

ARREST VAN HET HOF (Vijfde kamer)

20 februari 1997 *

In zaak C-166/95 P,

Commissie van de Europese Gemeenschappen, vertegenwoordigd door D. Gouloussis, lid van haar juridische dienst, als gemachtigde, bijgestaan door B. Cambier, advocaat te Brussel, domicilie gekozen hebbende te Luxemburg bij C. Gómez de la Cruz, lid van haar juridische dienst, Centre Wagner, Kirchberg,

requirante,

betreffende hogere voorziening tegen het arrest van het Gerecht van eerste aanleg van de Europese Gemeenschappen (Derde kamer) van 28 maart 1995 (zaak T-12/94, Daffix/Commissie, JurAmbt. 1995, blz. II-233), strekkende tot vernietiging van dat arrest,

andere partij bij de procedure:

F. Daffix, ambtenaar van de Commissie van de Europese Gemeenschappen, wonende te Brussel, vertegenwoordigd door G. Vandersanden en L. Levi, advocaten te Brussel, domicilie gekozen hebbende te Luxemburg bij Fiduciaire Myson SARL, Rue Glesener 1,

wijst

* Procestaal: Frans.

HET HOF VAN JUSTITIE (Vijfde kamer),

samengesteld als volgt: J. C. Moitinho de Almeida, kamerpresident, L. Sevón, D. A. O. Edward, P. Jann (rapporteur) en M. Wathelet, rechters,

advocaat-generaal: A. La Pergola
griffier: D. Loutermann-Hubeau, hoofdadministrateur

gezien het rapport ter terechtzitting,

gehoord de pleidooien van partijen ter terechtzitting van 4 juli 1996,

gehoord de conclusie van de advocaat-generaal ter terechtzitting van 19 september 1996,

het navolgende

Arrest

- 1 Bij een op 30 mei 1995 ter griffie van het Hof neergelegd verzoekschrift heeft de Commissie van de Europese Gemeenschappen krachtens artikel 49 van 's Hofs Statuut-EG en de overeenkomstige bepalingen van 's Hofs Statuten-EGKS en EGA hogere voorziening ingesteld tegen het arrest van het Gerecht van eerste aanleg van 28 maart 1995 (zaak T-12/94, Daffix/Commissie, JurAmbt. 1995, blz. II-233) houdende nietigverklaring van het besluit van de Commissie van 18 maart 1993 waarbij jegens Daffix de tuchtmaatregel van tuchtrechtelijk ontslag zonder vermindering of intrekking van het ouderdomspensioen werd getroffen als bedoeld in artikel 86, lid 2, sub f, van het Statuut van de ambtenaren van de Europese Gemeenschappen (hierna: „Statuut”).

- 2 Uit het bestreden arrest blijkt, dat de Commissie overeenkomstig artikel 87, tweede alinea, van het Statuut in april 1991 een tuchtprocedure heeft ingeleid tegen Daffix, ambtenaar in de rang B 3 bij het directoraat-generaal Voorlichting, Communicatie, Cultuur en Audiovisuele sector (DG X) (r. o. 6).

- 3 Hem wordt verweten, drie bestelbonnen te hebben opgemaakt ter attentie van SA Newscom, een contractant van de Commissie, belast met het beheer van studio's in de kelder van het Berlaymont-gebouw te Brussel, met het oogmerk in totaal 450 000 BFR aan voorschotten in contanten te verkrijgen voor diensten die zouden zijn opgedragen aan een persoon buiten de instelling, een zekere — vooralsnog onbekende — mevrouw Lombaerts, en dit bedrag in werkelijkheid zelf te hebben gehouden. Daffix wordt er tevens van verdacht, op twee van de desbetreffende bestelbonnen de handtekening van het bevoegde adjunct-hoofd van de betrokken eenheid bij DG X te hebben vervalst (r. o. 3, 4, 9, 12 en 21 van het arrest).

