

Organisation internationale du Travail  
*Tribunal administratif*

International Labour Organization  
*Administrative Tribunal*

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

**115<sup>e</sup> session**

**Jugement n<sup>o</sup> 3203**

LE TRIBUNAL ADMINISTRATIF,

Vu la troisième requête dirigée contre l'Union internationale des télécommunications (UIT), formée par M. A. J. B. (né H.) le 16 août 2010, la réponse de l'UIT du 6 décembre 2010 et la lettre du requérant du 10 janvier 2011 informant la greffière du Tribunal qu'il n'entendait pas déposer de réplique;

Vu l'article II, paragraphe 5, 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 3204, également de ce jour. Il suffira de rappeler que, dans sa première requête, le requérant a attaqué la décision du Secrétaire général de l'UIT de ne pas reconnaître son partenaire de même sexe comme son conjoint à charge aux fins du versement des prestations prévues pour une personne à charge. Dans le jugement 2643, le Tribunal a annulé cette décision parce que le Secrétaire général n'avait pas motivé son rejet des recommandations

formulées par le Comité d'appel dans son rapport du 19 avril 2006. Le Comité avait notamment recommandé que la question soit soumise au Conseil de l'UIT afin que le Règlement du personnel soit modifié de sorte que le partenariat domestique puisse être reconnu. Le Tribunal renvoya l'affaire devant l'Union pour que celle-ci prenne une décision motivée sur les suites qu'elle entendait réserver aux recommandations du Comité d'appel; il lui ordonna de prendre les dépens à sa charge mais rejeta le surplus des conclusions de la requête.

Après le prononcé du jugement 2643, le requérant déposa une deuxième requête dans laquelle il attaquait la décision du Secrétaire général en date du 27 août 2007 de soumettre la question du mariage entre personnes de même sexe au Conseil de l'UIT pour qu'il se prononce à son sujet lors de sa session de 2008. Dans le jugement 2826, le Tribunal estima que, dans la mesure où elle était dirigée contre cette décision, la requête était irrecevable car les voies de recours interne n'avaient pas été épuisées et qu'elle se heurtait au principe de l'autorité de chose jugée. Le Tribunal releva que la requête pouvait également être considérée comme un recours en révision ou en exécution du jugement 2643. Il estima toutefois que le requérant n'avait avancé aucun motif recevable justifiant la révision de ce jugement. De plus, en prenant une nouvelle décision pour soumettre la question au Conseil, le Secrétaire général avait exécuté le jugement 2643 et rien ne justifiait que le Tribunal puisse exiger quoi que ce soit d'autre, sauf si une requête recevable était déposée au sujet de cette nouvelle décision. La requête fut donc rejetée.

Il s'avère que la question du partenariat domestique n'a pas été soumise au Conseil de l'UIT pour qu'il se prononce à son sujet lors de sa session de 2008. Le 4 septembre 2009, le requérant remit sa démission et demanda qu'elle prenne effet le dernier jour du mois d'octobre, demande qui fut accueillie le 8 septembre.

Par un mémorandum daté du 26 octobre 2009 et adressé au Secrétaire général, le requérant se déclara déçu que la question du mariage entre personnes de même sexe n'ait été soumise au Conseil de l'UIT ni en 2008 ni en 2009. Il faisait valoir que le non-respect par le Secrétaire général de la promesse qu'il avait faite le 27 août 2007

lui avait causé des souffrances et il demandait que la question soit soumise au Conseil de l'UIT à sa session de 2010. Il réclamait en outre 12 000 francs suisses de dommages-intérêts pour tort moral.

Le requérant quitta l'Union avec effet au 31 octobre 2009. N'ayant reçu aucune réponse à son mémorandum du 26 octobre, il saisit le Comité d'appel le 14 janvier 2010, réitérant sa demande antérieure ainsi que sa demande de dommages-intérêts.

Le 19 janvier, le chef du Département de l'administration et des finances envoya à l'intéressé une lettre recommandée à laquelle était jointe une décision — datée du 18 décembre 2009 — l'informant que sa demande était rejetée. Le chef dudit département expliquait qu'il avait signé la décision au nom du Secrétaire général le 18 décembre mais que celle-ci n'avait pas été envoyée plus tôt en raison d'une regrettable série de circonstances. Il était dit dans la décision que le requérant n'avait pas d'intérêt pour agir et que la question de la reconnaissance du mariage entre personnes de même sexe n'avait été soumise au Conseil de l'UIT ni en 2008 ni en 2009 pour des raisons objectives. Par ailleurs, le requérant était invité à préciser selon quels critères il avait évalué le montant des dommages-intérêts pour tort moral qu'il réclamait.

