

Organisation internationale du Travail
Tribunal administratif

International Labour Organization
Administrative Tribunal

*Traduction du Greffe, seul
le texte anglais fait foi.*

115^e session

Jugement n° 3204

LE TRIBUNAL ADMINISTRATIF,

Vu la quatrième requête dirigée contre l'Union internationale des télécommunications (UIT), formée par M. A. J. H. B. (né H.) le 21 septembre 2010, la réponse de l'UIT du 23 décembre 2010, la réplique du requérant du 30 janvier 2011 et la duplique de l'Union du 10 mai 2011;

Vu les articles II, paragraphe 5, et VII du Statut du Tribunal;

Après avoir examiné le dossier, la procédure orale n'ayant été ni sollicitée par les parties ni ordonnée par le Tribunal;

Vu les pièces du dossier, d'où ressortent les faits et les allégations suivants :

A. Les faits relatifs à la présente affaire sont exposés dans les jugements 2643 et 2826, prononcés respectivement le 11 juillet 2007 et le 8 juillet 2009, qui portaient sur les première et deuxième requêtes de l'intéressé, et dans le jugement 3203, également de ce jour. Il suffira de rappeler que, par mémorandum du 27 août 2007, le Secrétaire général de l'Union a informé le requérant qu'il avait décidé de renvoyer pour décision à la session de 2008 du Conseil de l'UIT la question de la reconnaissance du mariage entre personnes de même sexe aux fins de la détermination des avantages familiaux. Cependant, cette question ne fut pas soumise au Conseil en 2008 ni, au demeurant,

en 2009. Dans un mémorandum du 26 octobre 2009, le requérant soutint qu'il avait enduré des souffrances du fait que le Secrétaire général n'avait pas tenu la promesse qu'il avait faite le 27 août 2007 et il demanda que la question soit soumise au Conseil à sa session de 2010. Il réclamait en outre 12 000 francs suisses de dommages-intérêts pour tort moral.

Le requérant quitta l'Union le 31 octobre 2009. N'ayant reçu aucune réponse à son mémorandum du 26 octobre, il saisit le Comité d'appel le 14 janvier 2010 en réitérant sa demande antérieure ainsi que sa demande de dommages-intérêts. Le 19 janvier, le chef du Département de l'administration et des finances lui envoya une lettre à laquelle était jointe une décision datée du 18 décembre 2009 — que le chef du Département avait signée au nom du Secrétaire général — en réponse à son mémorandum. Cette décision invitait, notamment, le requérant à expliquer selon quels critères il avait évalué le montant des dommages-intérêts pour tort moral qu'il réclamait.

Le Comité d'appel rendit son rapport le 5 mars 2010; il y recommandait, entre autres, le rejet de la demande de dommages-intérêts pour tort moral formulée par le requérant. Le mois suivant, la question du mariage entre personnes de même sexe et du partenariat domestique fut soumise au Conseil de l'UIT. Par une lettre du 7 mai 2010 émanant du chef du Département de l'administration et des finances, l'intéressé fut informé, notamment, que le Secrétaire général avait décidé de lui accorder 12 000 francs suisses de dommages-intérêts en réparation du préjudice moral qu'avait pu lui causer le fait que l'Union n'avait pas soumis la question au Conseil de l'UIT en 2008.

Par un mémorandum daté du 17 juin 2010, dont copie était adressée au requérant et au Secrétaire général, le chef du Département de l'administration et des finances demanda au chef de la Division de la comptabilité de verser à l'intéressé la somme de 12 000 francs en exécution de la décision du 7 mai. Toutefois, par une lettre du 23 juin 2010 émanant du Secrétaire général, le requérant fut informé «clairement et sans ambiguïté» que la promesse qui lui avait été faite le 7 mai était nulle et non avenue. Le Secrétaire général indiquait qu'il n'avait pas approuvé le versement de dommages-intérêts pour tort moral, que ce

soit expressément ou tacitement, et qu'il avait décidé de suivre sur ce point la recommandation du Comité d'appel. En conséquence, la décision du 7 mai était remplacée par la décision énoncée dans la lettre, prise conformément à la disposition 11.1.1.5 du Règlement du personnel. Telle est la décision attaquée.

