

ARREST VAN HET GERECHT VOOR AMBTENARENZAKEN
(Derde kamer)
2 mei 2007

Zaak F-23/05

Jean-Louis Giraudy
tegen
Commissie van de Europese Gemeenschappen

„Ambtenaren — Beroep — Beroep tot schadevergoeding — Onderzoek van Europees Bureau voor fraudebestrijding (OLAF) — Overplaatsing — Verordening (EG) nr. 1073/1999 — Besluit 1999/396/EG, EGKS, Euratom — Fout — Schade — Beroepsziekte — Inaanmerkingneming van uitkeringen voorzien in artikel 73 van Statuut”

Volledige tekst in de taalversie van deze Jurisprudentie; de proces taal
is het Frans II-A-1 - 657

Betreft: Beroep, ingesteld krachtens de artikelen 236 EG en 152 EA en strekkende tot nietigverklaring van het besluit van 21 februari 2005 tot afwijzing van verzoekers klacht van 22 september 2004 alsmede tot veroordeling van de Commissie tot vergoeding van de door verzoeker beweerdelijk geleden schade ten belope van 264000 EUR aan materiële schade en 500000 EUR aan immateriële schade.

Beslissing: De Commissie wordt veroordeeld tot betaling aan verzoeker van een schadevergoeding van 15000 EUR voor de immateriële schade die hij heeft geleden door de aantasting van zijn goede naam en eer. Het beroep wordt voor het overige verworpen. De Commissie draagt haar eigen kosten en twee derde van verzoekers kosten. Verzoeker draagt een derde van zijn kosten.

Samenvatting

1. Europees Bureau voor fraudebestrijding (OLAF) — Verordening nr. 1073/1999 betreffende onderzoeken door het Europees Bureau voor fraudebestrijding — Door gemeenschapsinstellingen vastgestelde modaliteiten voor interne onderzoeken (Verordening nr. 1073/1999 van het Europees Parlement en de Raad, art. 5, tweede alinea; besluit 1999/396 van de Commissie, art. 2, eerste en tweede alinea)

2. Ambtenaren — Niet-contractuele aansprakelijkheid van instellingen — Voorwaarden

3. Ambtenaren — Organisatie van diensten — Tewerkstelling van personeel (Ambtenarenstatuut, art. 7, lid 1)

4. Ambtenaren — Zorgplicht van administratie (Ambtenarenstatuut, art. 7, lid 1, eerste alinea, en 25, tweede alinea)

5. Ambtenaren — Zorgplicht van administratie — Beginsel van behoorlijk bestuur (Ambtenarenstatuut, art. 73; verordening nr. 1073/1999 van het Europees Parlement en de Raad, 10e overweging en art. 8, lid 2)

6. *Ambtenaren — Zorgplicht van administratie*
(Verordening nr. 1073/1999 van het Europees Parlement en de Raad, art. 8, lid 2)

7. *Ambtenaren — Beroep tot schadevergoeding — Vorderingen tot vergoeding van schade volgende uit verzoekers ziekte en zijn invalideverklaring als gevolg van een dienstfout van de administratie*
(Ambtenarenstatuut, art. 73; Regeling voor de verzekering tegen ongevallen en beroepsziekten)

1. Blijkens de dwingende formulering van artikel 2, tweede alinea, van besluit 1999/396, betreffende de voorwaarden voor en de wijze van uitvoering van interne onderzoeken op het gebied van de bestrijding van fraude, corruptie en elke andere onwettige activiteit die schadelijk is voor de belangen van de Gemeenschappen, dat op dit punt naar de eerste alinea van ditzelfde artikel verwijst, moeten de secretaris-generaal, de directeuren-generaal en de diensthoofden van de Commissie het Europees Bureau voor fraudebestrijding (OLAF) onverwijld op de hoogte brengen, zodra zij kennis krijgen van „feiten welke het bestaan doen vermoeden van mogelijke gevallen van fraude, corruptie of van enige andere onwettige activiteit waardoor de belangen van de Gemeenschappen worden geschaad, of van ernstige feiten in verband met de uitoefening van werkzaamheden in dienstverband die kunnen worden aangemerkt als een niet-nakoming van de verplichtingen van de ambtenaren en andere personeelsleden van de Gemeenschappen die tot tuchtrechtelijke en, eventueel, strafrechtelijke vervolgingen aanleiding kan geven”. Het gebruik door de wetgever van het woord „vermoeden” impliceert evenwel noodzakelijkerwijs dat de in deze bepaling genoemde autoriteiten minimaal beoordelen of de feiten waarvan zij kennis hebben gekregen, wijzen op een mogelijke onregelmatigheid, en verleent hun dan ook een zekere beoordelingsvrijheid.