Dans son rapport du 5 mars 2010, le Comité d'appel recommanda que la question du mariage entre personnes de même sexe soit soumise au Conseil de l'UIT en 2010 ou qu'à défaut le requérant se voie expliquer pourquoi les recommandations antérieures énoncées par le Comité le 19 avril 2006 avaient été écartées. Le Comité recommanda également que la demande de dommages-intérêts pour tort moral soit rejetée.

Par une lettre du 7 mai 2010 émanant du chef du Département de l'administration et des finances, le requérant fut informé que le Secrétaire général avait décidé de suivre la première recommandation du Comité d'appel. En conséquence, la question de la reconnaissance du mariage entre personnes de même sexe et du partenariat domestique aux fins de la détermination de la situation familiale et des indemnités qui s'y attachent avait été soumise au Conseil de l'UIT en avril 2010 et ce dernier avait été invité à décider s'il était nécessaire que l'Union aligne ses politiques dans ce domaine sur celles de la plupart des

autres organisations du système commun des Nations Unies. La position adoptée par le Conseil fut qu'il n'y avait pas lieu à ce stade de procéder à une révision du Statut et du Règlement du personnel en vigueur. Le chef du Département ajoutait que, la question ayant été soumise au Conseil, l'UIT estimait que la promesse faite au requérant le 27 août 2007 avait été tenue et que la recommandation que le Comité d'appel avait formulée en la matière dans son rapport du 5 mars 2010 avait été pleinement suivie. Néanmoins, le Secrétaire général avait décidé d'accorder au requérant la somme de 12 000 francs suisses à titre de réparation pour le tort moral qu'avait pu lui causer le fait que l'Union n'avait pas soumis la question au Conseil de l'UIT en 2008. Telle est la décision attaquée.

B. Le requérant indique que sa requête est dirigée contre la décision du Secrétaire général en date du 7 mai 2010, par laquelle il a été informé de la décision implicite, adoptée par le Conseil de l'UIT à sa session de 2010, de refuser de reconnaître le mariage entre personnes de même sexe. Il soutient que le Tribunal a compétence pour examiner la requête puisque les politiques suivies par l'UIT violent des droits de l'homme fondamentaux et ont un caractère discriminatoire. Étant donné que la procédure de recours interne de l'Union ne lui est plus ouverte, sa seule option est de saisir directement le Tribunal de céans. Il fait valoir que, même s'il n'est plus fonctionnaire de l'Union, il a un intérêt pour agir puisque la décision implicite du Conseil lui fait grief dans la mesure où elle l'empêche d'obtenir des prestations qui pourraient lui être dues rétroactivement. À son avis, si le Tribunal juge que l'UIT doit reconnaître le mariage entre personnes de même sexe, il est en droit de bénéficier de cette reconnaissance à compter de 2008 au plus tard, puisque le Secrétaire général n'a pas tenu sa promesse de soumettre la question au Conseil de l'UIT à sa session de 2008. En fait, ses droits devraient être calculés avec effet à compter de 2006 puisque c'est cette année-là que le Secrétaire général aurait dû soumettre la question au Conseil.

Sur le fond, le requérant soutient que le refus implicite du Conseil de l'UIT de reconnaître le mariage entre personnes de même sexe est une atteinte aux droits de l'homme fondamentaux et a un caractère

discriminatoire. En particulier, il viole les articles 2 et 7 de la Déclaration universelle des droits de l'homme, qui interdit notamment toute discrimination fondée sur le sexe. De fait, le Conseil n'a pris aucune mesure pour mettre fin à la discrimination fondée sur le sexe dont le requérant a été victime pendant qu'il était au service de l'Union.

Par ailleurs, le requérant soutient que le Conseil n'a pas respecté son obligation de veiller à ce que la politique de l'UIT soit conforme à celle des Nations Unies. Il fait valoir que la question du mariage entre personnes de même sexe et du partenariat domestique est régie par la circulaire du Secrétaire général de l'Organisation des Nations Unies publiée le 24 septembre 2004, selon laquelle une organisation doit s'appuyer sur le droit en vigueur dans le pays de nationalité des fonctionnaires pour déterminer leur situation de famille aux fins du versement des prestations prévues dans le Statut et le Règlement du personnel. Depuis avril 2010, plusieurs programmes, fonds et institutions spécialisées des Nations Unies appliquent en la matière soit la circulaire elle-même, soit leur propre politique conforme à ladite circulaire. La Convention de l'UIT prévoit que le Conseil doit tenir compte de la pratique courante du système des Nations Unies lorsqu'il révisé le Statut du personnel et que le Secrétaire général doit superviser le personnel de l'Union afin de lui assurer l'application des conditions d'emploi du régime commun. Au lieu de cela, le Conseil a implicitement approuvé le traitement discriminatoire dont est victime le personnel de l'UIT par rapport aux fonctionnaires se trouvant dans une situation similaire dans d'autres institutions des Nations Unies.