B. Le requérant soutient que, même si la décision attaquée a été prise après son départ de l'Union, elle est liée à une décision prise alors qu'il était encore fonctionnaire, à savoir la décision de ne pas soumettre la question de la reconnaissance des couples de même sexe au Conseil de l'UIT à sa session de 2008. En outre, l'Union a violé ses droits en ne respectant pas une promesse qui, à son avis, constituait une condition de son contrat d'engagement. De ce fait, le requérant estime que sa requête est recevable. Se référant à la jurisprudence du Tribunal de céans, il ajoute que la question de savoir s'il a ou non un intérêt pour agir en ce qui concerne telle ou telle demande doit être tranchée par le Tribunal.

Sur le fond, faisant à nouveau référence à la jurisprudence, il affirme que les organisations internationales ont le devoir de tenir leurs promesses. Il soutient qu'il a subi un stress du fait que l'Union n'a pas soumis la question de la reconnaissance du mariage entre personnes de même sexe et du partenariat domestique au Conseil à sa session de 2008 ou de 2009. En fait, ne croyant plus à la volonté de l'Union de régler cette question, il a décidé de prendre un emploi dans le secteur privé. L'incertitude permanente au sujet de sa situation lui a bien causé un préjudice moral. Il conteste les conclusions du Comité d'appel sur ce point.

S'agissant de la décision du 7 mai 2010, le requérant prétend qu'il avait toutes les raisons de penser que le chef du Département de l'administration et des finances avait compétence pour lui communiquer la décision définitive du Secrétaire général. La décision de déclarer nulle et non avenue l'offre de dommages-intérêts pour tort moral lui a infligé un surcroît d'incertitude et de préjudice moral et, à son avis, l'Union doit être tenue pour responsable des conséquences des dysfonctionnements de son processus de prise de décision. Il soutient

donc qu'il conviendrait que le Tribunal lui accorde des dommages-intérêts exemplaires.

Le requérant réclame 12 000 francs suisses de dommages-intérêts pour tort moral parce que l'UIT n'a pas tenu la promesse qui lui avait été faite le 27 août 2007, 12 000 francs de dommages-intérêts pour tort moral au motif que l'Union ne lui a pas versé la somme qui lui avait été offerte à titre de réparation le 7 mai 2010, et 12 000 francs de plus à titre de dommages-intérêts exemplaires. Il réclame également des intérêts sur toutes les sommes accordées.

C. Dans sa réponse, l'Union soutient que, le requérant n'ayant pas contesté dans le délai fixé par les dispositions pertinentes du Statut et du Règlement du personnel la décision de ne pas soumettre la question du mariage entre personnes de même sexe au Conseil en 2008, toutes les demandes connexes sont frappées de forclusion et sont donc irrecevables. De plus, l'intéressé n'a pas d'intérêt pour agir en ce qui concerne la décision de ne pas soumettre ladite question au Conseil en 2009 car il a quitté l'Union le 31 octobre de cette année-là et toute décision que le Conseil aurait pu prendre n'aurait eu d'effet qu'à compter du 1^{er} novembre 2009, alors qu'il n'était plus fonctionnaire. L'Union considère qu'en soumettant la question au Conseil à sa session de 2010 elle a tenu sa promesse du 27 août 2007 et a également donné suite aux demandes formulées par le requérant dans son mémorandum du 26 octobre 2009 et dans son recours interne du 14 janvier 2010.

