

Le Tribunal administratif,

Vu la requête dirigée contre l'Union internationale des télécommunications (UIT), formée par M. A. J. H. le 11 août 2006 et régularisée le 15 août, la réponse de l'UIT du 18 septembre, la réplique du requérant du 21 novembre 2006 et la duplique de l'Union du 5 février 2007;

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. Le requérant, ressortissant britannique né en 1967, est entré au service de l'UIT en 2001 en qualité d'ingénieur en radiocommunications de grade P.2 au Département de l'informatique, de l'administration et des publications du Bureau des radiocommunications. Le 23 octobre 2003, il a souscrit avec son partenaire de même sexe un «pacte civil de solidarité» (PACS) en vertu de la législation française. Par un mémorandum du 24 octobre 2005, il a demandé que son partenaire soit reconnu comme conjoint à charge aux fins de la détermination des avantages familiaux auxquels il estimait avoir droit, à savoir, notamment, le paiement de l'indemnité pour personne à charge et des frais de voyage de son partenaire lors de ses congés dans les foyers, ainsi que la prise en charge par l'assurance maladie. Il faisait observer qu'en application de la loi du Royaume Uni sur le partenariat civil de 2004 qui allait entrer en vigueur le 5 décembre 2005, lui-même et son partenaire seraient considérés, du fait qu'ils avaient souscrit un PACS en France, comme des «partenaires civils» au regard de la législation du Royaume Uni et bénéficieraient à ce titre du même statut juridique que les personnes ayant contracté un mariage civil. Le chef par intérim du Département du personnel et de la protection sociale lui a répondu le 9 novembre 2005 que sa demande supposait de procéder à un examen approfondi de la question de la reconnaissance du partenariat domestique dans le cadre juridique et réglementaire actuel de l'Union, mais qu'il s'efforceraient de lui donner une réponse avant la fin de l'année.

Dans l'intervalle, le requérant avait soumis une demande de congé dans les foyers, pour la période allant du 25 décembre 2005 au 7 janvier 2006, dans laquelle il avait inscrit le nom de son partenaire à la rubrique «Personnes à charge qui accompagnent le fonctionnaire». Fin novembre 2005, il a été informé que sa demande tendant à faire reconnaître son partenaire comme une personne à charge l'accompagnant lors de son congé dans les foyers avait été rejetée. Il a écrit au Secrétaire général le 21 décembre 2005 pour demander que cette décision soit réexaminée. N'ayant reçu aucune réponse dans les délais prescrits, il a saisi le Comité d'appel le 10 mars 2006.

Dans son rapport du 19 avril 2006, celui-ci a considéré que la reconnaissance du partenariat domestique supposait la modification préalable du Règlement du personnel. Il a noté que la question du partenariat domestique avait fait l'objet de discussions au sein du système des Nations Unies depuis 1991 et avait été réglée par l'Organisation des Nations Unies (ONU) ainsi que par de nombreuses autres organisations internationales. Le Comité recommandait donc au Secrétaire général de saisir le Conseil de l'UIT de cette question afin que le Règlement du personnel soit rapidement révisé, de sorte que les fonctionnaires soient protégés contre toute discrimination fondée sur la situation familiale et la préférence sexuelle.

Par un mémorandum du 15 mai 2006, le chef du Département du personnel et de la protection sociale a fait savoir au requérant que le Secrétaire général avait décidé, après examen des conclusions du Comité d'appel, de maintenir la décision de ne pas reconnaître son partenaire comme conjoint à charge aux fins de l'octroi de l'indemnité pour personne à charge. Telle est la décision attaquée.