Enfin, le requérant fait observer que, selon le Règlement intérieur du Conseil de l'UIT et les règles générales régissant les conférences, assemblées et réunions de l'Union, les décisions du Conseil sont prises à la majorité des voix. Or, en l'occurrence, le président du Conseil, ayant constaté que certains États membres étaient opposés à l'examen de cette question, a laissé une minorité prendre la décision au lieu de faire procéder à un vote, ce qui constitue une violation dudit règlement intérieur.

Le requérant demande au Tribunal d'ordonner à l'UIT d'aligner son Statut et son Règlement du personnel sur ceux de l'Organisation des Nations Unies en utilisant le terme neutre de «conjoint» au lieu de la terminologie actuelle qu'il estime discriminatoire et de reconnaître que son mariage avec une personne de même sexe aurait dû être reconnu tandis qu'il était au service de l'Union. Il demande le paiement rétroactif des avantages familiaux qu'il aurait dû recevoir si le Conseil de l'UIT avait reconnu le mariage entre personnes de même sexe en 2006 ou, à défaut, en 2008. Il réclame en outre 10 000 francs suisses de dommages-intérêts pour tort moral.

C. Dans sa réponse, l'Union soutient que la requête est irrecevable pour plusieurs motifs. Premièrement, le Tribunal n'a pas compétence pour se prononcer sur la décision adoptée par le Conseil de l'UIT ni sur la procédure de prise de décision suivie par cet organe. Le Conseil est l'organe exécutif de l'Union et, en tant que tel, c'est le seul qui puisse décider s'il y a lieu de réviser le Statut et le Règlement du personnel de l'UIT. L'Union explique que, conformément au Règlement intérieur du Conseil et à une pratique constante, presque toutes les décisions du Conseil sont prises par consensus. En l'absence de consensus, la décision en cause n'est soumise à un scrutin que si un État membre réclame expressément un tel scrutin. Faute de consensus sur la question de la reconnaissance du mariage entre personnes de même sexe ou de la modification du Statut et du Règlement du personnel en ce sens, le président du Conseil a eu raison de décider qu'il n'y avait pas lieu d'examiner la question à ce moment-là.

Deuxièmement, se référant à la jurisprudence du Tribunal de céans, l'UIT fait observer qu'une décision d'une organisation internationale n'est attaquant que si elle cause un préjudice au fonctionnaire. L'Union considère qu'en l'espèce le requérant n'a pas d'intérêt pour agir puisqu'elle a suivi la recommandation du Comité d'appel et a soumis la question au Conseil de l'UIT à sa session de 2010 afin que le Statut et le Règlement du personnel puissent être modifiés. La promesse du Secrétaire général du 27 août 2007 a donc été tenue. Par ailleurs, le requérant n'a pas d'intérêt pour agir puisqu'il n'est plus fonctionnaire; en effet, la décision attaquée en date du 7 mai 2010 a

été prise après son départ de l'organisation et n'a pas d'effet rétroactif. Les demandes qu'il formule en invoquant une application rétroactive des décisions que le Conseil aurait pu prendre en 2009 échouent pour les mêmes raisons.

En outre, l'argument qu'il avance, selon lequel toute reconnaissance par le Conseil du mariage entre personnes de même sexe ou du partenariat domestique devrait avoir un effet rétroactif à la date de la session du Conseil de l'UIT de 2006, se heurte au principe de l'autorité de chose jugée et est donc irrecevable. En fait, dans les jugements 2643 et 2826, le Tribunal a estimé qu'il était «juridiquement impossible» pour l'Union de reconnaître le partenariat domestique du requérant ou son mariage ultérieur, le Statut du personnel n'ayant pas été modifié par le Conseil de l'UIT.

