Conclusies van de Advocaat-Generaal

M. LAGRANGE

26 maart 1963

Vertaald uit het Frans

Mijnheer de President, mijne heren Rechters,

I

Gezien de omstandige uiteenzettingen waartoe deze zaak zowel bij de schriftelijke als bij de mondelinge behandeling aanleiding heeft gegeven, zullen wij onze toelichting tot het uiterste beperken. Dit geldt met name ten aanzien van de vragen van feitelijke aard waarover een ieder Uwer zich thans een oordeel kan vormen en die wij derhalve niet voornemens zijn nogmaals in bijzonderheden te bespreken. Wij wensen dan ook het accent in het bijzonder te leggen op de juridische aspecten van dit geding.

De heer Alvis werd met ingang van 6 november 1961 door de secretaris-generaal der Raden op contract als hulpfunctionaris aangesteld teneinde werkzaam te zijn bij de Conferentie tussen de Lid-Staten van de Europese Gemeenschappen en de derde landen die om hun toetreding tot deze Gemeenschappen hebben verzocht. Het contract was aangegaan voor onbepaalde tijd en kon te allen tijde wederzijds met inachtneming van een opzeggingstermijn van 1 maand worden beëindigd, met bepaling tevens dat de eerste drie maanden zouden worden beschouwd als een „proeftijd" na afloop waarvan de verbintenis „definitief" zou worden.

Bij beschikking van 8 augustus 1962, getekend door de directeur-generaal, werd dit contract beëindigd bij wege van ontslag, ingaande op de volgende dag en met vermelding van motieven welke aan dit ontslag een kennelijk disciplinair karakter gaven. Dit besluit eindigde evenwel met de volgende woorden: „overeenkomstig de bepalingen van Uw contract zal te Uwen opzichte een opzeggingstermijn van een maand worden toegepast"; deze bewoordingen beduidden dat een wedde over één maand aan de betrokkene zou worden uitbetaald ondanks het feit dat het ontslag met onmiddellijke ingang werd gegeven.

Bij verzoekschrift van 27 september 1962 vorderde de heer Alvis primair nietigverklaring van de te zijnen aanzien op 8 augustus 1962 genomen maatregel, alsmede zijn wederindienstneming en, subsidiair, veroordeling van de E.E.G. tot betaling ener schadeloosstelling ten bedrage van 5 miljoen Belgische franken.

In zijn „conclusies" van 2 oktober 1962, welke gelijktijdig met het verzoekschrift ter Griffie van het Hof werden geregistreerd, beperkt de heer Alvis zich tot genoemde subsidiaire conclusie tot toekenning ener schadeloosstelling, aldus blijkbaar afstand doende van zijn vordering tot wederindienstneming.

Met betrekking tot de competentie van het Hof bestaat er geen bedenking: deze berust op het reeds herhaaldelijk door U toegepaste artikel 179 van het E.E.G.-Verdrag.

Evenmin bestaat er enige moeilijkheid ten aanzien van de aard der rechtsbetrekking tussen verzoeker en de Raad: deze vloeit voort uit een publiekrechtelijke overeenkomst analoog aan die welke door U werd aangenomen met name in de arresten Lachmüller c.s. van 15 juli 1960. Het verschil bestaat evenwel hierin dat in het onderhavige geval de hoedanigheid van hulpfunctionaris uitdrukkelijk in de aanstellingsbrief werd vermeld. Hieruit volgt overigens niet dat de bepalingen van het Reglement no. 31 betrekking hebbende op de regeling voor de hulpfunctionarissen (artt. 51 e.v., Publikatieblad van 14 juni 1962, blz. 1453 e.v.) in casu van toepassing zijn, want het contract kwam tot stand vóór de dag van inwerkingtreding van genoemd Reglement (1 januari 1962), terwijl bovendien de overgangsbepalingen van artikel 99 van dit Reglement niet op de heer Alvis werden toegepast. Niettemin, waar het hier gaat om bekende voorschriften welke reeds ten tijde van de feiten waarop dit geding betrekking heeft in het Publikatieblad der Gemeenschappen opgenomen waren, zou de vraag kunnen rijzen of niet bepaalde in dit stuk vervatte regels geacht kunnen worden voor het onderhavige contract te gelden, althans voor zover deze algemene rechtsbeginselen tot uitdrukking schijnen te brengen.