- 4 Naar aanleiding van een rapport van het tot aanstelling bevoegde gezag en na verscheidene verhoren van Daffix en verscheidene verklaringen van ambtenaren oordeelde de tuchtraad in een advies van 18 februari 1993, dat niet was aangetoond, dat Daffix de bestelbonnen had vervalst en dat, hoewel zijn verklaringen elkaar en die van anderen tegenspraken, niet kon worden uitgesloten, dat het bedrag daadwerkelijk was doorgegeven aan de door Daffix genoemde persoon. De tuchtraad kwam niettemin tot de conclusie, dat hij als ambtenaar van de Europese Gemeenschappen ernstig was tekortgeschoten in zijn plichtsvervulling, omdat hij niet eerst de identiteit van die persoon had geverifieerd en zich niet van haar legitimatie had vergewist. De tuchtraad heeft het tot aanstelling bevoegde gezag dan ook aanbevolen, hem terug te zetten tot de rang B 5, salaristrap 1 (r. o. 19).

- 5 Na betrokkene te hebben gehoord, heeft het tot aanstelling bevoegde gezag op 18 maart 1993 een besluit (hierna: het „bestreden besluit”) genomen, dat als volgt is gemotiveerd:

„overwegende dat Daffix ervan wordt verdacht, valselijk drie bestelbonnen te hebben opgemaakt, bestemd voor de vennootschap Newscom, een contractant van de Commissie in de sector ‚cultuur’, en deze bestelbonnen te hebben gebruikt om de vennootschap Newscom ertoe te bewegen hem in juni en juli 1990 in drie gedeelten een aanzienlijk bedrag in contanten ten name en voor rekening van de Commissie te voldoen;

overwegende dat Daffix tijdens het verhoor op 10 april 1991 heeft toegegeven, de drie bestelbonnen te hebben opgemaakt, waarvan er één door hem persoonlijk was ondertekend namens zijn hiërarchieke meerdere, die hiertoe evenwel geen instructies had gegeven;

overwegende dat Daffix tijdens datzelfde verhoor heeft ontkend, de handtekening van zijn hiërarchieke meerdere op de andere twee bestelbonnen te hebben vervalst;

overwegende dat Daffix de drie bestelbonnen heeft gebruikt om van de vennootschap Newscom betaling van genoemd bedrag in contanten te verkrijgen, zonder hiertoe enigerlei instructies te hebben gekregen;

overwegende dat Daffix met betrekking tot de doorgifte van het van de vennootschap Newscom verkregen bedrag aan een persoon buiten de instelling en over de identiteit van die persoon uiteenlopende en vaak tegenstrijdige verklaringen heeft afgelegd, zodat deze niet in aanmerking kunnen worden genomen, mede gelet op de overige in de loop van deze tuchtprocedure opgetekende verklaringen;

overwegende dat derhalve op goede gronden kan worden aangenomen, dat Daffix het bedrag van 450 000 BFR, dat hij van de vennootschap Newscom in contanten heeft ontvangen, zelf heeft gehouden;

overwegende dat deze conclusie overigens wordt bevestigd door Daffix' verklaring tijdens het verhoor van 22 juli 1991;

overwegende dat Daffix voor de tuchtraad zelf heeft erkend, dat hij op 22 juli 1991 inderdaad deze verklaring heeft afgelegd, ook al heeft hij vervolgens geweigerd het proces-verbaal van dat verhoor te ondertekenen;

overwegende dat de feiten waarvan Daffix wordt verdacht, een zeer ernstige tekortkoming in zijn plichts vervulling vormen; zij ondermijnen immers de grondslag van de vertrouwensrelatie die tussen de instelling en elk van haar personeelsleden moet bestaan en een dergelijk gedrag rechtvaardigt een zwaardere sanctie dan de door de tuchtraad aanbevolen maatregel" (r. o. 21).

- 6 De Commissie heeft derhalve besloten tot tuchtrechtelijk ontslag van Daffix zonder vermindering of intrekking van het recht op ouderdomspensioen.
- 7 Voor een uitvoeriger beschrijving van de feiten wordt verwezen naar de rechtsoverwegingen 1 tot en met 23 van het bestreden arrest.
- 8 Bij op 18 januari 1994 ter griffie van het Gerecht neergelegd verzoekschrift heeft Daffix beroep tot nietigverklaring van het bestreden besluit ingesteld.

