ingebrachte grieven — onder meer dat hij de onder zijn bevelen staande werklieden zou „terroriseren" — op de hoogte heeft gebracht. Voorts werd verzoeker medegedeeld dat de directeur-generaal het verantwoordelijk afdelingshoofd verzocht had betrokkenen, dat wil zeggen enerzijds klager en anderzijds verzoeker zelf, te horen. Ten slotte werd verzoeker verzocht om een schriftelijke uiteenzetting „betreffende zijn arbeidsbetrekkingen" met bedoelde groep slotenmakers.

Verzoeker vroeg onverwijld een afschrift van de brief aan; hij beschouwde de brief als smadelijk en verzonnen en, om zich tegen de aan zijn adres uitgesproken grief dat hij de werklieden zou terroriseren te kunnen teweerstellen, deed hij de administratie een aantal door hem ingewonnen getuigschriften toekomen, waarin de onder zijn bevelen gestelde werklieden uitspraken dat zij door verzoeker goed en rechtvaardig behandeld werden.

Enkele weken later, op 28 mei 1974, heeft de directeur-generaal Personeelszaken (onder mededeling van de tekst van de klachtbrief der onderneming aan de advocaat aan wie verzoeker destijds zijn belangen had toevertrouwd) verzoeker doen weten dat er naar de hierbedoelde feiten een intern onderzoek werd ingesteld, en wel door de directeur van de onderhoudsdienst, die ten deze werd bijgestaan door twee ambtenaren (onder wie verzoekers rechtstreekse chef).

Hierop antwoordde verzoekers advocaat in een brief van 24 juni, waarin voor de eerste keer gevraagd werd om toepassing van artikel 24 van het Statuut van de ambtenaren, en wel zulks „gezien de ernstige — smadelijke en verzonnen — beschuldigingen" die jegens verzoeker waren uitgesproken en die hij één voor één — met scherpe kritiek aan het adres van de briefschrijver — weersprak.

Deze laatste is op 7 juni in aanwezigheid van verzoeker gehoord en handhaafde in hoofdzaak zijn beweringen.

Verzoeker werd pas twee maanden later uitgenodigd zijn standpunt mondeling uiteen te zetten, ten overstaan van een enkel lid van hetgeen als „de enquêtecomissie" zou kunnen worden omschreven. Verweerster verzekert dat verzoeker bij die gelegenheid geen nadere inlichtingen — ter vergemakkelijking van het verloop van de administratieve procedure — heeft willen verstrekken.

Nochtans was de administratie, de beschikbare inlichtingen in aanmerking genomen, van oordeel dat de zaak verder kon blijven rusten en op 8 oktober 1974 deed de directeur-generaal Personeelszaken hem via een onderhoud met zijn advocaat weten dat de administratie de zaak als afgedaan beschouwde en dat er geen voor verzoeker nadelige beslissing zou worden genomen.

Verzoeker bleef er echter bij dat de Commissie hem had benadeeld door haar weigering hem — krachtens haar in artikel 24 omschreven verplichting — bij te staan of zelfs maar te beschermen tegen een lasterlijke aantijging welke aan zijn reputatie afbreuk kon doen; op 17 december 1974 richtte hij krachtens artikel 90 van het Statuut tot het tot aanstelling bevoegde gezag het verzoek „artikel 24 van het Statuut te doen naleven", hem op de hoogte te stellen van de uitkomsten waartoe het onderzoek reeds had geleid, het onderzoek voort te zetten en hem officieel en volledig mededeling te doen van de inhoud van het dossier; ook wenste hij zich met zoveel woorden van de tegen hem ingebrachte beschuldigingen te zien schoongewassen.

De administratie voelde kennelijk weinig voor verzoekers zienswijze en wilde de zaak beëindigen. In zijn antwoord van 24 februari 1975 deed de directeur-generaal Personeelszaken verzoeker weten dat er aan de klacht geen enkele bekendheid was gegeven en dat de zaak vertrouwelijk was behandeld; nogmaals werd verzoeker verzekerd dat er aan de zaak geen gevolg zou worden gegeven, zodat het incident tot geen enkele voor verzoeker nadelige consequentie zou leiden en op grond van een en ander achtte de directeur-generaal geen termen aanwezig om het onderzoek voort te zetten.