II

Met name op één van de voorgedragen grieven zouden wij in het bijzonder Uw aandacht willen vestigen, de grief namelijk dat de aan verzoeker verweten feiten hem niet vooraf werden medegedeeld. Het staat immers vast dat aan de betrokkene van de tegen hem gerezen bezwaren geen kennis werd gegeven en hij evenmin uitgenodigd werd zich te verantwoorden vóór de beschikking werd aangenomen; immers deze uitnodiging werd eerst tot hem gericht op het ogenblik waarop hem het ontslagbesluit werd overhandigd. De heer Alvis klaagt met name over de beledigende wijze waarop, volgens hem, het ontslagbesluit aan hem werd betekend zonder dat hem de gelegenheid geboden werd zich te verantwoorden. Feitelijk is deze voorstelling van zaken onjuist, want hij werd uitdrukkelijk uitgenodigd zijn bezwaren voor te dragen en het is normaal dat hij hierom werd verzocht in het bijzijn van de twee verantwoordelijke hoofden van dienst.

Het juridische aspect van deze vraag achten wij evenwel van delicate aard en, hoewel verzoeker noch bij de mondelinge noch bij de schriftelijke behandeling op dit punt heeft geïnsisteerd, wensen wij zo duidelijk mogelijk ons standpunt te dien aanzien te bepalen.

Artikel 76 van het Reglement houdende de „regeling welke van toepassing is op de andere personeelsleden van de Gemeenschappen", dat wil zeggen op de andere functionarissen dan die welke onder het reeds genoemde Statuut vallen, luidt als volgt:

> „De overeenkomst kan zonder opzeggingstermijn worden beëindigd om redenen van tuchtrechtelijke aard indien de hulpfunctionaris opzettelijk of uit nalatigheid ernstig tekort schiet in zijn verplichtingen. Het met redenen omklede besluit wordt genomen door het in artikel 6, eerste alinea, bedoelde gezag, nadat de functionaris in staat is gesteld zich te verdedigen."

In casu werd de beschikking wel gemotiveerd, doch aan de betrokkene werd niet vooraf de gelegenheid geboden zijn verdediging voor te dragen. De vraag rijst dus of deze tekst, indien al toepasselijk, geschonden werd.

Op dit punt dient te worden opgemerkt dat de bepaling slaat op het geval dat de verbintenis van de hulpfunctionaris zonder opzeggingstermijn wordt beëindigd. De vraag is dan of een ontslag om tuchtrechtelijke redenen, weliswaar met onmiddellijke ingang, doch gevolgd door betaling van de wedde overeenkomende met de duur van de opzeggingstermijn, in werkelijkheid niet een ontslag betekent met inachtneming van de opzeggingstermijn in de zin van artikel 76. Op dit punt zou twijfel kunnen rijzen uit hoofde van de bepalingen van artikel 75 van genoemd reglement, hetwelk in bepaalde gevallen (lid 2, a) en d)) toekenning voorziet van zekere vergoedingen aan een functionaris hoewel diens contract zonder opzeggingstermijn wordt beëindigd: zou hieruit niet blijken dat de auteurs van het reglement het begrip „ontslag zonder opzeggingstermijn" wilden verbinden aan het criterium van de werking met onmiddellijke ingang en niet aan dat van het achterwege blijven der in het contract voorziene geldelijke vergoedingen? Dit schijnt echter niet het geval te zijn, immers uit de tekst blijkt dat de vergoedingen verschuldigd krachtens artikel 75, 2e lid, a) en d), niet gelijk behoeven te zijn aan het krachtens contract verschuldigde in geval van normale inachtneming van de opzeggingstermijn. Wij zijn dan ook van oordeel dat, indien de betrokkene al datgene ontvangt waarop hij krachtens contract aanspraak kan maken — waarmede de administratie haar contractuele verplichtingen heeft vervuld — er inderdaad sprake is van ontslag met inachtneming van een opzeggingstermijn, ook al wordt de betrokkene uitgenodigd zijn werkzaamheden om redenen van dienstbelang onmiddellijk te staken. Aanvaardt men deze interpretatie dan volgt hieruit dat artikel 76, zelfs indien het op het contract van de heer Alvis toepasselijk was, in casu niet werd geschonden.

Bovendien gold de „regeling welke van toepassing is op de andere personeelsleden" waarvan genoemd artikel 76 deel uitmaakt, niet voor het contract van verzoeker.