9 Daffix voerde ter zake vijf middelen aan, te weten onrechtmatigheid van de opgelegde sanctie, misbruik van bevoegdheid door het tot aanstelling bevoegde gezag en een kennelijke beoordelingsfout, schending van het recht van verweer, schending van artikel 7 van bijlage IX bij het Statuut en ontoereikende motivering (r. o. 29).

Het arrest van het Gerecht

10 Het Gerecht was van oordeel dat, gezien de omstandigheden van het geval, eerst het laatste middel diende te worden onderzocht.

11 In rechtsoverweging 31 van het arrest heeft het Gerecht allereerst dit pas bij repliek aangevoerde middel ontvankelijk verklaard. Wegens het belang dat in het algemeen de bij de uitoefening van hun bevoegdheden op de gemeenschapsinstellingen rustende motiveringsplicht heeft, besliste het Gerecht, dat het een middel van openbare orde betrof, dat als zodanig door de gemeenschapsrechter in ieder geval ambtshalve kan worden onderzocht.

12 In de rechtsoverwegingen 35 tot en met 46 heeft het Gerecht vervolgens onderzocht, of het bestreden besluit behoorlijk gemotiveerd was, na er in rechtsoverweging 32 aan te hebben herinnerd, dat volgens vaste rechtspraak de verplichting om een bezwarend besluit te motiveren tot doel heeft de betrokkene de nodige gegevens te verschaffen om vast te stellen of het besluit gegrond is, en rechterlijke toetsing van dat besluit mogelijk te maken (arresten Hof van 26 november 1981, zaak 195/80, Michel, Jurispr. 1981, blz. 2861, r. o. 22, en 21 juni 1984, zaak 69/83, Lux, Jurispr. 1984, blz. 2447, r. o. 36; arrest Gerecht van 20 maart 1991, zaak T-1/90, Pérez-Mínguez Casariego, Jurispr. 1991, blz. II-143, r. o. 73).

- 13 Ten aanzien hiervan heeft het Gerecht in rechtsoverweging 42 van het arrest in de eerste plaats vastgesteld, dat in het bestreden besluit niet voldoende nauwkeurig wordt omschreven, welke aan Daffix ten laste gelegde feiten het tot aanstelling bevoegde gezag ertoe hebben gebracht hem de sanctie tuchtrechtelijk ontslag op te leggen.
- 14 In rechtsoverweging 35 heeft het Gerecht meer in het bijzonder beslist, dat uit het bestreden besluit geenszins blijkt, of de vervalsing van de bestelbonnen voor het tot aanstelling bevoegde gezag een bewezen feit is.
- 15 Aangezien Daffix ontkende de handtekening op de bestelbonnen te hebben vervalst en het tot aanstelling bevoegde gezag niet aangaf, waarom het geen nader onderzoek had ingesteld om te achterhalen wie de ondertekenaar kon zijn geweest, had het tot aanstelling bevoegde gezag zijn besluit op dit punt uitdrukkelijk en omstandig behoren te motiveren, aldus het Gerecht in rechtsoverweging 36.
- 16 Tevens heeft het Gerecht in rechtsoverweging 40 vastgesteld, dat het tot aanstelling bevoegde gezag Daffix' verklaring dat hij het litigieuze bedrag aan een derde zou hebben doorgegeven, niet van de hand mocht wijzen zonder uitdrukkelijk te motiveren, waarom het meende, dat de door betrokkene aangevoerde bewijsmiddelen zijn verklaring niet konden schragen, vooral omdat hij zijn bekentenis later had ingetrokken. Het Gerecht heeft hieraan toegevoegd, dat een nauwkeurige omschrijving van de ten laste gelegde feiten des te meer geboden was, daar volgens de tuchtraad enerzijds niet was bewezen, dat Daffix de bestelbonnen had vervalst, en anderzijds niet kon worden uitgesloten, dat hij het geld inderdaad aan Lombaerts had doorgegeven.
- 17 In de tweede plaats heeft het Gerecht in rechtsoverweging 46 beslist, dat het bestreden besluit geen verklaring bevat waaruit voldoende duidelijk blijkt, waarom het tot aanstelling bevoegde gezag voor een zwaardere sanctie heeft gekozen dan de door de tuchtraad voorgestelde maatregel.