B. Le requérant soutient que, suite à la publication de la circulaire du Secrétaire général de l'ONU datée du 24 septembre 2004, l'UIT n'a d'autre choix que de se fonder sur le droit du pays de nationalité des fonctionnaires au moment de déterminer leur statut personnel aux fins du versement des prestations prévues dans les Statut et

Règlement du personnel. Il soutient également que, d'après la jurisprudence du Tribunal, lorsque la législation nationale permet à un fonctionnaire et à son partenaire d'être considérés comme des conjoints, ils doivent aussi être considérés comme tels en vertu des dispositions du Règlement du personnel applicables. A cet égard, il fait observer que, depuis l'entrée en vigueur de la loi sur le partenariat civil de 2004, lui-même et son partenaire sont considérés comme des partenaires civils au regard de la législation du Royaume-Uni, qui est le droit du pays de sa nationalité. D'après ladite loi, les partenaires civils et les couples mariés sont placés sur un pied d'égalité. Le requérant fait donc valoir que c'est à tort que le Secrétaire général a refusé de reconnaître son partenaire comme étant son conjoint à charge au sens du Règlement du personnel. A son avis, la décision attaquée a été prise en violation des principes d'égalité de traitement et de non-discrimination.

Le requérant demande que son partenaire soit reconnu comme étant son conjoint à charge aux fins de l'octroi des avantages familiaux et que ceux-ci — au nombre desquels figurent le paiement des frais de voyage de son partenaire à l'occasion de ses congés dans les foyers et de l'indemnité pour personne à charge, ainsi que la prise en charge par l'assurance maladie — lui soient accordés avec effet rétroactif. En outre, il réclame 10 000 francs suisses de dommages-intérêts au motif qu'il a été porté atteinte à sa dignité, ainsi que les dépens.

C. Dans sa réponse, l'UIT explique que la question de la reconnaissance des partenaires domestiques a fait l'objet de discussions au sein du système des Nations Unies et qu'elle a réservé sa position sur les conclusions auxquelles le Comité de haut niveau sur la gestion a abouti en 2004 au sujet de la politique commune concernant cette question. L'Union souligne que, aux termes de cette politique, chaque organisation doit s'efforcer d'appliquer les principes qui y sont énoncés «eu égard aux circonstances et aux besoins qui lui sont propres». A son avis, une telle politique commune ne peut créer d'obligation juridique à l'endroit d'une organisation que dans la mesure où les circonstances et les besoins propres à cette organisation le permettent. Sur ce point, la défenderesse fait observer qu'il n'existe aucune ambiguïté quant au sens du terme «conjoint» qui figure dans les Statut et Règlement du personnel, ce terme se référant clairement au «mari» ou à la «femme». Elle ajoute qu'à ce jour elle n'a donné aucune indication permettant de penser qu'elle a l'intention de modifier son cadre juridique dans le but d'élargir cette définition.

La défenderesse fait observer que, conformément à son article 12.1, le Statut du personnel peut être amendé par le Conseil, mais pas par le Secrétaire général. En outre, aux termes de la disposition 12.1.2 du Règlement du personnel, le Secrétaire général peut décider de dérogations audit règlement sous réserve, notamment, qu'aucune de ces dérogations ne soit incompatible avec un article du Statut du personnel. Ce statut ne pouvant être interprété comme permettant de considérer le partenaire du requérant comme son conjoint à charge, le Secrétaire général ne saurait décider d'une quelconque dérogation aux dispositions pertinentes du Règlement du personnel.

A titre subsidiaire, l'UIT soutient que la circulaire du Secrétaire général de l'ONU ne s'applique pas aux institutions spécialisées du système des Nations Unies. Elle rejette en outre les allégations d'inégalité de traitement et de discrimination car les conditions à remplir pour être reconnu comme personne à charge sont énoncées dans les Statut et Règlement du personnel de l'Union, que le Secrétaire général est tenu d'observer.