Vervolgens rijst evenwel de vraag of het niet vooraf mededelen der bezwaren niet in strijd komt met een algemeen rechtsbeginsel, waarvan artikel 76 slechts de toepassing op een bijzonder geval vormt. Wij menen dat op dit punt dient te worden onderscheiden

tussen de statutaire ambtenaren en de ambtenaren op arbeidscontract: onder de term „statutair" verstaan wij dan het klassieke begrip van de bekleding met een ambt door een eenzijdige rechtshandeling van de overheid, zulks in tegenstelling tot het begrip overeenkomst.

In het eerste geval kan de administratie slechts met inachtneming der betreffende wetten en reglementen de rechtstoestand van de ambtenaar wijzigen en – met name – zijn werkzaamheden beeindigen: ontslag, pensionering, enz. De rechtsstrijd waartoe zodanige besluiten aanleiding geven raakt de wettigheid van zodanige beschikkingen en wordt normaliter gevoerd in de vorm van een beroep tot nietigverklaring en, welke ook de omvang van 's rechters bevoegdheden moge zijn, deze vinden noodzakelijkerwijs hun grens in de discretionaire bevoegdheid van de administratie, waarvan altijd – zelfs in de meest ontwikkelde grondregelingen – een residu blijft bestaan.

In het tweede geval is de bevoegde rechter „de rechter van de overeenkomst" die over alle nodige bevoegdheden beschikt om te onderzoeken in hoeverre wederzijdse verplichtingen van partijen zijn miskend en om uit een eventuele miskenning zijn gevolgtrekkingen te maken; het feit dat het contract van publiekrechtelijke aard is verandert hieraan niets, behoudens dat de aard dier verplichtingen wordt gewaardeerd met inachtneming van de eisen welke noodzakelijkerwijs aan de openbare dienst eigen zijn (zie voor het vraagstuk van de arbeidscontractanten in overheidsdienst Duez en Debeyre, Droit administratif, 1952, blz. 744-746).

Het blijkt evenwel dat het algemene rechtsbeginsel van de mededeling der tegen de betrokkene gerezen bezwaren, van geval tot geval een andere toepassing vraagt. Wanneer het een ambtenaar in vaste dienst betreft, behoort deze mededeling aan de beschikking vooraf te gaan en op zodanige wijze te geschieden dat de betrokkene zich ten aanzien van die verwijten kan verantwoorden, ook in het geval waarin een eigenlijke tuchtrechtelijke procedure niet is voorzien. Betreft het daarentegen een arbeidscontract, dan zijn slechts toepasselijk de bij contract dan wel bij wettelijke of reglementaire voorschriften van algemene of bijzondere aard voorziene formele regels welke onmiddellijk toepasselijk zijn; zodanige regels gelden

niet in het onderhavige geval en het enige formele vereiste was derhalve een ontslagbesluit met toepassing van de contractuele opzeggingstermijn van één maand. Echter mogen, gelijk Gij in Uw rechtspraak hebt beslist, wat „de ontslagbeschikkingen betreft de contracten alleen worden verbroken met uitsluiting van elke willekeur en om redenen van dienstbelang" (Lachmüller e.a., 15 juli 1960, Jurisprudentie VI, blz. 956).

Het gaat alsdan niet meer om een formeel, maar om een materieel vereiste. Betreft het, gelijk in casu, een ontslag om disciplinaire redenen, dan is dit vereiste van bijzonder strikte aard: de betrokkene moet in staat worden gesteld zich volledig te verantwoorden en de administratie moet hem daartoe nauwkeurig en expliciet in kennis stellen van de tegen hem gerezen bezwaren. Geldt het een ontslagbeschikking, dan gaat het alleen om de motivering, welke een tweeledig doel heeft:

1. het in de gelegenheid stellen van de betrokkene om zich voor de rechter van de overeenkomst te verantwoorden,

2. het aan die rechter verschaffen van de voor zijn oordeel nodige gegevens.

Het contradictoire geding voor een rechterlijk college als het onze biedt evenwel ter zake alle gewenste garanties en geeft aan de betrokkene het recht niet alleen om kennis te nemen van de hem verweten feiten, doch eveneens om zich te dier zake volledig uit te spreken; zijnerzijds beschikt de rechter — die in zodanig geval zijn rechtsmacht in volle omvang uitoefent — over alle bevoegdheid hetzij om de nakoming der eventueel geschonden contractuele verplichtingen op te leggen, hetzij de vergoeding van de gehele geleden schade — in de vorm ener uitkering — te bevelen. Wij zien dus, dat de prealabele waarborg, gelegen in een aan de beschikking voorafgaande mededeling der gerezen bezwaren door de administratie — welke zekerheid onmisbaar voorkomt wanneer de beschikking slechts vatbaar is voor een uitsluitend de wettigheid rakend beroep tot nietigverklaring — wordt vervangen door een rechterlijke waarborg welke uiteraard krachtiger is dan de eerste en de behoefte daaraan doet vervallen.