- 18 Op basis van al deze punten heeft het Gerecht in rechtsoverweging 47 geoordeeld, dat de motivering van het bestreden besluit hem geen gelegenheid bood de rechtmatigheid ervan werkelijk te toetsen; in rechtsoverweging 47 ontzegde het voorts het tot aanstelling bevoegde gezag de mogelijkheid, dit motiveringsgebrek in de loop van de procedure alsnog te zuiveren, zulks teneinde het recht van verweer in tuchtzaken onverkort te garanderen. Het Gerecht heeft het bestreden besluit derhalve nietig verklaard wegens onvoldoende motivering.

De hogere voorziening

- 19 In haar verzoekschrift in hogere voorziening stelt de Commissie, dat het Gerecht het gemeenschapsrecht heeft geschonden door het bestreden besluit nietig te verklaren wegens onvoldoende motivering. Hiertoe voert zij drie middelen aan: ten eerste, het middel inzake motiveringsgebreken is voor het Gerecht pas bij repliek aangevoerd; ten tweede, de beoordeling daarvan door het Gerecht is ongefundeerd; en ten slotte, het Gerecht heeft bij de beoordeling van de motivering ten onrechte geen rekening gehouden met de toelichtingen die de Commissie in de loop van de beroepsprocedure heeft gegeven.
- 20 Daffix stelt in zijn opmerkingen, dat hij de hogere voorziening ongegrond acht.

Het eerste middel

- 21 Het eerste middel klaagt, dat het Gerecht ten onrechte op de motiveringsgebreken is ingegaan, omdat dit middel niet-ontvankelijk was, aangezien Daffix het niet in de precontentieuze fase doch eerst bij repliek had aangevoerd.

- 22 De Commissie bestrijdt met name de opvatting van het Gerecht in rechtsoverweging 31 van zijn arrest, dat motiveringsklachten steeds ambtshalve door de gemeenschapsrechter kunnen worden onderzocht. Zij is van mening, dat weliswaar in het geval van het ontbreken van elke vorm van motivering een aantasting van het recht van verweer evenals van de goede werking van de instellingen, omdat het Gerecht en het Hof hun taak niet kunnen vervullen, kan worden aanvaard, doch dat dit anders is, wanneer de bestreden handeling een begin van een motivering bevat.
- 23 Ten aanzien hiervan zij eraan herinnerd, dat volgens vaste rechtspraak de verplichting om een bezwarend besluit te motiveren, ten doel heeft de gemeenschapsrechter in staat te stellen toezicht uit te oefenen op de wettigheid van het besluit, en de betrokkene voldoende gegevens te verschaffen om vast te stellen, of het besluit gegrond is (arrest Michel, reeds aangehaald, r. o. 22).
- 24 Het ontbreken van een motivering of een ontoereikende motivering, waardoor deze rechterlijke toetsing wordt belemmerd, zijn bijgevolg middelen van openbare orde die ambtshalve door de gemeenschapsrechter kunnen en moeten worden opgeworpen (arresten van 20 maart 1959, zaak 18/57, Nold, Jurispr. 1959, blz. 93, en 1 juli 1986, zaak 185/85, Usinor, Jurispr. 1986, blz. 2079, r. o. 19).
- 25 Aangezien het onderzoek van dergelijke middelen derhalve in elke stand van het geding kan plaatsvinden, is het niet zo, dat de verzoeker zich hierop niet meer kan beroepen, enkel op grond dat hij ze niet in zijn klacht heeft opgeworpen.
- 26 Mitsdien moet het eerste middel worden verworpen.

