CONSEIL DE L'EUROPE ——— ——— COUNCIL OF EUROPE

TRIBUNAL ADMINISTRATIF ADMINISTRATIVE TRIBUNAL

Recours n^{os} 187/1994 et 193/1994 (ROOSE I et II
c/ Gouverneur du Fonds de Développement Social du Conseil de l'Europe)

Le Tribunal Administratif, composé de :

M. Carlo RUSSO, Président,
M. Kåre HAUGE,
M. Hans G. KNITEL, Juges,

assistés de :

M. Sergio SANSOTTA, Greffier, et de
Mme Claudia WESTERDIEK, Greffier Suppléant

a rendu, après en avoir délibéré, la présente sentence.

PROCÉDURE

1. Monsieur Roose a introduit son premier recours le 27 juin 1994 et le second le 21 octobre 1994. Ces recours ont été enregistrés respectivement les 1^{er} juillet 1994 et 25 octobre 1994 sous les n^{os} 187/1994 et 193/1994.
2. Le requérant a déposé des mémoires ampliatifs le 30 août 1994 et le 7 novembre 1994.
3. Le Gouverneur du Fonds de Développement Social du Conseil de l'Europe a fait parvenir ses observations en réponse le 4 octobre 1994 et le 12 décembre 1994.
4. Le requérant a présenté des observations en réplique le 4 novembre 1994 et le 16 février 1995.
5. A la demande du Gouverneur du Fonds, le Tribunal a invité le Président du Conseil de discipline à transmettre une copie des pièces qui ont été communiquées aux parties au cours de la procédure disciplinaire engagée contre le requérant. Ces pièces ont été déposées au Tribunal, qui en a accusé réception le 9 mars 1995.

6. Au cours de la procédure, les parties ont demandé qu'il soit procédé à certaines auditions de témoins. Le 23 mai 1995, le Tribunal a décidé, à titre provisoire, qu'il n'était pas nécessaire de procéder à ces auditions à ce stade de la procédure. Il s'est cependant réservé la possibilité d'ordonner certaines mesures d'instruction après le déroulement des audiences.

7. A la demande du Gouverneur, le Tribunal a demandé, le 28 juin 1995, au Président de la Commission Bancaire et Financière de Bruxelles de lui communiquer des informations relatives à la gestion de la succursale du Crédit du Nord à Bruxelles, aux conditions d'ouverture de cette succursale ainsi qu'aux conditions et aux motifs de sa fermeture. Des informations ont également été demandées concernant l'utilisation par le requérant du compte du Fonds de Développement Social du Conseil de l'Europe, ainsi que des comptes dont il avait la gestion, tant ses comptes personnels que les autres.

Par courrier du 14 juillet 1995, le Président de la Commission Bancaire et Financière de Bruxelles a répondu à la demande d'information adressée par le Tribunal le 28 juin 1995. Invoquant le secret professionnel auquel sont tenus les membres de la Commission Bancaire et Financière et les membres de son personnel, il s'est déclaré embarrassé par le caractère général de l'objet de la demande et a, par ailleurs, suggéré de demander des renseignements auprès du siège central de l'ancienne succursale belge du Crédit du Nord, à Lille.

Le Gouverneur a répondu le 7 août 1995 en suggérant au Tribunal cinq questions à poser simultanément à la Commission Bancaire et Financière belge et au directeur du siège central de l'ancienne succursale belge du Crédit du Nord à Lille.

Par message télécopié du 16 août 1995, le requérant a informé le Tribunal qu'il n'avait pas d'observations à faire valoir sur la réponse du Président de la Commission Bancaire et Financière de Bruxelles du 14 juillet 1995.

Le Tribunal, par délibération du 29 août 1995, a estimé qu'il n'était pas nécessaire de procéder à des investigations supplémentaires.

8. Par délibération du 26 juin 1995, le Tribunal a décidé la jonction, en vue de leur connexité, des deux recours n^{os} 187/1994 et 193/1994, conformément à l'article 14 de son Règlement intérieur.

9. L'audience publique dans ces affaires a eu lieu le 27 juin 1995 à Strasbourg. Le requérant était représenté par Maître J.-D. Sicault, avocat à la cour d'appel de Paris ; le Gouverneur du Fonds de Développement Social du Conseil de l'Europe était représenté par Maître J.-M. De Forges, avocat à la cour d'appel de Paris.

10. Lors de la procédure orale, le Tribunal a pris acte que les parties ont renoncé à leurs demandes d'auditions des témoins qu'elles avaient présentées au cours de la procédure écrite. Le Tribunal n'a pas considéré nécessaire d'ordonner des auditions d'office.

EN FAIT

11. Le requérant a été recruté, dans le cadre d'un premier contrat à durée déterminée, au Fonds de Développement Social du Conseil de l'Europe à compter du 1^{er} septembre 1986, au grade A4, pour occuper les fonctions de chef de service de la trésorerie sous l'autorité du Directeur général des finances et de la trésorerie. A l'époque des faits, il avait le grade A5 échelon 11 et son nouveau contrat à durée déterminée, daté du 31 juillet 1992, prenant effet le 1^{er} septembre 1992, était conclu pour une durée de quatre ans.

Dans le cadre de ses fonctions de trésorier et chef du front Office et sous l'autorité du Gouverneur, le requérant était notamment chargé de la gestion des besoins et des surplus de trésorerie résultant des flux financiers journaliers ainsi que de la gestion et de la couverture des risques de taux d'intérêt et de change découlant des opérations opérées par le Gouverneur et les autorités de tutelle, notamment quant au financement des projets du Fonds. Il était également autorisé, dans les limites fixées, à traiter d'opérations de marché qui ne découlaient pas directement des flux de trésorerie et/ou de risques liés au financement des projets. Il assurait enfin la gestion du portefeuille-titres pour lequel il était seul habilité à traiter des opérations d'achat et de vente. Par ailleurs, il conseillait le Gouverneur sur la stratégie de gestion des risques de taux d'intérêts et de change existant ou à naître, du chef des opérations traitées par le Fonds ainsi que sur les opérations à effectuer.

Le requérant a fait l'objet d'une procédure disciplinaire, accompagnée d'une mesure de suspension de fonctions, à l'adoption de laquelle le Gouverneur du Fonds a également indiqué aux banques, avec lesquelles le requérant était en contact pour le compte du Fonds, qu'il n'était plus habilité « à engager des opérations, ni à donner des ordres quels qu'ils soient pour le compte du Fonds ». A l'issue de cette procédure, le requérant a été révoqué.

Le requérant a exercé deux recours. Le premier est dirigé contre la décision d'ouvrir la procédure disciplinaire, de le suspendre de ses fonctions ainsi que de notifier aux banques le retrait de son habilitation à engager des opérations au nom du Fonds. Le second recours est dirigé contre la sanction consistant en sa révocation, infligée à l'issue de la procédure disciplinaire.

Le Fonds de Développement Social (« le Fonds »)

12. Le Fonds de Développement Social – anciennement Fonds de Réétablissement du Conseil de l'Europe – a été créé en 1956 par un Accord Partiel du Conseil de l'Europe. Il est également ouvert aux États non-membres.

Il s'agit d'une institution financière intergouvernementale, dont le siège administratif est à Paris. Son capital est constitué des participations des Etats membres sous la forme de titres de participation mis à leur disposition selon le pourcentage de répartition prévu par son statut. Les objectifs prioritaires du Fonds sont l'aide aux réfugiés, aux migrants et aux populations frappées par des catastrophes naturelles ou écologiques.

Le Statut du Fonds a été révisé en 1993, mais le nouveau texte n'est pas encore entré en vigueur car tous les Etats membres n'ont pas encore achevé la procédure de ratification.

13. Le Fonds se compose d'un Comité de Direction, qui est l'organe suprême du Fonds et fixe notamment les principes de gestion ; d'un Conseil d'administration, qui a tous les pouvoirs nécessaires à l'administration du Fonds et donne notamment au Gouverneur des directives d'ordre général ou particulier ; d'un Gouverneur, qui assure l'administration courante du Fonds sous la surveillance du Conseil d'administration et d'un Comité de Surveillance, qui vérifie les comptes de gestion et du bilan.

Le Secrétariat du Comité de Direction, du Conseil d'administration et du Comité de Surveillance du Fonds est assuré par le Conseil de l'Europe. Le Gouverneur et son secrétariat sont localisés à Paris.

En 1993, le Fonds comptait 62 agents, engagés sous contrats à durée déterminée ou indéterminée.

14. Le 18 juillet 1956, le Conseil d'administration du Fonds a adopté la Résolution 4 (1956) qui prévoit d'une part que les dispositions des règlements en vigueur au Conseil de l'Europe, et notamment le Statut des agents, sont applicables aux agents du Fonds. Cette Résolution prévoit également que « le Gouverneur exerce, en ce qui concerne les agents du Fonds, les pouvoirs prévus pour le Secrétaire Général du Conseil de l'Europe pour ces diverses dispositions ».