Op grond van deze overwegingen zijn wij van oordeel dat, hoe delicaat deze vraag ook moge zijn, niettemin het achterwege blijven ener voorafgaande mededeling der bezwaren in casu niet als een grief kan worden aanvaard.

III

De vraag van de „motivering", doch die in werkelijkheid het geschil ten gronde en niet de vorm raakt, vertoont twee aspecten:

1. zijn de tegen betrokkene voorgebrachte feiten materieel juist?
2. zo ja, kunnen zij dan, hetzij op zichzelf hetzij in hun geheel of door de daaruit blijkende gedragingen van verzoeker, de ontslagbeschikking rechtvaardigen?

Wat *de juistheid der feiten* betreft kan worden gezegd dat het eerste feit, namelijk de brief aan de heer Newing niet wordt betwist.

Wat het tweede punt betreft, te weten het incident van 11 juli 1962, laat het administratieve onderzoek – door de rechterlijke enquête bevestigd – naar ons oordeel geen enkele twijfel aangaande de feitelijke juistheid van hetgeen aan verzoeker wordt verweten: de uiterst nauwkeurige verklaring van mejuffrouw Potz werd, althans op de beslissende punten, niet gemotiveerd door verzoeker betwist.

Blijft dus het derde feit of liever de groep van feiten, welke het ernstigste is en die, gevoegd bij de beide andere, het doorslaggevende motief vormde voor het ontslag.

Gelijk wij reeds in de aanvang zagen, zijn wij niet voornemens deze vraag – ten aanzien waarvan Gij over alle nodige gegevens beschikt – te bespreken. Wij beperken ons tot de opmerking dat ook op dit punt de juistheid der feiten – om een herhaaldelijk in Uw arresten voorkomende uitdrukking te bezigen – „naar de eis des rechts" bewezen voorkomt. Dit geldt niet alleen voor de door de getuigen waargenomen staat van dronkenschap, doch eveneens voor het werpen der glazen, welk feit als vaststaand dient te worden aangenomen gezien de „ernstige, nauwkeurige en onderling overeenstemmende" vermoedens op dit punt gerezen en mede gelet op

verzoekers weigering om enige opheldering te verschaffen over hetgeen hij heeft gedaan en de plaats waar hij zich tussen 20.30 uur en 20.55 uur bevond.

Wij merkten reeds op dat het Hof, wat het tweede punt betreft, alle bevoegdheid bezit tot toetsing van het oordeel der administratie aangaande de vraag of de feiten in hun onderlinge samenhang en gezien de daaruit blijkende gedragingen van verzoeker van zodanige aard waren dat zij diens ontslag rechtvaardigden. Het komt ons voor dat deze vraag zonder enige twijfel bevestigend moet worden beantwoord. Wat het eerste feit betreft, de brief aan de heer Newing, blijkt zulks reeds uit zijn inhoud en de omstandigheid dat daarvan door verzoeker mededeling werd gedaan aan het hoofd van de Taalkundige Dienst en aan zijn advocaten te Londen. Wat de twee andere feiten betreft, zelfs indien men voldoende rekening houdt met de omstandigheden waaronder vertalers in dienst van een diplomatieke conferentie hun taak uitoefenen — en eveneens met het Brusselse klimaat in perioden van grote warmte — is het niettemin duidelijk dat een openbare dienst van welke aard ook — en zeer zeker een aldus in het centrum der belangstelling staande administratie als die van de Europese Instellingen — geen genoegen kan nemen met gedragingen als die welke aan verzoeker worden verweten. Dit zou eveneens gelden, indien men het werpen van glazen door verzoeker buiten beschouwing liet op grond van de overweging dat bedoeld feit, anders dan wij menen, niet bewezen zou worden geoordeeld: het geheel der overige feiten rechtvaardigt zonder enige twijfel het met inachtneming van een opzeggingstermijn aan de heer Alvis gegeven ontslag.

Wij concluderen

- tot verwerping van het beroep
- en tot veroordeling van de heer Alvis in de kosten voor zover artikel 70 van het Reglement voor de procesvoering zulks voorziet.