Verzoeker nam hiermede geen genoegen. Op 22 mei 1975 diende hij een klaagschrift in als bedoeld in artikel 90 van het Statuut. Hij bleef bij zijn verzoek om een beslissing die hem van iedere beschuldiging zou schoonwassen en verlangde vergoeding van morele, ja materiële schade, hem berokkend door de afwijzende beschikking welke de Commissie op zijn verzoek om bijstand had genomen.

Tegen die stilzwijgende beslissing is het onderhavige beroep gericht.

Uw Hof had reeds meermalen aanleiding zich uit te spreken over de toepassing van artikel 24, lid 1, van het Statuut, en U weet dat er ten processe meestal tweëerlei uitleg aan wordt gegeven.

Zoals ook in casu het geval is, bepleiten betrokkenen een ruime uitlegging, krachtens welke de instellingen der Gemeenschap in algemene zin voor hun personeel zouden hebben op te komen telkens wanneer derden of ook collega's of superieuren te hunnen aanzien optreden op een wijze welke als bedreiging, grove belediging, beschimping of smaad is te beschouwen en hun nadeel kan berokkenen.

Volgens verweerster kan daarentegen in artikel 24 alleen maar worden gelezen dat de administratie tot bijstand verplicht is voor zover de gelaedeerde ambtenaar zelf tot vervolging van de auteur(s) der tegen hem gerichte beschuldigingen het initiatief heeft genomen. De Commissie is voorstandster van een letterlijke, restrictieve uitlegging van artikel 24, lid 1, volgens welke het optreden der Commissie — aan de zijde van de betrokken ambtenaar — slechts een aanvullend, subsidiair, karakter zou dragen. Zij verwijst ten deze naar de conclusie van de advocaat-generaal Gand in de zaak 83-63, (Krawczinski t. Commissie, Jurispr. 1965, blz. 828).

Het ging erom of artikel 24 als een „op de buitenwereld gerichte bepaling, op grond waarvan de Gemeenschap haar medewerking verleent aan een door een van haar personeelsleden aanhangig gemaakte rechtsvervolging" ter regeling van uit dienstverhoudingen geboren moeilijkheden binnen de Gemeenschap zelf kan worden toegepast.

Uw Hof heeft die vraag in bevestigende zin beantwoord door artikel 24 niet alleen van toepassing te verklaren op bejegeningen welke een ambtenaar van buiten de administratie staande derden ondervindt, doch ook wanneer zulk een bejegening uitgaat van iemand die zelf in dienst van de Gemeenschappen werkzaam is, en wel met name wanneer het gaat om degene die hiërarchisch boven de betrokken ambtenaar gesteld is (arrest van 11. 7. 1974, Guillot t. Commissie, Jurispr. 1974, blz. 791).

Het komt ons in casu dan ook onnodig voor na te gaan of de auteur der tegen verzoeker gerichte aantijgingen, directeur van een privé-bedrijf, ten deze als derde is te beschouwen dan wel geacht moet worden uit hoofde van met de Commissie aangegane contracten aan de administratie gebonden te zijn — zodat de tegen verzoeker gerichte aanvallen rechtstreeks de interne dienstverhoudingen zouden raken —.

Wij moeten evenwel nog een stap verder gaan: de restrictieve opvatting der Commissie dient met kracht te worden verworpen. Verzoeker beroept zich namelijk niet alleen op artikel 24, lid 1, van het Statuut, doch ook op het algemeen beginsel dat de administratie een ambtenaar in bescherming heeft te nemen tegen ernstige beschuldigingen die afbreuk kunnen doen aan de eer en goede naam welke hij in de uitoefening van zijn beroep geniet.

In het arrest Guillot heeft Uw Hof evenwel uitgesproken dat de administratie dan verplicht is de nodige maatregelen te nemen om opheldering te verkrijgen met betrekking tot de vraag of de beschuldigingen gegrond zijn en, indien dat niet het geval blijkt, ze van de hand te wijzen.