(cf. punt 98)

2. Gebreken in het interne-communicatiesysteem van een instelling die de verdenkingen van het Europees Bureau voor fraudebestrijding (OLAF) jegens een ambtenaar ten onrechte hebben kunnen doen toenemen, maar die niet beslissend zijn geweest voor de opening van een onderzoek tegen hem, kunnen, gelet op het bestaan van een hele reeks andere ernstige concordante elementen die op zich reeds de opening van een dergelijk onderzoek rechtvaardigden, niet leiden tot de niet-contractuele aansprakelijkheid van deze instelling wegens een dienstfout.

(cf. punten 109 en 111)

3. Het besluit om de ambtenaar die verantwoordelijk is voor een administratieve eenheid over te plaatsen voor de duur van een intern onderzoek dat het Europees Bureau voor fraudebestrijding (OLAF) heeft ingesteld naar mogelijke onregelmatigheden binnen die eenheid en dat het gevolg is van een aanbeveling van de directeur-generaal van OLAF om die ambtenaar in die periode de toegang tot de bureaus van die eenheid strikt te ontzeggen, teneinde het goede verloop van dit onderzoek te verzekeren, is in het belang van de dienst. Gelet op de ruime beoordelingsvrijheid waarover de administratie bij de beoordeling van dit belang beschikt, is een dergelijk besluit niet kennelijk onevenredig ten opzichte van het door die maatregel nagestreefde doel, namelijk elk gevaar voor een belangenconflict te vermijden en het goede verloop van het onderzoek te verzekeren. De omstandigheid dat andere mogelijkheden, zoals de aanvaarding van het voorstel van de ambtenaar om onbetaald verlof te nemen of hem met een dienstreis te belasten, wellicht evenzeer in het belang van de dienst zouden zijn geweest, maar beter zouden hebben gestrookt met de belangen van betrokkene, volstaat op zich niet om deze overplaatsingsmaatregel als onevenredig aan te merken. Dit besluit is evenmin in strijd met het beginsel van het vermoeden van onschuld, aangezien, enerzijds, het niet bedoeld is om de overgeplaatste ambtenaar te bestraffen, maar een bewarende maatregel vormt waarvan de duur beperkt is tot die van het onderzoek, en, anderzijds, het dienstbelang de vaststelling van een maatregel rechtvaardigt die ertoe strekt, een onderzoek kalm te laten verlopen, en dit eveneens zonder dat enige verantwoordelijkheid betreffende de onderzochte aangelegenheden bij de overgeplaatste ambtenaar wordt gelegd.

Aangezien de rechtmatigheid van een individuele handeling moet worden beoordeeld op basis van de elementen feitelijk en rechtens die bestonden op de dag waarop de handeling is verricht, kunnen de gegevens die het onderzoek nadien heeft opgeleverd en waarmee de verdenkingen tegen de betrokkene zijn weggenomen, ten slotte niet afdoen aan de rechtmatigheid van het overplaatsingsbesluit.