Par sa Résolution 247 (1993), le Comité de Direction du Fonds a adopté le nouveau Statut du Fonds (non encore entré en vigueur), qui prévoit également, dans son article XI - Section 1 - lettre d, que « le Statut des agents du Conseil de l'Europe est applicable aux agents du Fonds dans les matières non couvertes par une décision spécifique du Conseil d'administration ».

15. Par un Accord entre le Gouverneur du Fonds et le Secrétaire Général du Conseil de l'Europe, entré en vigueur le 16 février 1994, la compétence du Tribunal Administratif a été « étendue à l'examen des recours intentés, dans les conditions précisées à l'article 60 du Statut des agents, contre le Gouverneur du Fonds à raison des actes d'ordre administratif visés à l'article 59, paragraphe 1^{er} du Statut des agents ».

Les faits de l'espèce

16. Les organes dirigeants ont décidé la réalisation d'un audit interne car, alors que le Fonds finance des prêts destinés à financer des réalisations à caractère social (accueil des réfugiés, logement social notamment), des détournements dans l'emploi de ces prêts ont été soupçonnés.

17. A la demande du Conseil d'administration du Fonds, trois rapports d'audit interne ont été établis, par la société Ernst & Young International. Ces rapports datent des 27 août, 12 octobre et 22 octobre 1992 et concernent respectivement les procédures d'octroi et de suivi des engagements du Fonds, l'analyse des frais généraux du Fonds et la gestion financière du Fonds. Ces rapports ont révélé des dysfonctionnements et irrégularités commises au sein du même Fonds.

Ainsi, concernant les procédures d'octroi et de suivi des engagements du Fonds, le rapport d'audit du 27 août 1992 a conclu à l'existence d'une limitation volontaire des moyens d'identification, d'évaluation et de suivi des projets, ce qui a conduit le Fonds à exercer un suivi

peu rigoureux, voire laxiste, de l'utilisation des financements, entièrement délégué aux Etats bénéficiaires.

En matière de frais généraux, il résulte du rapport du 12 octobre 1992 que les règles et procédures ne sont ni définies de façon précise ni appliquées, ce qui, d'une part, engendre des discriminations et des comportements individuels contraires à l'éthique professionnelle d'une organisation financière internationale et, d'autre part, renforce le pouvoir d'intervention du Gouverneur.

Quant à la gestion financière du Fonds, l'audit a conclu, dans son rapport du 22 octobre 1992, que le système ne donnait pas l'information indispensable à la mesure de l'exposition globale du Fonds au risque de taux ou de change, pas plus que la mesure de la sensibilité du résultat du Fonds aux décalages et retournements du marché, ce qui nuisait à la conduite d'une politique active sur les marchés.

18. Ces rapports avaient pour objet la situation générale du Fonds sans viser des personnes précises.

Dans ces rapports, l'audit a formulé certaines recommandations concernant les problèmes abordés.

19. Un autre rapport a, par la suite, été rédigé par un inspecteur (M. Violette), chargé de suivre la mise en place effective des recommandations résultant des trois rapports d'audit Ernst & Young International.

Ce rapport, daté du 16 septembre 1993, avait également pour objet la situation générale du Fonds et visait plus particulièrement à savoir si les recommandations avaient été suivies, sans non plus viser des personnes précises.

Ce rapport a confirmé les irrégularités constatées dans les rapports précédents.

20. Dans un communiqué en date du 10 novembre 1993, le Comité des Ministres du Conseil de l'Europe a déploré les dysfonctionnements et irrégularités commises au sein du Fonds. Il a déclaré appuyer toutes les mesures prises pour y remédier et principalement la réforme du Statut décidée par les Etats membres du Fonds. Enfin, il a recommandé aux organes du Fonds « d'éclairer les responsabilités d'agents » et « de suspendre d'urgence les personnes mises en cause par l'audit ».

21. Le 15 novembre 1993, le Gouverneur du Fond, Monsieur Roger Vanden Branden, a démissionné.

22. A la demande du Comité de Direction du Fonds, en décembre 1993, une enquête administrative a été ordonnée concernant les responsabilités éventuelles de certains agents. Un rapport a été établi le 13 décembre 1993 par M. Sharpe, Directeur adjoint de l'administration du Conseil de l'Europe. Ce rapport concerne cinq fonctionnaires mais ne vise pas le requérant.

23. Le nouveau Gouverneur, M. Raphaël Alomar, a pris ses fonctions le 20 décembre 1993. Il a

ordonné une enquête complémentaire, qui a donné lieu à un deuxième rapport rédigé par M. Sharpe, déposé le 18 mars 1994. Ce rapport concerne six agents mais ne vise pas non plus le requérant.

24. Les 4 et 28 février 1994, M. M. B. s'est présenté spontanément à la Présidente du Comité de Direction du Fonds, pour lui remettre certains documents. M. M. B., actuellement consultant financier et expert agréé auprès des tribunaux belges ainsi que conseiller de la chambre de commerce et d'industrie de Bruxelles, était, à l'époque des faits, directeur des engagements et du contrôle à la succursale de Bruxelles de la banque française Crédit du Nord et disposait d'une large délégation en matière de crédit.

La Présidente du Comité de Direction du Fonds a remis ces documents au nouveau Président du Comité de Direction du Fonds. Ce dernier, le nouveau Président du Conseil d'administration du Fonds et le Gouverneur ont estimé que ces documents faisaient apparaître des fautes très graves commises par le requérant et qu'ils devaient être remis entre les mains de la justice française, ce qui a été fait le 9 mars 1994.

25. Le Gouverneur a entamé une procédure disciplinaire le 11 mars 1994 contre le requérant, en application des articles 54 à 58 du Statut des agents du Conseil de l'Europe. Cette mesure était accompagnée d'une mesure de suspension de fonctions (article 57 du Statut des agents) et d'une notification aux banques du retrait de l'habilitation du requérant à engager des opérations au nom du Fonds.

26. Le requérant a formé une réclamation administrative, suivie d'un recours (n° 187/1994) contre cette décision. A l'issue de la procédure disciplinaire, le Gouverneur a décidé de révoquer le requérant, décision contre laquelle ce dernier a également formé un recours (n° 193/1994).

27. Le 11 mars 1994, l'immunité diplomatique du requérant a été levée par le Secrétaire Général du Conseil de l'Europe.

28. Une instruction a été ouverte en France en octobre 1994 et est toujours en cours à ce jour.

Premier recours (n° 187/1994)

29. Envisageant d'ouvrir une procédure disciplinaire contre le requérant, le Gouverneur a consulté le Président du Conseil de discipline le 9 mars 1994 à propos de la suspension du requérant. Le 11 mars 1994, il a entendu ce dernier. Le même jour, il a établi le rapport de saisine du Conseil de discipline du Conseil de l'Europe ouvrant la procédure disciplinaire et a décidé de suspendre le requérant de ses fonctions. Durant la période de suspension, son traitement a été réduit d'un tiers. Le Gouverneur a également adressé un message télécopié aux banques avec lesquelles le requérant était en contact pour le compte du Fonds, indiquant qu'il n'était plus habilité « à engager des opérations, ni à donner des ordres quels qu'ils soient pour le compte du Fonds ». Le rapport de saisine a été reçu le 21 mars 1994 par le Président du Conseil de discipline, qui l'a envoyé le 22 mars 1994 à l'avocat du requérant.

30. Dans ce rapport de saisine du 11 mars 1994, le Gouverneur du Fonds reprochait au

requérant, d'une part, le fait d'être titulaire d'un compte dans le même établissement bancaire que celui traitant les opérations du Fonds et, d'autre part, le fait d'avoir mêlé ses intérêts personnels à ceux du Fonds en abusant des facilités que lui donnaient ses fonctions et en prélevant des sommes d'argent, gagnées sur le marché des changes, dont le compte du Fonds aurait dû être crédité.

Le Gouverneur s'est fondé à cet égard sur les documents transmis par M. M. B., faisant apparaître que le requérant était titulaire d'un compte à la succursale du Crédit du Nord à Bruxelles sur lequel il effectuait, selon lui, des « opérations de change pour son propre compte, celui de son épouse et celui d'autres dirigeants du Fonds ». Selon ces documents, le requérant aurait conduit simultanément des opérations de change pour son compte et celui du Fonds, le risque de change étant entièrement supporté par le Fonds mais le profit éventuel étant partagé entre le Fonds, le requérant et ses amis.

Le mécanisme serait le suivant : le requérant téléphonait le matin à la banque à Bruxelles pour échanger à terme une quantité importante de devises et l'opération était inscrite sur un compte de transit (en violation des usages bancaires). En fin de journée, l'inscription au compte de transit était annulée et soit l'évolution du taux de change était favorable, auquel cas l'opération était répartie entre le Fonds et le requérant et ses amis, soit l'évolution était défavorable, auquel cas l'opération était portée au compte du Fonds. Ce mécanisme répété aurait produit des bénéfices importants, les pertes de change étant, quant à elles, entièrement supportées par le Fonds.

