



Jurisprudentie

ARREST VAN HET GERECHT (Kamer voor hogere voorzieningen)

21 mei 2014*

„Hogere voorziening — Openbare dienst — Tijdelijk functionarissen — Overeenkomst voor bepaalde tijd — Besluit tot niet-verlenging — Afwijzing van klacht — Motiveringsplicht — Motivering gegeven in het besluit tot afwijzing van de klacht”

In zaak T-347/12 P,

betreffende een hogere voorziening tegen het arrest van het Gerecht voor ambtenarenzaken van de Europese Unie (Derde kamer) van 13 juni 2012, Mocová/Commissie (F-41/11), strekkende tot vernietiging van dit arrest,

Dana Mocová, wonende te Praag (Tsjechië), vertegenwoordigd door D. de Abreu Caldas, S. Orlandi, A. Coolen, J.-N. Louis en É. Marchal, advocaten,

rekwirante,

andere partij in de procedure:

Europese Commissie, vertegenwoordigd door J. Currall en D. Martin als gemachtigden,

verweerster in eerste aanleg,

wijst

HET GERECHT (Kamer voor hogere voorzieningen),

samengesteld als volgt: M. Jaeger (rapporteur), president, O. Czúcz en S. Papasavvas, rechters,

griffier: C. Kristensen, administrateur,

gezien de stukken en na de terechtzitting op 8 oktober 2013,

het navolgende

Arrest¹

[omissis]

* Procestaal: Frans.

1 — Enkel de punten van dit arrest waarvan het Gerecht publicatie nodig acht, worden weergegeven.

Hogere voorziening

Procedure

- 10 Bij brief, neergelegd ter griffie van het Gerecht op 3 augustus 2012, heeft rekwirante krachtens artikel 95 van het Reglement voor de procesvoering van het Gerecht een verzoek om rechtsbijstand ingediend teneinde de onderhavige hogere voorziening in te stellen. Bij beschikking van 20 december 2012, Mocová/Commissie (T-347/12 P AJ, niet gepubliceerd in de Jurisprudentie), heeft de president van het Gerecht het verzoek om rechtsbijstand afgewezen.
- 11 Bij memorie, neergelegd ter griffie van het Gerecht op 8 januari 2013, heeft rekwirante de onderhavige hogere voorziening ingesteld. Bij brief van 25 april 2013 heeft rekwirante op grond van artikel 146 van het Reglement voor de procesvoering een met redenen omkleed verzoek ingediend om in het kader van de mondelinge fase van de procedure te worden gehoord.
- 12 Partijen zijn in hun pleidooien en hun antwoorden op de mondelinge vragen van het Gerecht gehoord ter terechtzitting van 8 oktober 2013.

Conclusies van partijen

- 13 Rekwirante verzoekt het Gerecht:
 - het bestreden arrest te vernietigen;
 - diensengevolge, het besluit tot afwijzing van haar verzoek om verlenging van haar overeenkomst nietig te verklaren;
 - de Commissie te verwijzen in de kosten van de procedure in eerste aanleg en van de procedure in hogere voorziening.
- 14 In haar op 10 april 2013 neergelegde memorie van antwoord verzoekt de Commissie het Gerecht:
 - de hogere voorziening deels niet-ontvankelijk en deels ongegrond te verklaren;
 - rekwirante te veroordelen tot betaling van de kosten die zij in het kader van deze procedure heeft gemaakt.