Sur le fond, se référant à la jurisprudence, l'Union fait valoir que le chef du Département de l'administration et des finances n'avait pas compétence pour prendre l'engagement financier énoncé dans la lettre du 7 mai 2010. Premièrement, d'après la Convention de l'Union, seuls des fonctionnaires élus sont habilités à gérer les ressources de l'Union. Or le chef du Département de l'administration et des finances est un fonctionnaire nommé qui n'est habilité à engager les ressources de l'Union que sur délégation expresse, délégation que, dans le cas d'espèce, il n'avait pas.

Deuxièmement, le paragraphe 2 de l'article 12 du Règlement financier de l'Union prévoit qu'aucune charge ne peut être engagée

sans autorisation écrite du Secrétaire général ou d'un fonctionnaire dûment habilité à cet effet. En vertu du paragraphe 4 de l'article 10 du même texte, le Secrétaire général peut faire effectuer les paiements à titre gracieux qu'il estime nécessaires et dans l'intérêt de l'Union. Or le chef du Département n'a demandé son autorisation ni verbale ni écrite avant de faire la promesse de verser au requérant des dommages-intérêts pour tort moral, offre dont le Secrétaire général n'a eu connaissance que lorsqu'il a reçu une copie du mémorandum du 17 juin 2010. Compte tenu de ce qui précède, l'UIT estime que les conditions juridiques pour qu'un engagement soit effectif ne sont pas réunies dans le cas d'espèce.

Enfin, l'Union soutient que les allégations du requérant selon lesquelles elle n'aurait pas honoré la promesse faite dans le cadre de la décision du 27 août 2007 sont erronées et dénuées de fondement. La défenderesse nie que l'intéressé ait subi des souffrances ou qu'il ait été porté atteinte à sa dignité ou à sa réputation.

D. Dans sa réplique, le requérant développe ses moyens. Il affirme ne pas avoir été informé que le Secrétaire général avait décidé de ne pas tenir sa promesse du 27 août 2007 et que, de ce fait, le délai imparti pour contester cette décision a commencé de courir le 26 octobre 2009, lorsqu'il a demandé que la question du mariage entre personnes de même sexe soit soumise au Conseil en 2010. Par ailleurs, il réitère plusieurs arguments qu'il avait avancés dans sa troisième requête.

E. Dans sa duplique, l'UIT maintient intégralement sa position.

CONSIDÈRE :

1. La requête à l'examen est la quatrième requête que l'intéressé dépose devant le Tribunal. L'historique de l'affaire est en grande partie exposé dans trois jugements connexes, à savoir les jugements 2643 et 2826, et le jugement 3203, également prononcé ce jour.

2. Le requérant affirme avoir droit au paiement de 12 000 francs suisses à titre de dommages-intérêts pour tort moral parce que le Secrétaire général n'a pas respecté une décision qui lui avait été communiquée dans un mémorandum du 27 août 2007. Dans ce mémorandum, le Secrétaire général expliquait les mesures que l'Union allait prendre pour exécuter le jugement 2643. Il y était notamment dit que la question de la reconnaissance du mariage entre personnes de même sexe serait soumise pour décision au Conseil à sa session de 2008 et que, le cas échéant, le Statut et le Règlement du personnel seraient modifiés en conséquence.

Non seulement cette question n'a pas été soumise au Conseil en 2008, mais elle ne l'a pas été non plus en 2009. Le requérant, quant à lui, n'a pris aucune mesure ni en 2008 ni en 2009 pour demander que soit exécuté l'engagement pris à son égard dans le mémorandum du 27 août 2007 (pour autant que cet engagement ait pu être exécuté).

3. Il ressort de ce que le requérant dit dans son mémoire devant le Tribunal que l'intéressé a choisi de ne pas contester le fait que le Secrétaire général n'avait pas soumis la question au Conseil en 2008 ou en 2009, si ce n'est en demandant dans son mémorandum du 26 octobre 2009 que la question soit soumise au Conseil à sa session de 2010. En ce qui concerne tout au moins son inaction pour ce qui est de 2008, le requérant soutient qu'il «laiss[ait] plus de temps au Secrétaire général».