In het licht van deze jurisprudentie zal nu moeten worden nagegaan of de Commissie in casu de op haar rustende verplichtingen is nagekomen.

Er is al aanstonds een aspect waarover geen verschil van mening kan bestaan, omdat het een door de administratie zelf toegegeven kwestie betreft, waarvan bovendien ook blijkt uit de bewoordingen van de brief welke de verantwoordelijke functionaris van het privé-bedrijf tot de directeur-generaal Personeelszaken en algemeen beheer heeft gericht. Er komen — aan het adres van verzoeker — aantijgingen in voor welke ten duidelijkste een beledigend en smadelijk karakter dragen en afbreuk kunnen doen aan de reputatie welke hij in de uitoefening van zijn beroep geniet; het gaat ook rechtstreeks om zijn gedrag in de dienst, en wel met name om de betrekkingen tussen hem en de werklieden der onderneming; bedoelde aantijgingen zijn erop gericht verzoeker bij zijn superieuren in discrediet te brengen. Het gaat dus om ernstige beschuldigingen welke hem — bij gegrondbevinding — ontegenzeglijk hadden kunnen schaden.

De administratie heeft er ook niet licht aan getild en gemeend dat het op haar weg lag een onderzoek naar de gegrondheid dezer beschuldigingen in te stellen.

Heeft zij nu wel de maatregelen genomen waartoe zij zowel op grond van artikel 24 als krachtens de op haar rustende algemene verplichting haar ambtenaren te beschermen, verplicht was?

Wij menen van wel. Verzoeker had geen stappen ondernomen welke tot een procedure voor de bevoegde nationale rechter konden leiden, zodat de Commissie hem niet in rechte behoefde bij te staan. Wij willen er verzoeker echter gaarne op wijzen dat een vervolging wegens beledigingen, beschimpingen of smaad zeer waarschijnlijk tot niets zou hebben geleid, immers er was aan de beschuldigingen geen enkele publiciteit gegeven.

De kwestie raakt dus alleen de verhoudingen binnen de administratie, en wij menen dat de directeur-generaal Personeelszaken terecht heeft gelast dat er met vermijding van iedere publiciteit een intern dienstonderzoek zou worden verricht.

Daarmede is ook gehandeld in overeenstemming met de in Uw arrest Guillot omschreven verplichting aan beschuldigingen niet meer dan de strikt nodige openbaarheid te geven.

Mocht verzoeker verlangen dat er een onderzoek op tegenspraak zou worden gevoerd en de klager in zijn aanwezigheid zou worden gehoord en kon hij voor zichzelf het recht opeisen de klager te antwoorden? Wij menen dat de commissie van onderzoek juist wijs heeft gehandeld door beschuldiger en beschuldigde niet tegenover elkaar te stellen en — met name ook — door niet zelf over te gaan tot het horen van de werklieden bij wie verzoeker eigener beweging voor hem gunstige verklaringen had ingewonnen —.

Het valt naar mijn mening in de administratie te prijzen dat zij er zo kennelijk op uit is geweest het conflict binnen de perken te houden en zo discreet mogelijk te werk is gegaan.

Verzoeker verwijt de administratie echter dat zij het onderzoek voortijdig zou hebben beëindigd en hem niet ambtshalve van alle stukken op de hoogte zou hebben gesteld. Hij had zich daarover stellig mogen beklagen indien de administratie te zijnen aanzien een beslissing mocht hebben genomen die schending van zijn statutaire rechten inhield dan wel tewerkstelling op een andere post of — a fortiori — oplegging van een disciplinaire straf. Dat is echter niet het geval; integendeel, de directeur-generaal Personeelszaken en algemeen beheer heeft bij aan verzoeker officieel medegedeelde beschikking besloten aan de klacht geen gevolg te geven en de zaak als afgedaan te beschouwen — en wel op zodanige wijze dat er voor verzoeker geen nadelige consequenties aan verbonden zouden zijn —.

In deze beslissing ligt ten duidelijkste besloten dat de tegen verzoeker ingebrachte beschuldigingen worden terzijde gelegd voorzover zij een voor hem beledigend karakter mochten dragen en erop gericht konden zijn hem in zijn eer en goede naam afbreuk te doen; het komt ons derhalve voor dat de administratie aan de door haar te eerbiedigen beginselen van behoorlijk bestuur een juiste toepassing heeft gegeven.