D. Dans sa réplique, le requérant développe ses arguments. Il prétend que l'Union a violé son droit fondamental à un traitement égal car il a été traité différemment des autres membres du personnel de l'UIT et d'autres fonctionnaires internationaux travaillant pour le Secrétariat de l'ONU ou pour des institutions spécialisées qui reconnaissent le partenariat domestique. Il ajoute que, puisque la décision attaquée a un effet discriminatoire, elle est entachée d'un détournement de pouvoir. Se référant à la jurisprudence du Tribunal, il soutient que l'interprétation du terme «conjoint» ne doit pas seulement faire l'objet d'une approche nominaliste. Par ailleurs, l'Union n'a pas expliqué pourquoi elle n'a pas soumis la question du partenariat de même sexe au Conseil pour examen après la publication de la circulaire du Secrétaire général de l'ONU en 2004. Enfin, le requérant fait savoir qu'il réclame désormais 30 000 francs de dommages-intérêts au lieu des 10 000 francs demandés à l'origine.

E. Dans sa duplique, l'UIT maintient sa position. Elle réaffirme que la demande du requérant tendant à faire reconnaître son partenaire comme son conjoint a été rejetée conformément aux Statut et Règlement du personnel dans lesquels le terme «conjoint» est défini selon «l'acception classique du mariage sous sa forme traditionnelle, c'est-à-dire entre deux personnes de sexe opposé». La défenderesse souligne qu'elle est tenue de respecter les termes desdits statut et règlement. Elle prétend enfin que la conclusion tendant à l'octroi de 30 000 francs de dommages-intérêts est irrecevable dans la mesure où l'intéressé a élargi la portée de ses conclusions initiales.

## CONSIDÈRE :

1. Le requérant, fonctionnaire de l'UIT de grade P.2 de nationalité britannique, a souscrit avec son partenaire de même sexe un PACS en vertu de la législation française et a obtenu l'enregistrement de son partenariat sous l'empire de la loi sur le partenariat civil (*Civil Partnership Act*) de 2004, applicable aux citoyens britanniques. Le 24 octobre 2005, il a demandé à l'UIT de reconnaître son partenaire comme conjoint à charge aux fins de la détermination des avantages liés à ce statut. Après avoir informé l'intéressé le 9 novembre 2005 que sa demande supposait de procéder à un examen approfondi de la question de la reconnaissance du partenariat domestique dans le cadre juridique et réglementaire actuel de l'Union, l'administration refusa le 25 novembre 2005 de considérer son partenaire comme personne à charge pour l'application des textes sur le congé dans les foyers. Le 21 décembre 2005, le requérant demanda au Secrétaire général de réexaminer cette décision et, n'ayant pas reçu de réponse de l'administration, saisit le Comité d'appel le 10 mars 2006. Il demandait que son partenaire soit reconnu comme son conjoint à charge aux fins de l'octroi des avantages familiaux attachés à ce statut, c'est à dire notamment le paiement de l'indemnité pour personne à charge et des frais de voyage de son partenaire lors de ses congés dans les foyers, ainsi que l'affiliation à la Caisse d'assurance pour la protection de la santé du personnel. L'UIT ne contesta pas la recevabilité de l'appel mais estima qu'il ne pouvait être accueilli par le motif que le refus opposé à l'intéressé était fondé sur les dispositions en vigueur des Statut et Règlement du personnel «qui ne définissent la notion de conjoint que dans l'acception classique du mariage sous sa forme traditionnelle, [c'est à dire] entre deux personnes de sexe opposé» et que le Secrétaire général ne pouvait juridiquement «se départir de ce cadre juridique sans obtenir la modification des Statut et Règlement du personnel selon les procédures prescrites par la Convention de l'UIT et le Statut du personnel».