31. Par réclamation administrative du 16 mars 1994, le requérant a contesté les décisions du 11 mars 1994 d'ouvrir une procédure disciplinaire, de le suspendre et de notifier aux banques le retrait de son habilitation à engager des opérations pour le compte du Fonds. Contestant la compétence du Conseil de discipline du Conseil de l'Europe à l'égard des agents du Fonds, il s'est également plaint de ce que la procédure ayant abouti à sa suspension était irrégulière. Il a, par ailleurs, souligné le préjudice d'une « gravité exceptionnelle » que lui causaient les mesures contestées, notamment la notification aux banques du retrait de son habilitation à engager des opérations pour le Fonds.

32. Le 25 avril 1994, le Gouverneur a rejeté la réclamation administrative du requérant. Il a en effet considéré que le Conseil de discipline était compétent et que la procédure avait été régulière.

33. A l'occasion de vérifications comptables effectuées dans le cadre de l'établissement de la situation financière du Fonds au 31 mars 1994, des évolutions de résultats incohérents ont été constatées entre le portefeuille titres et les *swaps* affectés à la couverture. Le Gouverneur a interrogé le cabinet Coopers et Lybrand, qui avait certifié le bilan au 31 décembre 1993.

Ce cabinet a répondu, par lettre du 27 avril 1994, que, suite à des investigations complémentaires et à de nouveaux entretiens avec le responsable du back office, de graves irrégularités avaient été révélées, consistant en la création de contrats fictifs de *swaps*.

34. Le 4 mai 1994, le Gouverneur, dans l'optique de compléter ses rapports précédents, a présenté un rapport complémentaire au Conseil de discipline, faisant état de la création de ces *swaps*, destinés à la couverture du portefeuille de titres, qui ne correspondaient pas à des opérations réalisées avec des contreparties externes et constituaient des contrats fictifs. Comptabilisées au

bilan du Fonds, ces opérations ont, selon le Gouverneur, fait apparaître un résultat fictif de 66 millions d'écus au 31 décembre 1993. Il reprochait ainsi au requérant d'avoir délibérément dissimulé ces opérations aux organes de direction et de contrôle du Fonds ainsi qu'aux cabinets d'audit.

35. Dans son rapport sur le bilan et le compte de gestion pour 1993, daté du 25 mai 1994, le Comité de Surveillance du Fonds a notamment exprimé l'avis que « l'enregistrement de contrats de *swaps* sans contrepartie externe dans les conditions où il a été fait et pour les objectifs poursuivis est inacceptable et contraire aux règles internationales et donne donc une fausse idée de la situation financière du Fonds ».

36. Les 3 et 8 juin 1994, le requérant a présenté des observations complémentaires devant le Conseil de discipline, notamment sur ces nouvelles accusations.

37. De son côté, le Conseil de discipline a entendu le requérant et le Gouverneur, ainsi que leurs conseils, le 9 juin 1994. Il a également entendu, le même jour, le témoignage de M. M. B.

38. Le 21 juin 1994, le Conseil de discipline a rendu un avis dans lequel il s'est tout d'abord considéré compétent pour exprimer un avis. Il a, en revanche, considéré qu'il ne lui appartenait pas de se prononcer sur la décision de suspension, celle-ci pouvant faire l'objet d'une réclamation administrative conformément à l'article 59 du Statut des agents. Il a en outre estimé que la décision d'engager une procédure disciplinaire avait été prise à l'issue d'une procédure régulière.

39. Quant au fond, le Conseil de discipline a considéré que, d'une part, concernant les *swaps* internes, la responsabilité en incombait à l'ancien gouverneur et que, d'autre part, les éléments fournis relativement aux opérations de change, que le requérant aurait effectuées au préjudice du Fonds, n'étaient pas suffisants pour considérer les faits comme établis. En particulier, il a constaté que les pièces en cause ne permettaient pas de mettre en évidence l'imputation sur le compte du Fonds d'opérations déficitaires, après l'annulation du fonds de transit correspondant. En revanche, le Conseil a estimé que, bien que le fait de posséder un compte dans le même établissement que celui traitant toutes les opérations du Fonds ne constitue pas en soi une faute disciplinaire, le requérant a commis une faute disciplinaire en profitant de ses fonctions pour effectuer des opérations de change pour son propre compte, celui de sa femme, ainsi que de l'ancien gouverneur, sa femme et sa fille et de deux autres agents du Fonds (cf. par. 78 de son avis). Il a en conséquence proposé la rétrogradation comme sanction à appliquer.

40. Le 1^{er} juillet 1994, le requérant a exercé son recours contre la décision du Gouverneur du 11 mars 1994 d'engager une procédure disciplinaire à son encontre, de le suspendre de ses fonctions et de notifier aux banques le retrait de son habilitation à engager des opérations au nom du Fonds.

Deuxième recours (n° 193/1994)

41. Par arrêté en date du 6 juillet 1994, le Gouverneur, après avoir entendu le requérant, l'a révoqué avec effet le 10 juillet 1994.

42. Il a en effet considéré qu'ainsi que le Conseil de discipline l'a relevé, le requérant avait

profité de ses fonctions pour effectuer des opérations de change pour son compte, celui de sa femme, celui de l'ancien gouverneur, de sa femme et de sa fille ainsi que celui de deux autres agents. Il a également estimé que les conditions dans lesquelles le requérant avait ouvert et géré un compte personnel traitant les opérations du Fonds et le fait d'avoir faussé les comptes en créant des *swaps* fictifs internes étaient contraires à toutes les règles en usage dans les banques internationales. En outre, il a mentionné l'ouverture par la justice française d'une information judiciaire concernant ces faits.

43. Par réclamation administrative du 27 juillet 1994, le requérant a contesté la légalité de la décision du 21 juillet 1994. Il faisait valoir l'incompétence du Conseil de discipline et le caractère irrégulier de la procédure. Il soulignait également que le Gouverneur s'était appuyé sur des charges que le requérant récusait et qui avaient été rejetées par le Conseil de discipline. En outre, il a allégué que le fait qu'une information judiciaire (non dirigée contre lui) ait été ouverte sur la base de ces charges ne changeait rien puisqu'il était présumé innocent jusqu'à preuve du contraire. Il invoquait enfin la disproportion manifeste entre les faits reprochés et la sanction infligée, entachant cette sanction d'une erreur de droit.

44. Le 25 août 1994, le Gouverneur a rejeté la réclamation administrative du requérant dirigée contre la révocation. Il a fait valoir que la procédure était régulière, que l'avis du Conseil de discipline était purement consultatif et que la sanction était proportionnée aux faits retenus à sa charge par le Conseil de discipline ainsi qu'aux considérations sur lesquelles il avait fondé sa décision. Par lettre du même jour, il a également notifié au requérant que les sommes qui avaient fait l'objet d'une réduction de son traitement d'un tiers en raison de sa suspension ne lui seraient pas remboursées.

45. Le 21 octobre 1994, le requérant a exercé son recours contre la décision du Gouverneur du 6 juillet 1994 de le révoquer.

EN DROIT

46. Le requérant a exercé ses deux recours contre la décision du Gouverneur du Fonds de Développement Social du Conseil de l'Europe du 11 mars 1994 d'ouvrir une procédure disciplinaire à son encontre, de le suspendre de ses fonctions et de notifier aux banques le retrait de son habilitation à engager des opérations au nom du Fonds (recours n° 187/1994) ainsi que contre la décision du 6 juillet 1994 de le révoquer (recours n° 193/1994).

47. Le Tribunal a décidé la jonction, en vue de leur connexité, des deux recours n^{os} 187 et 193/1994, conformément à l'article 14 de son Règlement intérieur (voir par. 8 ci-dessus).

48. Dans les recours n^{os} 187 et 193/1994, le requérant conteste tout d'abord la régularité de la procédure disciplinaire. Il invoque l'incompétence du Conseil de discipline. Il soutient ensuite que la chronologie prévue dans le Statut des agents, d'une part, et les droits de la défense, d'autre part, n'ont pas été respectés.

Il affirme en outre que la mesure de suspension dont il a fait l'objet a été prise à l'issue

d'une procédure irrégulière et que cette suspension n'est pas fondée. Il fait aussi valoir que la décision de notifier aux banques le retrait de son habilitation à engager des opérations au nom du Fonds lui porte un grave préjudice et n'était pas justifiée en l'espèce.

Il conteste ensuite la matérialité des faits reprochés ainsi que leur caractère disciplinaire. Enfin, il fait valoir que la sanction infligée est disproportionnée par rapport aux faits reprochés.

49. Le Gouverneur, pour sa part, estime que les décisions, en date du 11 mars 1994, d'ouvrir une procédure disciplinaire à l'égard du requérant et de le suspendre de ses fonctions ont été prises à l'issue d'une procédure en tous points régulière et que la notification aux banques du retrait de son habilitation à engager des opérations au nom du Fonds est une mise en œuvre, nécessaire en l'espèce, de la mesure de suspension.

Dans le recours n° 195/1994, il réitère son affirmation selon laquelle la procédure est régulière et soutient que la sanction est fondée en fait et proportionnée aux fautes imputables au requérant.