In rechte

[omissis]

Eerste middel, ontleend aan het „ontbreken van een relevante motivering”

[omissis]

– Vermeende onjuiste rechtsopvatting ontleend aan de wijziging van de motivering van de weigering om rekwirantes overeenkomst te verlengen in de precontentieuze fase

- 26 Rekwirante is van mening dat het Gerecht voor ambtenarenzaken van een onjuiste rechtsopvatting is uitgegaan door zijn redenering te baseren op een grond – namelijk het bestaan van budgettaire problemen – die geen verband houdt met het besluit van 15 oktober 2010 en door het TAOBG pas in het stadium van het antwoord op de klacht is aangevoerd.
- 27 Hiermee heeft het Gerecht voor ambtenarenzaken om te beginnen de rechtspraak miskend dat de motivering van het besluit tot afwijzing van een klacht wordt geacht samen te vallen met de motivering van het besluit waartegen de klacht was gericht (zie in die zin arresten Gerecht van 19 oktober 1995, *Obst/Commissie*, T-562/93, *JurAmbt. blz. I-A-247 en II-737*, punt 79, en 6 november 1997, *Berlingieri Vinzek/Commissie*, T-71/96, *JurAmbt. blz. I-A-339 en II-921*, punt 79). Voorts heeft het het legaliteitsbeginsel geschonden, op grond waarvan de motivering van een besluit alleen kan berusten op elementen van vóór of uit dezelfde tijd als dat besluit. Ten slotte heeft het het doel van de precontentieuze procedure miskend, namelijk de partijen de mogelijkheid geven om een minnelijke regeling van het geschil te treffen (arrest Gerecht van 26 januari 2000, *Gouloussis/Commissie*, T-86/98, *JurAmbt. blz. I-A-5 en II-23*, punt 61).
- 28 Volgens de Commissie zijn die argumenten ongegrond.
- 29 Vastgesteld zij dat uit het bestreden arrest blijkt dat de waarnemend directeur-generaal van OLAF rekwirante bij brief van 15 oktober 2010, in antwoord op haar verzoek om verlenging van haar overeenkomst van tijdelijk functionaris, heeft aangegeven dat deze overeenkomst op 31 december 2010 zou aflopen, daar er geen mogelijkheid was om deze nog te verlengen na de maximumperiode van acht jaar voor tijdelijk personeel bij OLAF.
- 30 In zijn antwoord van 11 februari 2011 heeft het TAOBG rekwirantes klacht van 10 november 2010 echter afgewezen zonder te verwijzen naar de anti-cumulatieregeling van acht jaar, doch heeft het dat besluit gebaseerd op de budgettaire mogelijkheden, het belang van de dienst en rekwirantes verdiensten en geschiktheid.
- 31 In deze omstandigheden, die rekwirante in eerste aanleg heeft betwist omdat deze een tegenstrijdige motivering zouden vormen, heeft het Gerecht voor ambtenarenzaken op basis van de punten 58 en 59 van het reeds aangehaalde arrest *Commissie/Birkhoff* om te beginnen geoordeeld dat, gelet op het evolutieve karakter van de precontentieuze procedure, het de motivering in het besluit tot afwijzing van de klacht was die in aanmerking moest worden genomen voor het onderzoek van de rechtmatigheid van het aanvankelijke bezwarende besluit, daar deze motivering werd geacht samen te vallen met dat laatste besluit. Het heeft echter gepreciseerd dat het de rechtmatigheid van het aanvankelijke bezwarende besluit was die moest worden onderzocht, en wel in het licht van de motivering in het besluit tot afwijzing van de klacht.
- 32 Het Gerecht voor ambtenarenzaken heeft – in punt 38 van het bestreden arrest – voorts geoordeeld dat de omstandigheid dat het TAOBG zich in de afwijzing van de klacht, onder handhaving van het besluit om rekwirantes overeenkomst niet te verlengen, aldus is afgeweken van de motivering in het besluit van 15 oktober 2010 en een andere motivering heeft gegeven, op zich niet tot de onwettigheid van het besluit tot niet-verlenging leidt, daar de klachtprocedure nu juist tot doel heeft om heronderzoek door het TAOBG van het betwiste besluit mogelijk te maken in het licht van de in de klacht aangevoerde grieven en om zo nodig de motivering die aan het dictum van het besluit ten grondslag ligt te wijzigen.