Het tweede middel

- 27 Het tweede middel klaagt, dat de beoordeling door het Gerecht aangaande de onvoldoende motivering van het bestreden besluit ongefundeerd is.
- 28 De Commissie betoogt, dat het bestreden besluit zowel een uitdrukkelijke motivering als een motivering in de vorm van een verwijzing naar een aantal stukken en verklaringen bevatte. De geldigheid van de motivering had dan ook in het licht van al die feiten en omstandigheden moeten worden beoordeeld.
- 29 Zij stelt met name, dat haar conclusie dat Daffix het bedrag van 450 000 BFR had gehouden, de kern van de motivering was. Deze conclusie was gebaseerd op de ongerijmdheden en de tegenstrijdige verklaringen van Daffix als blijktend uit het gehele administratieve dossier waarop het bestreden besluit berustte. In de motivering werd overigens de bekentenis van Daffix genoemd en die was op zichzelf al voldoende om de getroffen maatregel te rechtvaardigen.
- 30 Bovendien verklaart zij wel degelijk te hebben aangegeven, waarom zij van het voorstel van de tuchtraad was afgeweken: het tot aanstelling bevoegde gezag had, anders dan de tuchtraad, het feit dat hij het geld had gehouden bewezen geacht, en daarbij vermeld, dat het vertrouwen dat het in het personeel moest kunnen stellen, door Daffix was beschaamd.
- 31 Het bestreden besluit was ook voldoende gemotiveerd wat de vervalsing van de bestelbonnen betreft. Deze grief berustte niet alleen op de mogelijk nagemaakte handtekening van de hiërarchieke meerdere van Daffix, maar ook op een aantal andere door de Commissie aangevoerde feiten, die Daffix niet had betwist.

- 32 De Commissie verwijt het Gerecht dan ook artikel 190 EG-Verdrag en artikel 25 van het Statuut te hebben geschonden door eisen te stellen die verder gaan dan het doel waartoe de motiveringsplichting strekt, te weten de betrokkene en de rechter in staat te stellen na te gaan, of de vastgestelde feiten de sanctie rechtvaardigen.
- 33 Aan het bestreden besluit liggen de volgende feiten en omstandigheden ten grondslag:
- het valselijk opmaken van drie bestelbonnen, bestemd voor de vennootschap Newscom, en het gebruik daarvan om die vennootschap ertoe te bewegen aan Daffix ten name en voor rekening van de Commissie een aanzienlijk bedrag, te weten 450 000 BFR, te overhandigen (eerste overweging van het besluit);
 - de omstandigheid dat Daffix tijdens een verhoor heeft toegegeven de drie bestelbonnen te hebben opgemaakt, waarvan er één door hem persoonlijk was ondertekend namens zijn hiërarchieke meerdere, zonder dat deze hiertoe instructies had gegeven (tweede overweging van het besluit);
 - de omstandigheid dat hij deze bestelbonnen heeft gebruikt zonder hiertoe enigerlei instructies te hebben gekregen (vierde overweging van het besluit);
 - de tegenstrijdigheden in de verklaringen van Daffix met betrekking tot de vraag, of hij het geld daadwerkelijk had doorgegeven aan een persoon buiten de instelling, alsmede over de identiteit van die persoon (vijfde overweging van het besluit);
 - het feit dat Daffix heeft bekend het geld inderdaad zelf te hebben gehouden, welke bekentenis hij vervolgens heeft ingetrokken (zesde en zevende overweging van het besluit).

- 34 Anders dan het Gerecht in rechtsoverweging 42 van zijn arrest heeft beslist, moet worden aangenomen, dat de ten laste gelegde feiten in het bestreden besluit voldoende nauwkeurig zijn omschreven. Voorts is het besluit het resultaat van een in 1990 ingeleide tuchtprocedure, waarvan de bijzonderheden betrokkene genoegzaam bekend waren. Gelet op het dossier en de daarop betrekking hebbende overwegingen van het bestreden besluit als weergegeven in rechtsoverweging 33 van dit arrest, kan bovendien niet worden aanvaard, dat rechterlijke toetsing van de rechtmatigheid van dat besluit onmogelijk was.
- 35 Door te beslissen dat de ten laste gelegde feiten in het bestreden besluit niet voldoende nauwkeurig waren omschreven en dat bijgevolg artikel 190 van het Verdrag en artikel 25 van het Statuut waren miskend, heeft het Gerecht derhalve het recht geschonden.
- 36 In rechtsoverweging 45 van zijn arrest heeft het Gerecht geoordeeld, dat het bestreden besluit slechts een stereotiepe motivering van de sanctie bevat, omdat het niet de bijzondere redenen noemt, waarom het tot aanstelling bevoegde gezag, gelet op de specifieke omstandigheden van dit geval, heeft besloten tot tuchtrechtelijk ontslag en niet tot terugzetting in rang, zoals de tuchtraad had aanbevolen.
- 37 Uit de in rechtsoverweging 33 van dit arrest omschreven omstandigheden blijkt evenwel, dat het tot aanstelling bevoegde gezag, in tegenstelling tot de tuchtraad, ervan overtuigd was, dat Daffix het litigieuze bedrag zelf had gehouden, dat hij een bestelbon had vervalst en dat hij die met nog twee andere had gebruikt om een betaling te verkrijgen, zonder hiertoe instructies te hebben ontvangen van zijn hiërarchieke meerdere. Terwijl de tuchtraad Daffix slechts had verweten, dat hij de identiteit van de betrokken derde niet had geverifieerd en zich niet had vergewist van haar legitimatie, hetgeen door de tuchtraad werd aangemerkt als ernstige tekortkoming in de plichtsvervulling van een ambtenaar, heeft het tot aanstelling bevoegde gezag de door hem vastgestelde feiten aangemerkt als zeer ernstige