2. Le Comité d'appel se réunit le 11 avril et rendit son rapport le 19 avril 2006. Après avoir souligné que l'appel qui lui était soumis posait «la question préjudicielle de la reconnaissance par l'UIT du partenariat domestique dans le Règlement du personnel» et que l'application de ce règlement, qui était par définition général et impersonnel, était une compétence liée du Secrétaire général, il affirma que «l'évolution des mœurs, de la culture de tolérance en général et celle du partenariat domestique en particulier doivent se traduire par une adaptation préalable du Règlement par le législateur lui-même, en l'espèce le Conseil de l'UIT» et ajouta que, «[d]ans l'état actuel de ce Règlement, il est difficile d'envisager une quelconque interprétation de ses dispositions sans poser la question de fond qui est celle de la reconnaissance du partenariat domestique». Aussi, après avoir rappelé que la question du partenariat domestique était en discussion depuis 1991 au sein du Comité consultatif pour les questions administratives de l'ONU et que des réponses avaient été finalement apportées au sein de l'ONU et dans de nombreuses organisations internationales, le Comité fit remarquer que, si l'UIT étudiait la question, «[q]uinze années de discussions et les évolutions reconnues à ce jour auraient pu justifier d'un traitement plus diligent de la[dite] question». Le Comité d'appel concluait en recommandant que :

«– Le Secrétaire général saisisse le Conseil sur la question du partenariat domestique et des conséquences qu'elle implique ;

– Le Secrétaire général transmette au Conseil l'étude réalisée par ses services sur la question du partenariat domestique ;

– Les conclusions de cette étude prennent la forme de recommandations spécifiques, y compris la définition des critères permettant la reconnaissance du partenariat domestique ;

– Le Secrétaire général demande l'autorisation du Conseil pour prendre les mesures nécessaires à la prise en charge des effets d'une telle reconnaissance, en concertation avec l'ensemble des parties prenantes (personnel, caisse d'assurance et autres institutions du système commun) ; [et]

– L'ensemble de ces mesures aboutissent rapidement à une révision du Règlement du personnel pour offrir la protection requise contre toute discrimination basée sur la situation de famille et la préférence sexuelle.»

3. Par un mémorandum du 15 mai 2006, le chef du Département du personnel et de la protection sociale informa le requérant qu'après examen des conclusions du Comité d'appel la demande de reconnaissance de son partenaire comme conjoint à charge était rejetée.

4. Le requérant défère au Tribunal cette décision qu'il estime être discriminatoire et contraire au droit national qui lui est applicable ainsi qu'aux principes dégagés par la jurisprudence du Tribunal et admis par de nombreuses

organisations internationales, et notamment par l'ONU.

5. Pour sa part, la défenderesse rappelle qu'elle a réservé sa position sur les conclusions auxquelles est parvenu le Comité de haut niveau sur la gestion en 2004 concernant la politique à adopter au sein du système des Nations Unies quant à la reconnaissance des mariages et des partenariats domestiques : elle ne considère pas que la validité des actes affectant le statut civil des agents doive être appréciée en fonction de la législation applicable dans le pays dont ils sont ressortissants, et elle souligne que, dans le cadre de son autonomie, elle n'a pas estimé que les circonstances permettaient de modifier les dispositions des Statut et Règlement du personnel qui font clairement apparaître que le statut de «conjoint» ouvrant droit à certaines prestations ne peut s'appliquer qu'à des personnes de sexe différent unis par les liens du mariage. Les positions arrêtées par le Secrétaire général de l'ONU ou par d'autres organisations internationales ne sauraient la lier, ainsi que l'a admis la jurisprudence du Tribunal de céans, et il n'est nul besoin, dans ces conditions, de rechercher quels sont les droits du requérant et de son partenaire sous l'empire de la législation du Royaume Uni. Le Secrétaire général de l'UIT ne peut qu'appliquer lesdits statut et règlement tels qu'ils sont, sans que la décision qu'il a prise puisse être jugée discriminatoire.