I. SUR LA REGULARITE DE LA PROCEDURE DE SUSPENSION AINSI QUE SUR LE BIEN-FONDE DE LA MESURE DE SUSPENSION ET DE LA NOTIFICATION AUX BANQUES DU RETRAIT D'HABILITATION DU REQUERANT D'ENGAGER DES OPERATIONS AU NOM DU FONDS

50. Le requérant soutient que la mesure de suspension est illégale en ce qu'elle a été prise à l'issue d'une procédure irrégulière et en ce qu'elle n'était pas fondée. Il soutient également que la décision de notifier aux banques le retrait de son habilitation à engager des opérations au nom du Fonds lui porte un grave préjudice et n'était pas justifiée en l'espèce.

A. Sur la régularité de la procédure de suspension

51. Le requérant soutient que la procédure ayant conduit à la mesure de suspension de ses fonctions est irrégulière eu égard à l'incompétence du Président du Conseil de discipline pour être consulté, eu égard au moment de la suspension et eu égard aux droits de la défense.

52. Le requérant considère tout d'abord que le Président du Conseil de discipline du Conseil de l'Europe n'était pas compétent pour être consulté sur la mesure de suspension dont il a fait l'objet en tant qu'agent du Fonds. Il soutient que le personnel du Fonds n'ayant, en aucune façon, participé à la formation du Conseil de discipline du Conseil de l'Europe, le Président de cet organe n'était pas compétent pour être consulté dans le cadre de poursuites engagées contre des agents du Fonds.

53. Par ailleurs, le requérant soutient qu'il résulte des dispositions combinées des articles 57, par. 1 et 55, par. 3 du Statut des agents que la suspension ne peut être prononcée qu'après l'ouverture de la procédure disciplinaire. Or, selon lui, cela n'a pas été le cas en l'espèce. En effet, le Gouverneur a consulté le Président du Conseil de discipline par téléphone le 9 mars 1994 à 11h45, soit avant l'ouverture de la procédure disciplinaire, qui date du 11 mars 1994.

54. Enfin, il ajoute qu'en ce qui concerne l'objet de son entretien préalable, le Gouverneur lui a

notifié qu'il avait décidé de le suspendre, et ce, avant même de lui permettre de présenter sa défense. En outre, le requérant soutient qu'à supposer même que sa suspension ait été nécessitée par l'urgence dans l'intérêt du service, ce qu'il conteste puisque les faits reprochés étaient vieux de cinq ans, le Gouverneur aurait pu agir très rapidement dans le respect des règles. En conséquence, il maintient que le Gouverneur a commis de nombreuses irrégularités procédurales.

55. Le Gouverneur, pour sa part, soutient que, le Conseil de discipline du Conseil de l'Europe étant compétent pour connaître de poursuites engagées contre des agents du Fonds, le Président de cet organe était l'autorité que le Gouverneur devait consulter, conformément à l'article 57, par. 1 du Statut des agents, avant de prendre l'arrêté de suspension du requérant.

Il allègue ensuite que la procédure a été régulière eu égard au moment de la décision de suspension. Il souligne sur ce point qu'aucune disposition du Statut des agents ne fixe le moment où l'arrêté de suspension doit être pris. En outre, il s'agit d'une mesure conservatoire qu'il a prise dans l'intérêt du service. En l'espèce, le requérant était sous le coup d'une procédure disciplinaire lors de sa suspension.

56. Dans le recours n° 193/1994, le Gouverneur fait valoir qu'en ce qui concerne le moment de la suspension de l'agent, le requérant confond la consultation du Président du Conseil de discipline (du 9 mars 1994), qui a été préalable à l'ouverture de la procédure disciplinaire, avec la décision de suspension, qui, elle, est postérieure à la décision d'ouvrir la procédure disciplinaire.

57. Le Tribunal rappelle que la procédure de suspension, parallèle mais distincte de l'ouverture de la procédure disciplinaire, est régie par l'article 57 du Statut des agents, qui prévoit que la suspension est possible « en cas de faute grave alléguée pouvant entraîner l'une des sanctions disciplinaires mentionnées à l'article 54, par. 2, lettres d, e et f », à savoir l'abaissement d'échelon, la rétrogradation et la révocation. En outre, l'article 57, par. 1 du Statut prévoit que « le [Gouverneur] peut, après avoir entendu préalablement le Président du Conseil de discipline, suspendre l'auteur présumé de la faute ».

58. La consultation du Président du Conseil de discipline par le Gouverneur avant de suspendre le requérant est prévue par l'article 57, par. 1 du Statut des agents précité. Le Tribunal estime que celui-ci était en l'espèce l'autorité compétente pour être consultée conformément à cette disposition. Il se réfère, *mutatis mutandis*, à son raisonnement développé ci-dessous (voir par. 80 et suivants ci-dessous) concernant la compétence du Conseil de discipline du Conseil de l'Europe pour connaître des poursuites engagées contre les agents du Fonds.

59. En ce qui concerne le moment de la suspension, le requérant mentionne l'article 55, par. 3 du Statut, selon lequel la communication du rapport de saisine du Conseil de discipline constitue la décision d'ouverture de la procédure disciplinaire.

60. Toutefois, le Tribunal observe qu'il ne ressort nullement de la combinaison de cette disposition avec l'article 57, par. 1 précité que la suspension ne pourrait être prononcée qu'après l'ouverture de la procédure disciplinaire comme le prétend le requérant. En l'espèce, la consultation du Président du Conseil de discipline pour suspendre le requérant et l'adoption de la mesure de suspension ont certes été préalables à l'ouverture de la procédure disciplinaire, mais cela n'est

interdit par aucune disposition du Statut : celui-ci ne prévoit pas que la suspension doit être postérieure à la saisine du Conseil de discipline.

61. En ce qui concerne enfin l'argument du requérant selon lequel le Gouverneur aurait décidé de le suspendre avant même de lui permettre de présenter sa défense, le Tribunal observe que cela n'est prévu par aucune norme. D'autre part, il constate qu'après avoir eu connaissance du rapport de saisine déposé et avoir disposé des autres pièces de la procédure, le requérant, assisté de son avocat, a été entendu par le Conseil de discipline et a, dès lors, été à même de se défendre utilement à ce stade de la procédure. Ainsi, le Tribunal ne voit pas en quoi les droits de la défense auraient été méconnus de ce point de vue.

62. Le requérant a également eu, par la suite, « la possibilité de soumettre son cas au Tribunal pour statuer sur la régularité de la procédure litigieuse » (voir, *mutatis mutandis*, sentence n° 178/1994, Fender c/ Secrétaire Général, du 24 février 1995, par. 45, *in fine*).

63. Dans ces conditions, le Tribunal considère que la mesure de suspension a été prise à l'issue d'une procédure régulière.

B. Sur le bien-fondé de la mesure de suspension

64. Le requérant conteste la légalité de la décision de le suspendre de ses fonctions aussi quant au fond.

65. Il soutient sur ce point qu'il existe un lien entre la mesure de suspension et la sanction disciplinaire prise ensuite puisque la suspension n'est possible, selon l'article 57, par. 1 du Statut, que si la sanction encourue figure parmi celles mentionnées sous les lettres d, e et f de l'article 54, par. 2 du Statut des agents (à savoir l'abaissement d'échelon, la rétrogradation ou la révocation). Ce n'est donc qu'à l'issue de la procédure disciplinaire, une fois que le Conseil de discipline a rendu son avis et que le Gouverneur a pris sa décision que l'on peut juger si la suspension était justifiée. Selon lui, la suspension n'est pas justifiée si le Gouverneur a décidé d'infliger une sanction inférieure à celles énumérées sous les lettres d, e et f de l'article 54, par. 2 du Statut des agents ou s'il a décidé de ne pas infliger de sanction.

66. Il ajoute que, même si la mesure de suspension est ensuite légitimée par la sanction adoptée, cette mesure peut être remise en cause devant le Tribunal Administratif, qui est alors indirectement amené, en se prononçant sur la légalité de la sanction disciplinaire contestée, à juger si la suspension était ou non justifiée. Il précise à cet égard que tel est l'objet de son deuxième recours (n° 193/1994), dirigé contre la sanction qui lui a été infligée (la révocation).

67. Le Gouverneur, quant à lui, relève qu'en vertu de l'article 57 du Statut des agents, une faute grave ayant ensuite entraîné une sanction autre que celles prévues aux lettres d, e et f de l'article 54, par. 2 « peut » justifier la suspension si, au moment de cette décision de suspension, cette faute semblait de nature à justifier l'une de ces trois sanctions. Le Tribunal Administratif doit donc, selon lui, dans le cadre d'un contrôle restreint, examiner s'il a commis une erreur manifeste d'appréciation dans la qualification juridique des faits reprochés au requérant.

68. Sur ce point, le Gouverneur note qu'en l'espèce, le requérant était soupçonné de s'être personnellement enrichi au détriment du Fonds et que la gravité de cette seule faute était de nature à faire penser que l'une des sanctions mentionnées aux lettres d, e et f pourrait lui être infligée.