tekortkoming in de vervulling van de verplichtingen van een ambtenaar jegens zijn instelling, waardoor de grondslag van de vertrouwensrelatie tussen de instelling en haar personeel werd ondermijnd (zie de negende overweging van het bestreden besluit). Uit het bestreden besluit blijkt derhalve voldoende duidelijk dat — ofschoon niet uitdrukkelijk genoemd — dít de reden was waarom het tot aanstelling bevoegde gezag van het advies van de tuchtraad was afgeweken.

- 38 Onder deze omstandigheden dient te worden aangenomen, dat het Gerecht het recht heeft geschonden door in rechtsoverweging 46 van zijn arrest te beslissen, dat het bestreden besluit geen verklaring bevat waaruit voldoende duidelijk blijkt, waarom het tot aanstelling bevoegde gezag voor een zwaardere sanctie heeft gekozen dan de door de tuchtraad voorgestelde maatregel.
- 39 Bijgevolg moet het bestreden arrest, voor zover daarbij het bestreden besluit wegens onvoldoende motivering is nietig verklaard en de Commissie in de kosten is verwezen, worden vernietigd zonder dat het derde ter staving van de hogere voorziening aangevoerde middel behoeft te worden onderzocht.

Terugverwijzing van de zaak naar het Gerecht

- 40 Artikel 54, eerste alinea, van 's Hofs Statuut-EG luidt: „In geval van gegrondheid van de hogere voorziening vernietigt het Hof de beslissing van het Gerecht. Het kan dan zelf de zaak afdoen wanneer deze in staat van wijzen is, dan wel haar voor afdoening verwijzen naar het Gerecht.”
- 41 Het Hof acht zichzelf niet in staat zelf in deze uitspraak te doen. De zaak dient derhalve te worden terugverwezen naar het Gerecht ter beslissing op de overige door verzoeker in eerste aanleg aangevoerde, in rechtsoverweging 29 van het bestreden arrest genoemde middelen.

HET HOF VAN JUSTITIE (Vijfde kamer),

rechtdoende:

- 1) Vernietigt het arrest van het Gerecht van eerste aanleg van 28 maart 1995, gewezen in zaak T-12/94, Daffix/Commissie, voor zover het de nietigverklaring van het besluit van de Commissie van 18 maart 1993 inzake Daffix' tuchtrechtelijk ontslag wegens onvoldoende motivering en de verwijzing van de Commissie in de kosten betreft.

- 2) Verwijst de zaak terug naar het Gerecht van eerste aanleg ter beslissing op de overige door verzoeker in eerste aanleg aangevoerde, in rechtsoverweging 29 van het aangevochten arrest genoemde middelen.

- 3) Houdt de beslissing inzake de kosten aan.

Moitinho de Almeida

Sevón

Edward

Jann

Wathelet

Uitgesproken ter openbare terechtzitting te Luxemburg op 20 februari 1997.

De griffier

De president van de Vijfde kamer

R. Grass

J. C. Moitinho de Almeida