- 33 Opgemerkt zij dat het Gerecht voor ambtenarenzaken, door zich voor zijn oordeel dat rekening moest worden gehouden met de motivering in de afwijzing van de klacht te baseren op het evolutieve karakter van de precontentieuze fase, slechts de gevolgen heeft getrokken uit de vaste rechtspraak over de vaststelling van de betwistbaarheid van het antwoord op de klacht, waaruit blijkt dat het TAOBG in het besluit tot afwijzing van de klacht zijn besluit kan aanvullen of zelfs kan wijzigen.
- 34 Zo is geoordeeld dat de administratieve klacht en de uitdrukkelijke of stilzwijgende afwijzing daarvan een onderdeel vormen van een complexe procedure en slechts een voorwaarde waren om beroep te kunnen instellen bij de rechter. In deze omstandigheden heeft het beroep, zelfs indien dit formeel tegen de afwijzing van de klacht is gericht, tot gevolg dat bij de rechter beroep wordt ingesteld tegen het bezwarende besluit waartegen de klacht is ingediend, behalve wanneer de afwijzing van de klacht een andere strekking heeft dan die van het besluit waartegen de klacht is ingediend. Het is immers mogelijk dat een uitdrukkelijk besluit tot afwijzing van een klacht, gelet op de inhoud ervan, het door de verzoeker bestreden besluit niet bevestigt. Dit is het geval wanneer het besluit tot afwijzing van de klacht een heronderzoek van de situatie van de verzoeker bevat op basis van nieuwe gegevens rechtens en feitelijk of het oorspronkelijke besluit wijzigt of aanvult. In die gevallen vormt de afwijzing van de klacht een besluit dat is onderworpen aan het toezicht van de rechter, die het in aanmerking neemt bij de beoordeling van de rechtmatigheid van het bestreden besluit of het zelfs beschouwt als een bezarend besluit dat in de plaats komt van het oorspronkelijke besluit (zie arrest Gerecht van 21 september 2011, Adjemian e.a./Commissie, T-325/09 P, Jurispr. blz. II-6515, punt 32 en aldaar aangehaalde rechtspraak).
- 35 Deze opvatting wordt eveneens ondersteund door de overweging dat de aanvulling van de motivering in het stadium van het besluit tot afwijzing van de klacht, in overeenstemming is met het doel van artikel 90, lid 2, van het Statuut van de ambtenaren van de Europese Unie (hierna: „Statuut”), volgens hetwelk het besluit over de klacht zelf met redenen omkleed wordt. Deze bepaling impliceert immers noodzakelijkerwijs dat het gezag dat zich over de klacht moet uitspreken niet gebonden is aan de eventueel ontoereikende of in geval van een stilzwijgend afwijzend besluit zelfs ontbrekende motivering van het besluit waartegen de klacht is ingediend (arrest Gerecht van 7 juli 2011, Longinidis/Cedefop, T-283/08 P, punt 72).
- 36 In dit verband moet worden beklemtoond dat de door rekwirante genoemde rechtspraak, volgens welke de instelling een aanvankelijk onjuiste motivering niet mocht vervangen door een volledig nieuwe motivering (arrest Berlingieri Vinzek/Commissie, reeds aangehaald, punt 79), betrekking heeft op het bijzondere geval waarin de instelling, nadat beroep is ingesteld, aanvullende gronden geeft en dus niet van toepassing is op de precontentieuze fase.
- 37 Anders dan rekwirante stelt, is die uitlegging noch in strijd met de regel van overeenstemming tussen het verzoekschrift en de klacht noch met het doel van de precontentieuze procedure noch met het legaliteitsbeginsel.
- 38 Wat ten eerste de regel van overeenstemming tussen het verzoekschrift en de klacht alsmede het doel van de precontentieuze procedure betreft, moet worden beklemtoond dat de precontentieuze procedure zoals voorzien in artikel 90 van het Statuut, dat op grond van artikel 46 RAP van toepassing is op tijdelijk functionarissen, in totaliteit tot doel heeft, een minnelijke regeling van het geschil tussen de ambtenaar en de administratie mogelijk te maken en te bevorderen (arresten Hof van 23 oktober 1986, Schwiering/Rekenkamer, 142/85, Jurispr. blz. 3177, punt 11, en 14 maart 1989, Del Amo Martinez/Parlement, 133/88, Jurispr. blz. 689, punt 9; arrest Gerecht van 29 maart 1990 Alexandrakis/Commissie, T-57/89, Jurispr. blz. II-143, punt 8), en het gezag waaronder de ambtenaar ressorteert te verplichten zijn besluit naar aanleiding van daartegen mogelijkerwijs ingebrachte bedenkingen opnieuw te onderzoeken (arrest Hof van 21 oktober 1980, Vecchioli/Commissie, 101/79, Jurispr. blz. 3069, punt 31; beschikking Gerecht van 28 januari 1993, Piette de Stachelski/Commissie, T-53/92, Jurispr. blz. II-35, punt 16).