Il relève en outre que la décision de suspension est confortée par l'avis du Conseil de discipline, rendu à l'unanimité, qui reconnaît que le requérant est l'auteur d'une faute disciplinaire revêtant « un caractère manifeste de gravité » et passible « de l'une des sanctions prévues aux points d à f de l'article 54, par. 2 du Statut des agents ». Il soutient, en conséquence, que cette décision était juridiquement justifiée.

69. Le Tribunal note qu'en vertu de l'article 57, « le [Gouverneur] peut (...) suspendre l'auteur présumé de la faute ». Il dispose donc, en la matière, d'un large pouvoir discrétionnaire, qui doit néanmoins s'exercer dans le respect de la procédure prévue par le Statut et des droits de la défense et sans qu'il y ait détournement de pouvoir au détriment du requérant.

70. Le Tribunal est d'avis qu'en l'espèce, dans la mesure où, à l'époque de l'arrêté de suspension, les faits reprochés « pouvaient » justifier une suspension, qui est une mesure conservatoire, et où le Gouverneur n'a pas fait preuve d'arbitraire, il n'a pas excédé ses pouvoirs.

71. A cet égard, le Tribunal note que le Conseil de discipline a déclaré qu'il ne lui appartenait pas de donner un avis sur la décision de suspension prise par le Gouverneur. Toutefois, concernant la sanction à appliquer, le Conseil a considéré que le requérant était l'auteur de plusieurs fautes passibles « de l'une des sanctions prévues aux points d à f de l'article 54, par. 2 du Statut des agents », c'est-à-dire des fautes pouvant entraîner une décision de suspension. En conséquence, le Gouverneur a pu, sans excéder sa marge d'appréciation, estimer qu'une suspension était justifiée.

72. Il s'ensuit que le Gouverneur n'ayant pas fait preuve d'arbitraire en décidant de le suspendre de ses fonctions, ce grief doit être rejeté.

C. Sur le bien-fondé de la notification aux banques du retrait d'habilitation du requérant d'engager des opérations au nom du Fonds

73. Le requérant soutient que la décision de notifier aux banques le retrait de son habilitation à engager des opérations pour le compte du Fonds n'était pas justifiée en l'espèce. Il souligne le caractère de « brimade » de cette décision, qui porte gravement atteinte à sa réputation.

74. Eu égard à la signification aux banques du retrait de l'habilitation, le Gouverneur soutient que cette décision ne constitue qu'une mesure de mise en œuvre de la décision de suspendre le requérant, prise dans l'intérêt du service, et non une brimade. Cette information donnée aux banques avait pour objet d'éviter toute confusion et était juridiquement justifiée en l'espèce compte tenu des fonctions du requérant et de la portée financière des engagements qu'il était susceptible de prendre.

75. Le Tribunal conçoit que la décision du Gouverneur d'informer les banques travaillant avec le Fonds que le requérant n'était plus habilité à engager des opérations au nom du Fonds ait pu porter atteinte à la réputation du requérant.

Toutefois, il considère que cette décision apparaît comme nécessaire dans l'optique d'une bonne administration du Fonds, compte tenu notamment des fonctions qu'occupait le requérant. En outre, le Tribunal note que le Gouverneur n'a donné aux banques aucune indication quant aux motifs du retrait d'habilitation du requérant.

76. Il s'ensuit que ce grief doit également être rejeté.

II. SUR LA REGULARITE DE LA PROCEDURE DISCIPLINAIRE

77. Le requérant conteste la régularité de la procédure disciplinaire, d'une part, sur le plan de la compétence du Conseil de discipline et, d'autre part, sur le plan de la régularité procédurale.

A. Sur la compétence du Conseil de discipline

78. Le requérant soutient que la procédure menée devant le Conseil de discipline du Conseil de l'Europe est irrégulière car ce Conseil est selon lui, incompétent à l'égard des agents du Fonds. Il souligne en effet que les agents du Fonds n'ont aucunement participé à la désignation des représentants du personnel du Conseil de l'Europe qui siègent dans des organismes paritaires, dont le Conseil de discipline, et qui sont censés les représenter. Dans la mesure où le caractère paritaire du Conseil de discipline n'a pas été respecté en l'espèce et où il n'existe pas un Conseil de discipline propre au Fonds, le requérant estime que la décision contestée est nulle comme ayant été prise sur la base de l'avis d'un organe incompétent.

79. Le Gouverneur, pour sa part, fait valoir à cet égard que le Conseil de discipline était compétent pour connaître des poursuites engagées contre un agent du Fonds. Il se fonde sur la Résolution n° 4 (1956) du Conseil d'administration du Fonds, qui prévoit :

« 2. Sont rendues applicables aux agents du Fonds les dispositions des règlements en vigueur au Conseil et concernant :

i) le Statut des agents ;

...

Le Gouverneur exerce, en ce qui concerne les agents du Fonds, les pouvoirs prévus pour le Secrétaire Général du Conseil de l'Europe pour ces diverses dispositions ».

Le Gouverneur fait observer que l'on ne saurait tirer de la situation particulière des agents du Fonds la conclusion que le caractère paritaire du Conseil de discipline est méconnu puisque le Fonds est « rattaché au Conseil de l'Europe et soumis comme tel à sa haute autorité » (article 1^{er} du Statut du Fonds). Au surplus, compte tenu de l'effectif restreint du Fonds, il n'envisage pas de créer un Conseil de discipline propre au Fonds, et ce pour des « raisons pratiques et éthiques ».

80. Le Tribunal note que le Statut du Fonds a été adopté par le Comité des Ministres le 16 avril 1956 et qu'il prévoit, dans son article 1^{er}, que « le Fonds est rattaché au Conseil de l'Europe et soumis comme tel à sa haute autorité ».

81. Le Tribunal considère que le Fonds est lié au système du Conseil de l'Europe et de ce fait aux articles 59 à 61 du Statut des agents relatifs au système de recours ouvert aux agents du Conseil de l'Europe, ainsi qu'à son Règlement sur la procédure disciplinaire (Annexe X au Statut des agents).

82. Au surplus, le Tribunal rappelle que, par sa Résolution 247 (1993), le Comité de Direction du Fonds a adopté le nouveau Statut du Fonds, qui n'est pas encore entré en vigueur. Son article XI - Section 1 - lettre d prévoit que « le Statut des agents du Conseil de l'Europe est applicable aux agents du Fonds dans les matières non couvertes par une décision spécifique du Conseil d'administration ».

83. Le Tribunal considère que le Conseil d'administration du Fonds a accepté le Statut des agents sans modification et que la compétence du Conseil de discipline est dès lors acquise.

84. Le Tribunal n'ignore pas qu'un problème se pose au regard de la représentation du personnel du Fonds au sein du Conseil de discipline du Conseil de l'Europe. Il estime qu'en l'espèce, cette absence de représentation n'a pas entaché la procédure d'une irrégularité de nature à la rendre illégale.

85. Par ailleurs, le Tribunal rappelle que l'article 55 du Statut des agents dispose :

« 2. (...)

Le Secrétaire Général dresse en outre une liste comprenant, dans toute la mesure du possible, les noms de deux agents de chaque grade dans chacune des catégories visées à l'article 4. A la même époque, le Comité du personnel transmet au Secrétaire Général une liste de même nature.

3. (...) le Président du Conseil de discipline, en présence de l'intéressé, procède au tirage au sort des quatre membres du Conseil de discipline, sur les listes mentionnées ci-dessus, à raison de deux par liste.

4. Les membres du Conseil de discipline doivent être d'un grade au moins égal à celui de l'agent dont le cas est soumis à l'examen du Conseil de discipline.

(...) »

86. Le Tribunal est conscient de la difficulté du problème posé, compte tenu notamment du nombre limité de personnes employées au Fonds et de la difficulté de remplir les exigences mentionnées dans l'article 55 du Statut des agents précité, dont celles relatives aux grades. Il note qu'il ne lui appartient pas d'indiquer la solution à retenir, mais il souligne qu'il faut une participation, directe ou indirecte, des agents du Fonds au Conseil de discipline, selon des modalités qu'il incombe aux parties intéressées de trouver.

B. Sur la régularité procédurale de la procédure disciplinaire

87. Le requérant soutient que la procédure disciplinaire dont il a fait l'objet est irrégulière dans la mesure où, d'une part, la chronologie prévue par le Statut des agents n'a pas été respectée et où, d'autre part, les droits de la défense ont été enfreints à plusieurs égards.

a. *La chronologie de la procédure*

88. Le requérant affirme que la décision d'ouvrir une procédure disciplinaire a été prise en violation de la procédure prescrite, qui, selon lui, implique en effet :

- l'audition de l'agent concerné (article 56, par. 1 du Statut des agents) ;
- la décision d'ouverture de la procédure constituée par le rapport de saisine notifié à l'agent (article 55, par. 3 du Statut des agents) ;
- la communication du dossier (article 3 de l'Annexe X du Statut des agents) ;
- la consultation du Président du Conseil de discipline dans le cas où les fautes reprochées peuvent donner lieu à l'une des trois sanctions les plus sévères (article 57, par. 1 du Statut des agents) ;
- l'audition de l'agent susceptible d'être suspendu et
- la décision de suspension, notifiée à l'agent concerné (article 57, par. 1 du Statut des agents).