4. Dans sa réponse, l'UIT semble contester la recevabilité de la requête, du moins dans la mesure où celle-ci vise à attaquer l'Union pour non-respect de sa déclaration du 27 août 2007. La défenderesse soutient que le requérant n'a pas contesté dans le délai prévu au chapitre XI du Statut et du Règlement du personnel le fait que la question n'avait pas été soumise au Conseil en 2008. Elle développe cet argument dans sa duplique en faisant observer que l'intéressé n'avait pas contesté la décision implicite du Secrétaire général de ne pas soumettre la question au Conseil en 2008. De nouveau, cet argument repose sur le fait que le requérant n'avait pas formulé de contestation conformément aux dispositions pertinentes du Statut et du Règlement du personnel.

Même si elle ne le fait pas explicitement, l'UIT semble soulever la question de la recevabilité de la requête en s'appuyant soit sur le fait que les voies de recours interne n'ont pas été épuisées (article VII, paragraphe 1, du Statut du Tribunal), soit, peut-être, sur le fait que la requête n'a pas été déposée dans le délai requis de quatre-vingt-dix jours (article VII, paragraphe 2, du Statut).

5. Le premier argument est correct. La déclaration du 27 août 2007 constituait une décision de soumettre la question au Conseil en 2008 et le fait que la question ne lui a pas été soumise supposait pour le moins une décision implicite de ne pas le faire. Le requérant n'a pris aucune mesure pour contester cette décision implicite alors qu'il soutient maintenant qu'elle lui a porté préjudice, ne serait-ce qu'en le privant du bénéfice qu'une décision favorable aurait pu lui apporter pendant le reste de son engagement à l'UIT. Pour cette raison, la requête, dans la mesure où elle vise le non-respect de la déclaration du 27 août 2007, doit être rejetée comme étant irrecevable.

6. Le requérant fait également valoir qu'il a droit à 12 000 francs en raison d'une promesse ou d'un engagement énoncé dans une lettre que le chef du Département de l'administration et des finances lui a adressée le 7 mai 2010. Le chef de ce département écrivait :

«Je vous informe par la présente que le Secrétaire général a décidé de vous octroyer les 12 000 francs suisses que vous avez demandés dans votre memorandum du 26 octobre 2009 et dans votre recours susmentionné en réparation du préjudice moral que peut vous avoir causé le fait que la question n'a pas été soumise au Conseil en 2008, comme annoncé dans la décision du 27 août 2007.»

Cette lettre comporte plusieurs éléments. Premièrement, sa rédaction laisse entendre qu'elle est envoyée au nom du Secrétaire général. Deuxièmement, il y est affirmé qu'une décision a été prise par ce dernier. Troisièmement, cette décision consisterait à «octroyer» des dommages-intérêts pour tort moral d'un montant de 12 000 francs.

7. L'UIT soutient dans sa réponse que le Secrétaire général était la seule personne ayant le pouvoir de décider d'effectuer un paiement pour les raisons énoncées dans la lettre, mais qu'il n'avait

pas pris une telle décision. De plus, le chef du Département de l'administration et des finances n'avait pas reçu de délégation de pouvoir l'habilitant à prendre cette décision.

8. Le requérant cherche à s'appuyer sur la décision contenue dans la lettre du 7 mai 2010 pour réclamer 12 000 francs et conteste, dans le cadre de la présente procédure, la décision du Secrétaire général du 23 juin 2010 de déclarer nulle et non avenue la décision contenue dans la lettre du 7 mai.