- 39 Volgens de rechtspraak beoogt de regel van overeenstemming tussen het verzoekschrift en de klacht aldus te vermijden dat de ambtenaar of functionaris bepaalde of zelfs alle grieven alleen tijdens de contentieuze fase aanvoert met als gevolg dat elke mogelijkheid van buitengerechtelijke regeling van het geschil aanzienlijk wordt verminderd. In die omstandigheden heeft het TAOBG, daar het niet in staat is om met de nodige nauwkeurigheid kennis te nemen van de grieven of de wensen van de betrokkene (arrest Schwiering/Rekenkamer, reeds aangehaald, punt 11, en arrest Gerecht van 12 maart 1996, Weir/Commissie, T-361/94, JurAmbt. blz. I-A-121 en II-381, punt 27), immers geen enkele mogelijkheid om zijn aanspraken eventueel in te willigen of hem een minnelijke regeling voor te stellen, zodat het geschil niet rechtstreeks voor de rechter wordt gebracht.
- 40 Het doel om de betrokkene en het TAOBG in het precontentieuze stadium de regeling van het geschil mogelijk te maken, betekent echter niet dat de ambtenaar in alle omstandigheden het recht heeft om in de precontentieuze fase op te komen tegen elke nieuwe grond die het TAOBG in het kader van de administratieve fase aanvoert.
- 41 Zo moet in het bijzonder worden opgemerkt dat het TAOBG volgens vaste rechtspraak weliswaar niet verplicht is om een bevorderingsbesluit jegens de adreessaat ervan of jegens de niet-bevorderde kandidaten te motiveren (arrest Hof van 16 december 1987, Delauche/Commissie, 111/86, Jurispr. blz. 5345, punt 13; arresten Gerecht van 6 juli 1999, Séché/Commissie, T-112/96 en T-115/96, JurAmbt. blz. I-A-115 en II-623, punt 76, en 12 december 2002, Morello/Commissie, T-338/00 en T-376/00, JurAmbt. blz. I-A-301 en II-1457, punt 48), doch dat het wel verplicht is om zijn besluit tot afwijzing van een klacht, die een niet-bevorderde kandidaat op grond van artikel 90, lid 2, van het Statuut heeft ingediend, te motiveren, daar de motivering van dat afwijzende besluit wordt geacht samen te vallen met de motivering van het besluit waartegen de klacht was ingediend (arresten Hof van 30 oktober 1974, Grassi/Raad, 188/73, Jurispr. blz. 1099, punt 13, en 7 februari 1990, Culin/Commissie, C-343/87, Jurispr. blz. I-225, punt 13; arrest Gerecht van 12 februari 1992, Volger/Parlement, T-52/90, Jurispr. blz. II-121, punt 36). De motivering moet ten laatste worden gegeven in de afwijzing van de klacht (arresten Gerecht van 20 februari 2002, Roman Parra/Commissie, T-117/01, JurAmbt. blz. I-A-27 en II-121, punt 26, en 15 september 2005, Casini/Commissie, T-132/03, JurAmbt. blz. I-A-253 en II-1169, punt 32).
- 42 Omgekeerd is het TAOBG volgens de rechtspraak niet verplicht om de klacht uitdrukkelijk te beantwoorden, wanneer het oorspronkelijke besluit zelf is gemotiveerd (zie naar analogie arrest Hof van 9 december 1993, Parlement/Volger, C-115/92 P, Jurispr. blz. I-6549, punt 23).
- 43 Evenzo heeft artikel 90, lid 1, van het Statuut, dat op grond van artikel 46 RAP van toepassing is op tijdelijk functionarissen, zelf betrekking op het geval waarin het – per definitie niet gemotiveerde – ontbreken van antwoord bij het verstrijken van de termijn van vier maanden vanaf de indiening van het verzoek, gelijkstaat aan een stilzwijgend afwijzend besluit waartegen een klacht kan worden ingediend, zodat de motivering die het TAOBG in dat geval geeft door de tijdelijk functionaris pas in het contentieuze stadium kan worden betwist.
- 44 In het kader van de eerbiediging van het recht op een effectieve rechterlijke bescherming moet echter worden gepreciseerd dat wanneer de klager kennis neemt van de motivering van het voor hem bezwarende besluit door middel van het antwoord op zijn klacht of wanneer die motivering de motivering in het bestreden besluit wijzigt of substantieel aanvult, elk middel dat voor het eerst in het stadium van het verzoekschrift wordt aangevoerd en dat de gegrondheid van de motivering in het antwoord op de klacht beoogt te betwisten, ontvankelijk moet worden geacht. In dergelijke gevallen heeft de betrokkene immers niet nauwkeurig en definitief kennis kunnen nemen van de motivering die ten grondslag ligt aan het voor hem bezwarende besluit.
- 45 Wat ten tweede de vermeende schending van het legaliteitsbeginsel betreft, is het juist dat de rechtmatigheid van een besluit moet worden beoordeeld aan de hand van de elementen feitelijk en rechtens waarover de instelling beschikte toen zij het besluit vaststelde. Gelet op het evolutieve