(cf. punten 139-146)

Referentie:

Gerecht van eerste aanleg: 16 april 2002, Fronia/Commissie, T-51/01, JurAmbt. blz. I-A-43 en II-187, punt 55; 4 juni 2003, Del Vaglio/Commissie, T-124/01 en T-320/01, JurAmbt. blz. I-A-157 en II-767, punt 77; 7 februari 2007, Clotuche/Commissie, T-339/03, JurAmbt. blz. I-A-2-29 en II-A-2-179, punten 69, 71 en 76; 7 februari 2007, Caló/Commissie, T-118/04 en T-134/04, JurAmbt. blz. I-A-2-37 en II-A-2-253, punten 109, 113 en 114

4. Dat de administratie tijdens een persconferentie heeft aangekondigd, zonder de betrokkene, een voormalig verantwoordelijke voor een dienst, er vooraf persoonlijk van op de hoogte te stellen, dat niets in de weg stond aan de intrekking van de overplaatsingsmaatregel die voorlopig jegens hem was getroffen teneinde het goede verloop te verzekeren van een intern onderzoek van het Europees Bureau voor fraudebestrijding (OLAF) naar eventuele onregelmatigheden binnen zijn dienst, is in strijd met het rechtmatige belang van de ambtenaar om rechtstreeks door de administratie en niet via de pers te worden ingelicht over een beslissende ontwikkeling in zijn beroepssituatie. Deze handelwijze doet afbreuk aan het door het Statuut gecreëerde evenwicht tussen de wederzijdse rechten en verplichtingen in de betrekkingen tussen het administratief gezag en de ambtenaren, en levert bijgevolg schending op van de zorgplicht van de administratie jegens de ambtenaar alsmede een dienstfout waarvoor het aansprakelijk kan worden gesteld.

(cf. punten 148, 149 en 183)

5. De regel van vertrouwelijkheid van de onderzoeken, zoals in artikel 8, lid 2, van verordening nr. 1073/1999 betreffende onderzoeken door het Europees Bureau voor fraudebestrijding (OLAF) ruim omschreven, moet worden uitgelegd in zijn context, en met name tegen de achtergrond van overweging 10 van de considerans van die verordening, waarin wordt verklaard dat die onderzoeken moeten worden uitgevoerd onder volledige eerbiediging van de fundamentele vrijheden. Deze regel dient dus niet aldus te worden uitgelegd dat hij er enkel toe strekt, de vertrouwelijkheid van informatie te beschermen teneinde de waarheid te kunnen achterhalen, maar wel aldus dat hij eveneens tot doel heeft, het vermoeden van onschuld en dus de goede naam van de bij deze onderzoeken betrokken ambtenaren of personeelsleden veilig te stellen. Naast de door deze bepaling geboden specifieke bescherming, rechtvaardigen zowel het beginsel van behoorlijk bestuur als de zorgplicht, evenals de eerbiediging van de aan een onafhankelijk orgaan zoals OLAF toekomende onderzoeksprerogatieven, dat de instelling waartoe de betrokken ambtenaar behoort de grootst mogelijke voorzichtigheid en terughoudendheid betracht bij de openbaarheid die wordt gegeven aan aantijgingen of verdenkingen van fraude. Dit geldt te meer, inzonderheid gelet op het recht van eenieder op het vermoeden van onschuld, zolang uit het onderzoek van OLAF nog geen enkele conclusie is getrokken.

Wanneer ernstige beschuldigingen de eer van een ambtenaar aantasten, dient de administratie te vermijden dat beschuldigingen openbaar worden gemaakt zonder dat dit strikt noodzakelijk is en dat over een ambtenaar verklaringen worden afgelegd die schadelijk kunnen zijn voor zijn beroepseer. Hieruit volgt dat de administratie in beginsel enerzijds moet vermijden dat aan de pers informatie wordt verstrekt die schadelijk voor de betrokken ambtenaar zou kunnen zijn, en anderzijds de nodige maatregelen moet nemen om binnen de instelling elke verspreiding van informatie die de ambtenaar in opspraak zou kunnen brengen, te voorkomen. Daarnaast moet echter worden vastgesteld dat binnen de gemeenschapsinstellingen een verantwoordelijkheidscultuur is ontstaan die met name tegemoetkomt aan het verlangen van het publiek, te worden ingelicht en erop te kunnen vertrouwen dat nalatigheden en fraudegevallen aan het licht komen en in voorkomend geval naar behoren worden geëlimineerd en bestraft. Dit heeft tot gevolg dat ambtenaren en personeelsleden die verantwoordelijkheid

dragen bij een gemeenschapsadministratie er rekening mee moeten houden dat er een gerechtvaardigde behoefte kan bestaan om bepaalde informatie aan het publiek mee te delen.