6. Le Tribunal a admis par plusieurs jugements récents l'opposabilité de mariages conclus avec des personnes de même sexe (voir le jugement 2590) ou d'unions pouvant prendre la forme de «partenariats enregistrés» lorsque la législation nationale applicable aux demandeurs permettait de considérer comme «conjoints» ceux qui avaient contracté de telles unions (voir les jugements 2549 et 2550). La différence importante qui existe entre la présente espèce et les affaires précédemment jugées réside dans le fait que les Statut et Règlement du personnel de l'UIT définissent expressément dans un grand nombre de dispositions la notion de conjoints comme concernant le mari et la femme, et que, contrairement aux situations visées par les jugements 2549 et 2550, l'UIT refuse de considérer que des unions contractées régulièrement entre personnes de même sexe en vertu de la législation nationale du fonctionnaire intéressé puissent être prises en considération aux fins de l'application des Statut et Règlement du personnel. La défenderesse n'a donc pas tort d'affirmer qu'en l'état actuel de la jurisprudence et des textes statutaires et réglementaires applicables, le Secrétaire général ne pouvait donner au terme «conjoint» l'interprétation extensive qui est sollicitée.

7. Il reste que le Comité d'appel s'est abstenu de recommander le rejet de l'appel formé par le requérant mais a estimé que cet appel posait «la question préjudicielle de la reconnaissance par l'UIT du partenariat domestique dans le Règlement du personnel». Il a recommandé au Secrétaire général de saisir le Conseil de la question et de demander à ce dernier l'autorisation d'adopter les mesures nécessaires à la prise en charge des effets d'une reconnaissance, selon des critères à définir, du partenariat domestique, l'ensemble des mesures adoptées devant aboutir rapidement à une révision du Règlement du personnel «pour offrir la protection requise contre toute discrimination basée sur la situation de famille et la préférence sexuelle». Or, loin d'indiquer s'il acceptait ces recommandations, le Secrétaire général s'est borné à rejeter l'appel formé par le requérant «après examen des conclusions du Comité d'appel».

8. Le Tribunal rappelle sa jurisprudence bien établie selon laquelle, lorsque l'autorité compétente ne suit pas la recommandation du Comité d'appel, elle a l'obligation d'indiquer les raisons pour lesquelles elle écarte ladite recommandation (voir par exemple, s'agissant de l'UIT, le jugement 2391, au considérant 8). La décision notifiée au requérant le 15 mai 2006 ne lui permet pas de savoir si le Secrétaire général a ou non estimé ne pas devoir saisir le Conseil de la question de la reconnaissance du partenariat domestique et de l'éventuelle révision du Règlement du personnel et, dans l'affirmative, pour quelles raisons. Faute de connaître ces motifs, le Tribunal ne peut que prononcer l'annulation de la décision qui lui est déférée et le renvoi de l'affaire devant l'organisation défenderesse pour qu'elle prenne une décision motivée sur les suites qu'elle entend réserver aux recommandations du Comité d'appel.

9. Le requérant ne peut obtenir les avantages qu'il sollicite pour son partenaire. Les conclusions tendant à la réparation d'un préjudice moral ne peuvent être accueillies, l'intéressé ne justifiant pas, en l'état actuel de la législation, d'un dommage susceptible d'être pris en considération. Obtenant partiellement satisfaction, il a droit à des dépenses, fixés à 3 000 francs suisses.

Par ces motifs,

DÉCIDE :

1. La décision du Secrétaire général de l'UIT, transmise au requérant le 15 mai 2006, est annulée.
2. L'affaire est renvoyée devant l'UIT.
3. L'Union versera au requérant 3 000 francs suisses à titre de dépens.
4. Le surplus des conclusions de la requête est rejeté.

Ainsi jugé, le 27 avril 2007, par M. Michel Gentot, Président du Tribunal, M. Seydou Ba, Vice-Président, et M. Claude Rouiller, Juge, lesquels ont apposé leur signature au bas des présentes, ainsi que nous, Catherine Comtet, Greffière.

Prononcé à Genève, en audience publique, le 11 juillet 2007.

Michel Gentot

Seydou Ba

Claude Rouiller

Catherine Comtet