89. Le requérant soutient que la décision de le suspendre lui a été notifiée par le Gouverneur au terme même de son audition, ledit arrêté ayant déjà été rédigé et signé avant l'entretien. Puisque l'ouverture de la procédure disciplinaire doit, selon lui, précéder la suspension, cela prouve que la décision d'ouvrir la procédure disciplinaire était déjà prise avant son audition, en violation de l'article 56, par. 1 du Statut des agents. Cette audition, inutile car non préalable, a donc entaché d'irrégularité la décision d'ouvrir la procédure disciplinaire.

90. Selon le Gouverneur, en revanche, la procédure prévue a été respectée dans la mesure où le requérant a été informé et préalablement entendu et où le Président du Conseil de discipline a été consulté.

91. Le Gouverneur note qu'il a consulté, conformément à l'article 57, par. 1 du Statut des agents, le Président du Conseil de discipline le 9 mars 1994, lui indiquant qu'il envisageait d'ouvrir une telle procédure et de suspendre le requérant. Il a procédé, le 11 mars 1994, à l'audition du requérant prévue à l'article 56, par. 1 et, à l'issue de cet entretien, l'a informé de son intention d'engager une procédure disciplinaire. Il lui a ensuite indiqué qu'il décidait de le suspendre. Le requérant a dès lors été entendu préalablement à l'ouverture de la procédure disciplinaire, qui est donc régulière. Le Gouverneur ajoute, dans ses observations dans le recours n° 193/1994, que si un projet de suspension avait été rédigé avant cette audition, il demeurerait libre, au vu des explications du requérant, de ne pas le signer et de ne pas ouvrir une procédure disciplinaire.

92. Le Tribunal rappelle que, conformément à l'article 56 du Statut des agents, « la procédure disciplinaire est engagée par le [Gouverneur], l'intéressé ayant été préalablement entendu » et qu'en vertu de l'article 54 du Statut, « tout manquement aux obligations auxquelles l'agent est tenu, au titre du Statut des agents et des règlements, commis volontairement ou par négligence, peut donner lieu à l'ouverture d'une procédure disciplinaire et éventuellement à une sanction disciplinaire ».

93. En outre, lorsque la faute alléguée peut entraîner l'une des sanctions disciplinaires prévues à l'article 54, par. 2, lettres c, d, e et f du Statut des agents (c'est à dire la suspension temporaire de l'avancement d'échelon, l'abaissement d'échelon, la rétrogradation et la révocation), non seulement l'intéressé doit être entendu avant l'ouverture de la procédure (article 56, par. 1 du Statut), mais le Gouverneur doit également saisir le Conseil de discipline par un rapport « indiquant clairement les faits reprochés et les circonstances dans lesquelles ils auraient été commis » (article 2, par. 2 de l'Annexe X). Ce rapport, qui ouvre la procédure disciplinaire (voir article 55, par. 3 du Statut) est transmis au Président du Conseil de discipline qui le porte à la connaissance des membres de ce Conseil et de l'agent (article 2, par. 3 de l'Annexe X). Celui-ci a alors le droit d'obtenir communication intégrale de son dossier (article 3 de l'Annexe X).

94. Le Tribunal a procédé à un examen de tous les éléments et documents qui lui ont été soumis par les parties, y compris l'avis du Conseil de discipline. Il résulte de ces documents que le Gouverneur a entendu le requérant le 25 mars 1994 et qu'à cette même date, il a ouvert la procédure disciplinaire en signant le rapport de saisine, prévu à l'article 2, par. 2 de l'Annexe X au Statut des agents. A cet égard, le Tribunal constate un désaccord entre les parties. En effet, le requérant affirme que le rapport de saisine aurait déjà été rédigé et signé avant son audition, alors que le Gouverneur soutient qu'il ne l'a signé qu'après l'audition du requérant, ouvrant ainsi la procédure disciplinaire en respectant la chronologie prévue par le Statut des agents.

95. Le Tribunal note que l'audition du requérant consiste en un échange de vues au cours duquel des éclaircissements ou précisions peuvent être apportés par le requérant. Il estime que le fait que ce rapport ait pu être préparé avant n'enlève rien au caractère préalable de cette audition.

96. En outre, il observe que, même si le requérant a pu avoir l'impression que la décision du Gouverneur avait été prise à l'avance, rien ne permet au Tribunal d'arriver à pareille conclusion. A supposer même que le rapport de saisine ait été signé à l'avance, le Gouverneur restait maître de la décision de le transmettre au Conseil de discipline, cette transmission constituant la décision d'ouverture de la procédure disciplinaire. Enfin et surtout, sur six autres personnes également entendues par le Gouverneur, trois seulement ont finalement fait l'objet d'une procédure disciplinaire.

En conséquence, la chronologie prévue par le Statut pour l'engagement de la procédure disciplinaire a été respectée.

b. *Les droits de la défense*

97. Le requérant estime que, puisqu'à l'issue de l'entretien du 11 mars 1994 avec le Gouverneur, celui-ci s'est « empressé » de le suspendre de ses fonctions, il aurait été logique qu'il ait connaissance du rapport de saisine du Conseil de discipline immédiatement après l'entretien. Or, il note que ce rapport de saisine lui a été transmis plus de dix jours plus tard, postérieurement à la décision d'ouvrir une procédure disciplinaire et à celle de le suspendre. Le requérant souligne que n'ayant eu connaissance du rapport de saisine qu'avec beaucoup de retard, il n'a pas pu avoir accès à son dossier aussitôt qu'il aurait dû en vertu de l'article 3 de l'Annexe X du Statut des agents.

98. Le Gouverneur mentionne, pour sa part, qu'en vertu de l'article 2, par. 3 de l'Annexe X du Statut des agents, le rapport de saisine du Conseil de discipline est transmis par le Gouverneur au Président du Conseil de discipline, qui le « porte à la connaissance de l'agent ». C'est alors qu'en vertu de l'article 3 de la même Annexe, l'agent a droit à la communication de son dossier et des pièces, ce qui a été le cas ici et cela n'est pas contesté par le requérant. La procédure est donc régulière sur ce point. Il ajoute que le requérant a pu avoir accès à son dossier et qu'il ne le conteste pas.

99. Le Tribunal constate que le rapport de saisine du 11 mars 1994 a été reçu le 21 mars 1994 par le Président du Conseil de discipline, qui l'a envoyé le 22 mars 1994 à l'avocat du requérant.

100. Le Tribunal considère tout d'abord qu'il est certes souhaitable que le rapport de saisine soit immédiatement porté à la connaissance de l'agent et que celui-ci ait la possibilité de faire valoir ses moyens de défense à l'égard des reproches dont il a fait l'objet.

101. Il note qu'en l'espèce, la communication du rapport de saisine par le Conseil de discipline a été faite le lendemain de la réception de ce rapport par le Conseil, ce qui constitue un délai tout à fait raisonnable. Au surplus, le Tribunal rappelle que le délai de quinze jours, dont disposait le requérant pour déposer ses observations, ne commence à courir, en vertu de l'article 5, par. 1 de l'Annexe X, qu'à compter de « la date de communication du rapport ouvrant la procédure disciplinaire », la seule qui a des effets juridiques. Le Tribunal se réfère en outre aux paragraphes 61 et 62 ci-dessus.

102. Le Tribunal ne constate dès lors aucune atteinte aux droits de la défense et considère que ce moyen doit être rejeté.

III. SUR LE BIEN-FONDE DE LA SANCTION

103. Le requérant conteste tout d'abord la matérialité des faits reprochés et fait ensuite valoir que la sanction infligée est disproportionnée par rapport aux faits reprochés.

A. Sur la matérialité des faits reprochés

104. Le requérant conteste la matérialité des faits sur lesquels le Gouverneur s'est fondé pour lui infliger la sanction de révocation, qui est selon lui illégale pour erreur de fait.

105. Ainsi, s'agissant du grief tiré de ce qu'il a ouvert et géré un compte personnel dans le même établissement que celui traitant les opérations du Fonds, le requérant note que cela n'a pas été considéré comme une faute disciplinaire en soi par le Conseil de discipline. Il concède qu'il aurait été préférable, par prudence, d'ouvrir un compte et d'effectuer ses opérations privées dans une autre banque. Mais il affirme que le fait de ne pas l'avoir fait n'est pas contraire à la déontologie bancaire. Il souligne qu'il ne peut lui être reproché d'avoir violé, à cet égard, les obligations de loyauté et d'intégrité énoncées par l'article 25 du Statut des agents et que c'est par commodité que les fonctionnaires ont un compte à la banque où l'Organisation pour qui ils travaillent en possède également un.