karakter van de precontentieuze fase zoals eerder uiteengezet, moet echter worden opgemerkt dat de uitwerking van het besluit waarbij het definitieve standpunt van de instelling wordt vastgelegd, wordt beëindigd bij de vaststelling van het antwoord door het TAOBG op de door de tijdelijk functionaris ingediende klacht. Dit betekent dat de rechtmatigheid van het definitieve, voor rekwirante bezwarende besluit wordt beoordeeld aan de hand van de elementen feitelijk en rechtens waarover de instelling beschikte bij de uitdrukkelijke of stilzwijgende vaststelling van dat antwoord, zonder afbreuk te doen aan de mogelijkheid, voor de instelling, om onder de in de rechtspraak voorziene voorwaarden aanvullende preciseringen te geven in de contentieuze fase. Er kan derhalve niet worden geoordeeld dat het Gerecht voor ambtenarenzaken het legaliteitsbeginsel heeft geschonden.

- 46 Uit de voorgaande overwegingen volgt dat het Gerecht voor ambtenarenzaken niet van een onjuiste rechtsopvatting is uitgegaan door te oordelen dat de rechtmatigheid van het besluit om rekwirantes overeenkomst van tijdelijk functionaris niet te verlengen moest worden onderzocht aan de hand van de motivering gegeven in het besluit tot afwijzing van de klacht, ook al was deze niet opgenomen in het besluit van 15 oktober 2010.

[omissis]

HET GERECHT (Kamer voor hogere voorzieningen),

rechtdoende, verklaart:

- 1) **De hogere voorziening wordt afgewezen.**
- 2) **Dana Mocová draagt haar eigen kosten alsmede de kosten die de Europese Commissie in het kader van deze procedure heeft gemaakt.**

Jaeger

Czúcz

Papasavvas

Uitgesproken ter openbare terechtzitting te Luxemburg op 21 mei 2014.

ondertekeningen