Gezien de mogelijkheid dat er een dergelijke behoefte bestaat, rust er in dit kader een grotere zorgplicht op de administratie jegens haar personeelsleden. Die versterking van de zorgplicht in het kader van het specifieke geval van een onderzoek lijkt des te noodzakelijker in een context waarin de media de eer of de beroepsreputatie van personen publiekelijk in twijfel kunnen trekken en op die manier de door deze laatsten reeds geleden schade nog kunnen verergeren en zelfs onherstelbaar kunnen maken.

Zodra een op verdenkingen van fraude gebaseerd onderzoek wordt geopend, is een zekere aantasting van de goede eer immers niet uitgesloten, met name indien dit onderzoek bekend wordt buiten de instelling. Wanneer op de betrokkene na afloop van een onderzoek waaraan een dergelijke bekendheid is gegeven, geen verdenkingen meer rusten, volstaat dit zelden om de door hem ondergane aantasting van zijn goede naam volledig ongedaan te maken. In het kader van de niet-contractuele aansprakelijkheid van de Gemeenschap komt de door de inleiding en de uitvoering van een onderzoek berokkende schade enkel voor vergoeding in aanmerking indien de betrokken instelling een fout heeft gemaakt waarvoor zij aansprakelijk is, hoe betreurenswaardig dit ook moge zijn voor de persoon op wie na afloop van dat onderzoek eventueel geen verdenkingen meer rusten. Voor zover een onderzoek mocht aantonen dat behalve van die immateriële schade sprake is van een beroepsziekte in de zin van artikel 73 van het Statuut, kan de ambtenaar voor het overige krachtens deze laatste bepaling een vergoeding vorderen in de vorm van een forfaitair bedrag, zonder dat hij enige fout van de instelling hoeft te bewijzen.

(cf. punten 161-167)

Referentie:

Hof: 11 juli 1974, Guillot/Commissie, 53/72, Jurispr. blz. 791, punten 3-5

Gerecht van eerste aanleg: 12 december 1995, Connolly/Commissie, T-203/95 R, Jurispr. blz. II-2919, punt 35; 17 december 2003, Chawdhry/Commissie, T-133/02, JurAmbt. blz. I-A-329 en II-1617, punt 107; 3 maart 2004, Vainker/Parlement, T-48/01, JurAmbt. blz. I-A-51 en II-197, punt 125

6. Maatregelen ter informatie van het publiek, die een instelling treft en die betrekking hebben op de overplaatsing van de verantwoordelijke voor een administratieve eenheid teneinde het goede verloop te verzekeren van een intern onderzoek van het Europees Bureau voor fraudebestrijding (OLAF) naar eventuele onregelmatigheden binnen zijn dienst, schenden niet de voor de onderzoeken van OLAF geldende vertrouwelijkheidsvereisten en worden gerechtvaardigd door het belang van de dienst wanneer, in de bijzondere omstandigheden van het geval, de opheffing van de vertrouwelijkheid omtrent niet enkel de overplaatsingsmaatregel maar ook de identiteit van de overgeplaatste ambtenaar niet voortvloeit uit de wil van de instelling, maar onvermijdelijk is gezien de aard van het door de betrokkene vervulde ambt, die door zijn functie regelmatige contacten had met de pers, en de reeds bestaande belangstelling van de pers voor de verdenkingen van onregelmatigheden, zodat het ontbreken van informatie zonder twijfel aanleiding zou hebben gegeven tot diverse speculaties, die zowel de belangen van de ambtenaar als die van de instelling konden schaden.