106. Le requérant conteste également avoir profité de ses fonctions pour effectuer des opérations de change pour son compte et le compte d'autres personnes. Il souligne à cet égard que, même s'il avait le statut de fonctionnaire international de type classique, les particularités du Fonds et ses propres origines professionnelles ont fait qu'il avait davantage une mentalité d'opérateur financier. Il convient donc, selon lui, d'apprécier son comportement en se référant aux usages de la profession d'opérateur financier. Il ajoute qu'il n'y avait aucune confusion entre ses opérations privées et celles menées pour le compte du Fonds et qu'il avait obtenu l'autorisation de ses supérieurs pour mener ses opérations dans la même banque.

107. Quant au reproche de s'être enrichi aux dépens du Fonds, selon le mécanisme décrit par M. M. B., le requérant affirme que les documents fournis par ce dernier n'apportent aucune preuve en ce sens et que le compte de transit n'est qu'un simple instrument technique.

108. Sur le dernier grief, le requérant affirme que les *swaps* internes constituent une pratique bancaire bien établie et conteste formellement avoir dissimulé ces *swaps*. Il souligne également qu'il n'avait aucun intérêt à fausser le bilan du Fonds pour 1993. Il ajoute que c'est sur les directives de l'ancien gouverneur que les *asset swaps* contestés ont été constitués et qu'il ne s'y est pas opposé dans la mesure où le droit n'est pas stabilisé en matière de présentation comptable des produits dérivés et où dès lors l'illégalité de ces directives reste douteuse.

109. Par ailleurs, le requérant soutient que le Gouverneur ne pouvait pas s'appuyer sur l'ouverture d'une information judiciaire par les autorités françaises pour motiver sa décision de révocation. Il ajoute que cette simple constatation ne signifie pas que les faits soient avérés et qu'en outre aucune information n'a été ouverte contre lui.

110. Enfin, le requérant ne nie pas l'existence du pouvoir discrétionnaire, invoqué par le Gouverneur, quant à la décision finale et il admet que celui-ci n'est pas juridiquement lié par l'avis du Conseil de discipline. Toutefois, il reproche au Gouverneur d'avoir délibérément écarté les résultats de l'enquête menée par le Conseil et d'avoir ainsi commis une erreur de fait que son pouvoir discrétionnaire ne peut suffire à couvrir. Il précise à cet égard que l'attitude du Gouverneur est extrêmement suspecte dans la mesure où il a agi de la même façon en ce qui concerne les autres agents mis en cause, pour lesquels il a fait fi des différents avis du Conseil de discipline, tant dans leurs constatations techniques, en concluant à une faute disciplinaire là où le Conseil l'avait écartée, que dans le choix de la sanction, en augmentant, comme en l'espèce, celle proposée par le Conseil. Selon le requérant, si le contrôle du Tribunal Administratif sur une décision disciplinaire du Gouverneur est limité, il n'en demeure pas moins qu'il est plus large que ce que suggère le Gouverneur (voir jugement BALLO n° 191 du 15 mai 1972 du TAOIT, confirmé par l'affaire CLEMENTS n° 1000 du 23 janvier 1990, selon lesquels le Tribunal est en droit d'exercer son contrôle de légalité à l'égard d'une décision prise en vertu du pouvoir de libre appréciation).

111. Le Gouverneur, pour sa part, soutient que les faits reprochés sont matériellement exacts et il rappelle qu'il n'est pas lié par l'avis du Conseil de discipline quant à l'appréciation des fautes.

112. En l'espèce, il estime que le Conseil de discipline n'a pas correctement apprécié la nature des fautes du requérant. Il note également que le Tribunal Administratif ne saurait substituer sa propre appréciation à celle du Gouverneur et qu'il n'appartient au Tribunal que de vérifier l'absence

d'erreur manifeste d'appréciation.

113. Ainsi, concernant les opérations de change, le Gouverneur maintient qu'à supposer que la preuve du préjudice du Fonds ne soit pas considérée comme rapportée, la possession par le requérant d'un compte spéculatif dans le même établissement bancaire que celui traitant les opérations du Fonds n'est pas contestée. Or, le fait d'être titulaire d'un tel compte dans un établissement bancaire avec lequel le Fonds traite viole, selon le Gouverneur, non seulement les règles de déontologie bancaire et cambiaire mais aussi l'article 25 du Statut des agents, violation que les fonctions du requérant ne sauraient excuser. Il considère en effet que le requérant a profité de ses fonctions pour effectuer des opérations spéculatives pour son propre compte et celui de ses amis.

114. S'agissant des contrats de *swaps* internes contestés, le Gouverneur estime que ce sont des instruments inexistant, d'une part, parce qu'ils sont fondés sur des contrats fictifs et, d'autre part, parce qu'ils ne sont pas reconnus par les règles comptables et financières. Cette manipulation a, en outre, modifié le compte de résultat et affecté le bilan 1992 à hauteur de 66 millions d'ECU. Il souligne qu'à la suite de cette découverte, la procédure d'approbation du bilan et du compte de résultat a été retardée et que le préjudice a été considérable tant pour les Etats membres que pour le Fonds lui-même, dont l'efficacité et le succès financier dépendent en grande partie de la sincérité des bilans présentés aux partenaires du Fonds et de la ponctualité de ces informations financières.

Il soutient dès lors que le requérant, responsable du *front office* lors des faits, a commis une grave faute disciplinaire en créant ces contrats fictifs de *swaps* et en en dissimulant sciemment l'existence à l'audit, au Comité de Surveillance, au Conseil d'administration et au nouveau Gouverneur. En outre, il estime que, connaissant le caractère frauduleux de l'opération ou ayant dû le connaître, le requérant aurait dû refuser de la mettre en œuvre. L'étendue de ses compétences et la gravité des faits excluent qu'il puisse se dégager de sa responsabilité en invoquant celle de l'ancien gouverneur.

115. Le Tribunal rappelle que le Gouverneur n'est pas lié par les avis du Conseil de discipline (voir, par exemple, TANU N° 210, Reid c/ Secrétaire Général de l'Organisation des Nations-Unies, jugement du 26 avril 1976, spécialement par. IV, où le Secrétaire Général est parvenu à une conclusion différente de celles du Comité disciplinaire et de la Commission Paritaire de Recours ; voir également TAOIT n° 207, Khelifati c/ UNESCO, jugement du 14 mai 1973, p. 5, et, plus récemment, TAOIT N° 1441, Sock c/ UNESCO, jugement du 6 juillet 1995, par. 20).

116. En outre, eu égard à la matérialité des faits, « il appartient au juge d'apprécier, au vu des éléments produits par les parties, si cette preuve ressort ou non des pièces du dossier » (cf. jugement Khelifati précité, p. 5). En l'espèce, le Tribunal note que, s'agissant des griefs tirés du fait d'être titulaire d'un compte dans le même établissement bancaire que celui traitant les opérations du Fonds et d'y avoir effectué des opérations privées pour son propre compte et pour celui d'autres personnes (sa femme, l'ancien gouverneur, la femme et la fille de celui-ci ainsi que deux autres agents du Fonds), le requérant se borne à nier le caractère fautif de ces faits mais il n'en conteste pas la matérialité.

117. Le Tribunal considère que, compte tenu notamment de l'importance des sommes sur

lesquelles portaient les opérations spéculatives effectuées par le requérant, celui-ci n'a pu mener ces opérations que grâce à sa qualité de Chef du service de la trésorerie du Fonds. Le fait que les ordres passés pour ses opérations privées, d'une part, et pour le compte du Fonds, d'autre part, puissent avoir été distincts ne change rien au fait que le requérant a ainsi profité des facilités que lui donnaient ses fonctions. Or, ce fait est à condamner, même dans la mesure où il ne serait pas prouvé que ces ordres ont porté préjudice au Fonds. Le Tribunal estime dès lors que le Gouverneur n'a pas commis d'erreur de fait sur ce point.

118. Par ailleurs, le Tribunal estime qu'au vu des éléments du dossier, la réalité matérielle des *swaps* internes est établie en l'espèce. Le requérant s'emploie, pour sa part, à démontrer qu'ils constituent une pratique bancaire établie. En outre, le Conseil de discipline a certes considéré que les opérations effectuées relevaient de la responsabilité de l'ancien gouverneur, mais a néanmoins admis la matérialité des opérations effectuées par le requérant.

119. Le Tribunal considère en conséquence que le Gouverneur a pu légalement estimer, dans le cas d'espèce, que ces faits étaient matériellement établis.

120. Enfin, eu égard au grief selon lequel les opérations de change opérées par le requérant auraient porté préjudice au Fonds, le Tribunal note que le Conseil de discipline a estimé que les éléments fournis par le Gouverneur n'étaient pas suffisants pour considérer que la preuve du mécanisme décrit par M. M. B. avait été apportée. Toutefois, le Conseil a relevé une « concordance entre l'annulation de certains arrêtés relatifs à des fonds de transit et le relevé d'opérations portées, à la même date de valeur et pour un taux de change quasi-identique, aux comptes respectifs du Fonds, du requérant et de l'ancien gouverneur ».

Sur ce point, le Tribunal, compte tenu des éléments du dossier dont il dispose et surtout des autres griefs allégués, n'estime pas nécessaire de procéder à des investigations complémentaires.