Mocht verzoeker meer verlangen? Wij dienen ten deze te onderscheiden tussen de aantijgingen die een beledigend karakter droegen — met name dat hij de onder zijn bevelen staande werklieden der firma zou „terroriseren" en erop uit zou zijn geweest de ter beschikking van de Commissie gestelde Ploeg werklieden te „ontwrichten" — en de feiten welke door verzoekers superieuren tevoren — onder meer in het stagerapport van 1972 — waren gereleveerd.

Enerzijds hebben wij te maken met lasterlijke en beledigende aantijgingen welke, mocht de administratie ze juist hebben bevonden, tot voor verzoeker schadelijke consequenties hadden kunnen leiden, anderzijds met feiten welke de administratie zelf — in het kader van haar bevoegdheid tot beoordeling van het gedrag van haar personeel — had vastgesteld.

Voor zover het hier gaat om de toepassing van artikel 24 van het Statuut en, meer in het algemeen, om het beginsel van bescherming van ambtenaren door de instellingen, zijn alleen de door klager geuite beschuldigingen in het geding.

Een heel andere aangelegenheid is de wijze waarop zijn gedrag, met name binnen de dienst, in het stagerapport en in de jaarrapporten is beoordeeld. Die beoordelingen kunnen stellig worden aangevochten door betrokkene, die desgewenst opmerkingen kan indienen; zij kunnen zelfs in rechte worden bestreden, maar dan komt het tot een heel andere procedure. Verzoeker heeft deze weg echter niet bewandeld. Integendeel, ofschoon uit het beoordelingsrapport van 31 oktober 1975 te zijnen aanzien opnieuw blijkt van de moeilijkheden waar-

toe zijn gedrag — en de daarmede samenhangende gespannen verhouding met personeel waarmede hij in de uitoefening van zijn beroep te maken kreeg — had geleid, ten processe is namens beide partijen betoogd dat bedoeld rapport, opgemaakt na de feiten welke tot het instellen van het beroep aanleiding hadden gegeven, buiten het debat moet blijven.

Wij zullen ons dus strikt houden aan hetgeen ten processe is gebleken omtrent de gestelde schending van artikel 24 van het Statuut — en van de op de administratie jegens haar personeelsleden rustende beschermingsplicht — en kunnen U slechts in overweging geven het beroep te verwerpen.

De vordering tot vergoeding van de schade welke de administratie verzoeker zou hebben berokkend is op een door verweerster in strijd met die beschermingsplicht gepleegde onrechtmatigheid gebaseerd. Zij moet eveneens worden verworpen, en wel naar het ons voorkomt om twee redenen.

In de eerste plaats heeft de administratie onzes inziens rechtmatig gehandeld en zich gedragen naar hetgeen ten deze strikt genomen haar plicht was.

Slechts wegens wederrechtelijk stilzitten had zij aansprakelijk kunnen worden gesteld.

In de tweede plaats is de — materiële of morele schade — niet bewezen. Van materiële schade is geen sprake, immers verzoekers statutaire rechten zijn niet aangetast — de administratie heeft de klacht zonder meer ter zijde gelegd en geen enkel voor verzoeker bezwarend besluit genomen —; wat betreft de — beweerdelijk in eer en goede naam geleden — morele schade: wij zagen dat de directeur-generaal Personeelszaken ervoor gezorgd heeft dat aan de tegen verzoeker ingebrachte beschuldigingen generlei schadelijke publiciteit werd gegeven.

Mocht de klacht ter kennis van derden zijn gebracht — bijvoorbeeld van de werklieden der onderneming — en mocht hij daardoor zijn benadeeld, dan dient hij de oorzaak bij zichzelf te zoeken aangezien hij eigener beweging verklaringen bij die werklieden heeft ingewonnen.

Wij concluderen dus tot verwerping van het beroep en tot compensatie van de kosten in dier voege dat elk van beide partijen, overeenkomstig artikel 70 van het Reglement voor de procesvoering, de eigen kosten zal dragen.