Deze instelling schendt niettemin de jegens haar personeelsleden op haar rustende zorgplicht, wanneer zij het ongebruikelijke initiatief neemt om naast het door OLAF ter aankondiging van de opening van het onderzoek verspreide perscommuniqué haar eigen perscommuniqué te verspreiden, waarvan de inhoud de indruk wekt dat de overgeplaatste ambtenaar persoonlijk betrokken was bij de mogelijke onregelmatigheden, en, nadat hij van alle blaam is gezuiverd, achterwege laat maatregelen te treffen die zouden hebben opgewogen tegen de abnormale negatieve openbaarheid als gevolg van de verspreiding van dit

perscommuniqué, zodat zij de belangen van de ambtenaar onvoldoende afweegt tegen haar eigen belangen en de voor hem door de opening van het onderzoek veroorzaakte schade niet tot het strikte minimum beperkt.

Een dergelijke gedraging vormt een dienstfout waarvoor de instelling aansprakelijk kan worden gesteld. Er is in dit verband sprake van een rechtstreeks, reëel causaal verband tussen die fout en de daaruit voor de ambtenaar voortvloeiende schade, namelijk de aantasting van zijn eer en goede naam die verder gaat dan de schade die een ambtenaar tegen wie een onderzoek van OLAF wordt ingesteld, onvermijdelijk lijdt.

(cf. punten 169, 170, 173, 180, 183 en 206)

7. De vorderingen tot vergoeding van de materiële en immateriële schade die een ambtenaar beweerdelijk heeft geleden als gevolg van zijn ziekte en de daaruit ontstane invaliditeit en die het gevolg zou zijn van een dienstfout van de administratie, en, met name, van de immateriële schade veroorzaakt door een schending van de zorgplicht die bij de betrokkene stress en grote ongerustheid heeft veroorzaakt waardoor een met zijn ziekte verband houdende schade is veroorzaakt of verergerd, moeten worden afgewezen. De gemeenschapsrechter is immers niet bevoegd om zich uit te spreken over het oorzakelijk verband tussen de arbeidsomstandigheden van een ambtenaar en de ziekte waarop hij zich beroept, aangezien artikel 19 van de Regeling voor de verzekering tegen ongevallen en beroepsziekten bepaalt dat het besluit waarbij een ziekte als beroepsziekte wordt gekwalificeerd, wordt genomen door het tot aanstelling bevoegd gezag op basis van de conclusies van de door de instellingen aangewezen arts of artsen, en, indien de ambtenaar zulks verlangt, na raadpleging van de in artikel 23 van deze regeling bedoelde medische commissie. De ter uitvoering van artikel 73 van het Statuut ingevoerde regeling voorziet dus in een forfaitaire vergoeding bij ongeval of beroepsziekte die zowel de materiële als de immateriële schade dekt, zonder dat de betrokkene een fout van de instelling hoeft te bewijzen. Enkel wanneer de uitkeringen waarin de statutaire regeling voorziet, ontoereikend zijn om de geleden schade volledig te vergoeden, kan de ambtenaar een aanvullende vergoeding vorderen.

Dat de verzoeker afstand heeft gedaan van de door hem uit hoofde van artikel 73 van het Statuut ingeleide procedure voor de erkenning van zijn ziekte als beroepsziekte, doet niet af aan deze conclusie. Deze afstand heeft namelijk geen invloed op de toepassing van de rechtsregel volgens welke de erkenning van een ziekte als beroepsziekte tot de bevoegdheid van het tot aanstelling bevoegd gezag behoort.

Vorderingen tot vergoeding van het deel van de immateriële schade dat in een aantasting van de eer en de goede naam van de verzoeker bestaat moeten door de rechter wel worden onderzocht, aangezien die schade geen verband houdt met de ziekte van de betrokkene en derhalve niet forfaitair kan worden vergoed uit hoofde van artikel 73 van het Statuut.

(cf. punten 193-196 en 198-201)

Referentie:

Hof: 8 oktober 1986, Leussink e.a./Commissie, 169/83 en 136/84, Jurispr. blz. 2801, punt 13; 9 september 1999, Lucaccioni/Commissie, C-257/98 P, Jurispr. blz. I-5251, punt 22

Gerecht van eerste aanleg: 14 mei 1998, Lucaccioni/Commissie, T-165/95, JurAmbt. blz. I-A-203 en II-627, punt 74; 15 december 1999, Latino/Commissie, T-300/97, JurAmbt. blz. I-A-259 en II-1263, punt 95