9. Pour le Tribunal, le fond de l'affaire consiste à déterminer si le fait de déclarer nulle et non avenue la décision apparente d'accorder à l'intéressé 12 000 francs de dommages-intérêts pour tort moral constitue de la part de l'UIT une violation de son devoir d'agir de bonne foi. Ce qu'implique le devoir d'agir de bonne foi est une question qui a déjà été traitée dans un contexte similaire dans des affaires antérieures. La jurisprudence du Tribunal établit que, selon les règles de la bonne foi, toute personne qui est fonctionnaire d'une organisation et à qui une promesse a été faite peut escompter que l'organisation tienne cette promesse. Toutefois, le droit au respect des promesses est subordonné à certaines conditions. L'une d'elles est que la promesse soit effective, une autre est qu'elle émane d'une personne ayant compétence ou considérée comme ayant compétence pour la faire. Une autre encore est que le non-respect de la promesse soit préjudiciable à la personne qui s'en prévaut (voir le jugement 782).

10. Cependant, les principes qui viennent d'être évoqués concernent les promesses exécutoires. On entend par là une promesse donnée pour l'avenir d'accomplir un acte ou de s'en abstenir : celui qui reçoit la promesse peut s'en prévaloir entre le moment où la promesse est faite et le moment où son auteur doit agir ou s'abstenir d'agir. Toutefois, ces principes ne sauraient s'appliquer sans réserve à un engagement susceptible d'exécution immédiate, qu'il soit présenté comme une promesse ou autrement.

Dans le cas d'espèce, l'engagement sans ambiguïté de verser au requérant la somme en cause était susceptible d'exécution immédiate.

L'engagement a été pris par une personne — le chef du Département de l'administration et des finances — ayant clairement le pouvoir apparent de communiquer une décision du Secrétaire général. Il est courant dans les organisations internationales que d'autres personnes que le chef du Secrétariat qui occupent des postes à haute responsabilité parlent en son nom. Le non-respect de l'engagement et la décision d'annulation prise par le Secrétaire général le 23 juin 2010 ont constitué un manquement au devoir qu'a l'UIT d'agir de bonne foi. De plus, la communication du chef du département susmentionné doit être considérée comme faisant état d'une décision de l'Union elle-même. En l'absence de fraude ou d'autre irrégularité fondamentale (hormis l'absence de pouvoir), la défenderesse doit respecter la décision prise et ne peut s'en dégager, comme l'a fait le Secrétaire général en prétendant l'annuler. Le Tribunal est conforté dans cette conclusion par le fait que l'UIT n'a pas cherché à expliquer pourquoi l'engagement avait été pris en premier lieu. Il est tout à fait improbable que l'engagement ait été pris par accident. Il peut arriver qu'une organisation formule une simple promesse ou un simple engagement puis retire cette promesse ou cet engagement pour des raisons conformes à une conduite de bonne foi. Mais il n'apparaît pas que ce soit le cas en l'espèce.

Le requérant a donc droit à des dommages-intérêts pour tort moral à titre de réparation de ce manquement, assortis d'intérêts. Cela étant, le Tribunal n'est pas convaincu que l'affaire justifie l'octroi de dommages-intérêts exemplaires.

Par ces motifs,

DÉCIDE :

1. L'UIT versera au requérant 12 000 francs suisses à titre de dommages-intérêts pour tort moral.
2. Elle lui versera des intérêts sur cette somme au taux de 5 pour cent l'an à compter du 7 mai 2010 et jusqu'à la date du paiement.

3. L'Union versera également au requérant 1 300 francs à titre de dépens.
4. La requête est rejetée pour le surplus.

Ainsi jugé, le 10 mai 2013, par M. Giuseppe Barbagallo, Juge président la séance, M^{me} Dolores M. Hansen, Juge, et M. Michael F. Moore, Juge, lesquels ont apposé leur signature au bas des présentes, ainsi que nous, Catherine Comtet, Greffière.

Prononcé à Genève, en audience publique, le 4 juillet 2013.

GIUSEPPE BARBAGALLO
DOLORES M. HANSEN
MICHAEL F. MOORE
CATHERINE COMTET