B. Sur la proportionnalité de la sanction

121. Le requérant soutient que la décision de le révoquer est nulle pour erreur de droit en ce qu'elle viole le principe de proportionnalité. Il affirme en effet que le dossier, tel qu'éclairé par l'avis du Conseil de discipline, fait apparaître la disproportion entre les faits susceptibles de lui être reprochés et la sanction infligée.

122. Le requérant déplore la recommandation du Conseil de discipline de le rétrograder, mais il souligne que le seul grief retenu par le Conseil de discipline est celui d'avoir abusé des facilités que lui donnaient ses fonctions professionnelles pour effectuer des opérations pour son propre compte et celui d'autres personnes. Sur ce point, il note que le Conseil de discipline n'a pas considéré que ce comportement était incompatible avec l'exercice de ses fonctions et n'a pas recommandé la révocation. Il ajoute que le fait d'effectuer ainsi des opérations privées est pratiqué dans les grandes banques d'investissement et est possible dans la mesure où il n'y a pas de confusion entre les opérations privées et celles menées pour le compte de l'institution.

Le requérant admet que le Gouverneur n'était pas tenu de suivre l'avis du Conseil, mais il affirme qu'en lui infligeant une sanction d'un cran supérieure, dans la hiérarchie de l'article 54, par.

2 du Statut des agents, le Gouverneur a agi au mépris du principe de proportionnalité et a commis une erreur de droit.

123. Enfin, le requérant fait observer que, d'une part, les particularités de l'Organisation qu'il servait, dont l'orientation politique consistait à rechercher un profit élevé et, d'autre part, ses propres origines professionnelles, faisaient qu'il avait une mentalité d'opérateur financier beaucoup plus que de fonctionnaire international de type classique. Il convient donc, selon lui, d'apprécier les faits en se référant davantage aux usages en vigueur dans la profession d'opérateur financier.

124. Le Gouverneur, quant à lui, soutient que la révocation du requérant n'est pas hors de proportion par rapport aux fautes qui lui sont imputables. En effet, il souligne qu'à supposer que la seule faute imputable au requérant soit celle retenue par le Conseil de discipline, à savoir le fait d'avoir profité de ses fonctions pour effectuer des opérations de change spéculatives, il n'existe, entre la rétrogradation suggérée par le Conseil et la révocation, qu'un seul niveau de gravité, relevant du pouvoir discrétionnaire laissée à l'autorité compétente par les tribunaux en ce domaine.

125. Il estime en outre que cette faute constitue un acte d'improbité, que le requérant a « violé les termes du serment qu'il avait prononcé en s'engageant au service du Fonds » et que cette seule faute justifie en elle-même la révocation d'un agent du niveau de responsabilité du requérant. Il soutient que les deux autres fautes viennent s'ajouter à cette faute grave, confirmant que son maintien en fonction était impossible.

126. Le Tribunal rappelle qu'il appartient à l'autorité administrative, en l'espèce le Gouverneur, d'apprécier la sanction à infliger et « la juridiction internationale ne peut substituer son appréciation à celle de l'administration » (voir, *mutatis mutandis*, TACE, 178/1994, Fender c/ Secrétaire Général précité, par. 39).

127. Le Tribunal rappelle également que, conformément à une jurisprudence internationale bien établie (voir par. 115 ci-dessus), le Gouverneur n'est pas lié par les avis du Conseil de discipline.

128. En revanche, sans être juge de l'opportunité des sanctions disciplinaires, les tribunaux administratifs ont la possibilité de contrôler si la sanction est adéquate et de censurer les sanctions disproportionnées.

129. A cet égard, il existe une erreur de droit si la mesure disciplinaire est « hors de toute proportion par rapport aux conditions objectives et subjectives dans lesquelles les faits reprochés ont été commis » (voir, par exemple, TAOIT N° 203, Ferrecchia, jugement du 14 mai 1973, par. 2 ; CJCE, affaire 46/72, De Greef c/ Commission précité, par. 45-48).

130. Le Tribunal note que le Gouverneur, en appliquant une sanction grave, a tenu compte tant de la nature des faits reprochés au requérant que du comportement de ce dernier. Ce faisant, il n'a pas excédé sa marge d'appréciation.

131. Il estime que le requérant ne peut être tenu pour responsable des dysfonctionnements généraux du Fonds.

Toutefois, en tant que Chef du service de la trésorerie, de grade A5 à l'époque des faits, le requérant remplissait des fonctions importantes et délicates. Il était, à plusieurs égards, autonome et rendait compte directement au Gouverneur qu'il conseillait sur la stratégie de gestion des risques notamment.

132. Le Tribunal considère que le fait d'être titulaire d'un compte dans le même établissement bancaire que celui traitant les opérations du Fonds n'est pas en soi répréhensible.

En revanche, le fait d'effectuer, pour lui-même, sur un tel compte, et pour le compte d'autres personnes (sa femme, l'ancien gouverneur, la femme et la fille de celui-ci ainsi que deux autres agents du Fonds), des opérations spéculatives portant sur des sommes importantes constitue une faute très grave. Le Tribunal rappelle en outre que le requérant bénéficiait, en ce qui le concernait, pour ces opérations, d'une ligne de change à terme avec une garantie de crédit de 10% au moins des encours de change existant à son nom.

133. En effet, il ressort des éléments du dossier que le requérant a profité de sa position au sein du Fonds et des facilités que lui donnaient ses fonctions pour mener ces opérations.

134. Or, le requérant, en signant son contrat avec le Fonds, a accepté le statut de fonctionnaire international. Il a ainsi adhéré aux dispositions du Statut des agents du Conseil de l'Europe et notamment à son titre III (articles 25 et suivants du Statut), relatif aux devoirs et obligations de l'agent. Il a dès lors accepté « d'exercer (ses fonctions) en toute loyauté, discrétion et conscience », « de régler sa conduite en ayant exclusivement en vue les intérêts du Conseil de l'Europe » et de s'abstenir « de tout acte incompatible avec son statut d'agent du Conseil ou de nature à porter un préjudice, moral ou matériel, au Conseil » (article 25 du Statut).

135. Le Tribunal insiste sur le fait que, même si le requérant exerçait des fonctions d'opérateur financier au sein du Fonds, il était un fonctionnaire international et avait le devoir de se comporter conformément à son statut. Son comportement constitue donc une faute d'une gravité exceptionnelle.

136. Par ailleurs, s'agissant du grief tiré de la création de *swaps* internes, le Tribunal note que, même si les décisions relatives à ces opérations relevaient de la responsabilité de l'ancien gouverneur et même si le requérant a suivi les directives de ce dernier en les mettant en place, il n'en demeure pas moins qu'il les a acceptées en connaissance de cause. Or, compte tenu des responsabilités du requérant découlant de son contrat et de son obligation d'assister et de conseiller ses supérieurs, prévue par l'article 30 du Statut des agents, le Tribunal estime que les opérations litigieuses lui sont également imputables.

137. Le Tribunal relève en outre que, le cabinet Coopers et Lybrand, qui avait certifié le bilan au 31 décembre 1993, a, par lettre du 27 avril 1994, indiqué que, suite à des investigations complémentaires et à de nouveaux entretiens avec le responsable du *back office*, de graves irrégularités avaient été révélées, consistant en la création de contrats fictifs de *swaps*. De plus, dans son rapport sur le bilan et le compte de gestion pour 1993, daté du 25 mai 1994, le Comité de Surveillance du Fonds a notamment exprimé l'avis que « l'enregistrement de contrats de *swaps* sans contrepartie externe dans les conditions où il a été fait et pour les objectifs poursuivis est

inacceptable et contraire aux règles internationales et donne donc une fausse idée de la situation financière du Fonds ».

138. Après avoir examiné les éléments du dossier et sans qu'il soit besoin de déterminer si le reproche adressé au requérant d'avoir effectué des opérations de change en portant préjudice au Fonds est fondé, le Tribunal ne constate pas de disproportion manifeste entre les faits reprochés et la sanction infligée.

139. Au surplus, le Tribunal relève qu'il existait au Fonds, à l'époque des faits, un contexte de désordre général. A cet égard, bien que la mauvaise gestion du Fonds soit principalement imputable aux dirigeants du Fonds, il estime que plus le grade de l'agent est élevé, plus sa responsabilité est engagée et que l'agent qui a la charge d'un département est responsable des imperfections ou des fautes éventuelles dans le traitement des questions du ressort de ce département.

140. Il s'ensuit que le grief tiré de l'erreur de droit doit être rejeté.

141. En résumé, aucune illégalité ne saurait être établie.

Par ces motifs, le Tribunal Administratif :

Déclare les recours non fondés ;

Les rejette ; et

Décide que chaque partie supportera les frais exposés par elle.

Prononcé à Strasbourg, le 29 septembre 1995, le texte français de la sentence faisant foi.

Le Greffier du
Tribunal Administratif

Le Président du
Tribunal Administratif

S. SANSOTTA

C. RUSSO