Sur le fond, l'Union rejette les affirmations du requérant selon lesquelles son Statut et son Règlement du personnel enfreignent les droits de l'homme fondamentaux et ont un caractère discriminatoire. Elle rejette également son allégation selon laquelle le Conseil n'aurait pas respecté son obligation d'aligner sa politique concernant la reconnaissance du mariage entre personnes de même sexe et du partenariat domestique sur celle de l'Organisation des Nations Unies et des programmes, fonds et institutions spécialisées du système. Au sujet de l'argument selon lequel la position adoptée par le Conseil de l'UIT reposait sur l'opinion d'une minorité d'États membres, la défenderesse rappelle qu'une règle générale veut que le Conseil s'efforce en réunion plénière de parvenir à une décision coordonnée qui tienne compte des vues exprimées par tous les conseillers afin d'éviter de procéder à un vote. Enfin, l'Union considère qu'elle se trouve dans la même situation de droit que dans l'affaire qui a abouti à la première requête de l'intéressé, et elle invite le Tribunal à parvenir aux mêmes conclusions que dans le jugement 2643.

#### CONSIDÈRE :

1. Le requérant vit en couple avec un partenaire de même sexe. Tous deux ont souscrit le 23 octobre 2003 un «pacte civil de solidarité»

(PACS) en vertu de la législation française. L'intéressé était entré au service de l'UIT en 2001 et son engagement a pris fin, à son initiative, le 31 octobre 2009. Depuis au moins octobre 2005, il avait insisté auprès de l'Union pour que celle-ci reconnaisse son partenaire comme son conjoint afin de pouvoir percevoir différentes prestations et, d'une manière générale, il avait cherché à faire reconnaître et accepter explicitement par l'UIT les couples de même sexe sur le plan des conditions d'emploi. La poursuite de ces objectifs par le requérant a déjà amené ce dernier à engager devant le Tribunal de céans deux procédures qui ont abouti aux jugements 2643 et 2826. Les deux jugements expliquent en détail une grande partie de l'historique de cette troisième requête et il n'y a donc pas lieu de le répéter ici.

2. Le contexte factuel immédiat de la requête dont est saisi le Tribunal repose essentiellement sur un mémorandum du 26 octobre 2009 adressé par le requérant au Secrétaire général et sur ce qui en a découlé. À cette date, l'engagement de l'intéressé au service de l'UIT était sur le point de s'achever. Le requérant avait en effet écrit au Secrétaire général le 4 septembre 2009 pour l'informer de son intention de démissionner avec effet au 31 octobre 2009. L'UIT lui avait répondu le 8 septembre afin de lui indiquer qu'elle acceptait sa démission pour la fin du mois d'octobre 2009.

Dans le mémorandum du 26 octobre, le requérant demandait deux choses. Il demandait en premier lieu que le Secrétaire général soumette «la question» au Conseil de l'UIT à sa session de 2010. Replacée en contexte, cette question était la reconnaissance du mariage entre personnes de même sexe. En second lieu, il sollicitait du Secrétaire général l'octroi de 12 000 francs suisses de «dommages-intérêts pour tort moral en raison du non-respect de l'engagement [que celui-ci avait] pris le 27 août 2007». Il s'agissait d'une décision du Secrétaire général datée du 27 août 2007 dans laquelle on lisait que «la question de la reconnaissance des mariages entre personnes de même sexe [serait] soumise au Conseil en 2008 pour qu'il se prononce à son sujet et, le cas échéant, pour modification du Statut et du Règlement du personnel».

3. Le 14 janvier 2010, le requérant n'avait toujours pas reçu de réponse à son mémorandum du 26 octobre 2009. Il saisit le Comité d'appel en soulignant que le Secrétaire général ne lui avait pas répondu dans un délai de six semaines et en rappelant la teneur de l'alinéa b) de la disposition 11.1.1.2 du Règlement du personnel. Il s'est avéré depuis qu'une réponse avait été préparée le 18 décembre 2009 mais n'avait pas été envoyée. Elle le fut le 19 janvier 2010 avec des excuses et l'explication suivante : elle «n'avait pas été envoyée en raison d'une série de circonstances extrêmement regrettable». Le 12 février 2010, le Secrétaire général déposa sa réponse au recours introduit par le requérant devant le Comité d'appel. Dans ses conclusions, il invitait le Comité à rejeter les demandes de l'intéressé; s'agissant toutefois de la demande de dommages-intérêts pour tort moral d'un montant de 12 000 francs suisses, il maintenait son «invitation à ce que [le requérant] apporte des précisions sur la manière dont il était parvenu à [ce] montant».

4. Le Comité d'appel publia son rapport le 5 mars 2010. Il y réitérait les recommandations qu'il avait formulées le 19 avril 2006. Ces recommandations figurent dans le jugement 2643, au considérant 2. Il s'agissait en substance que le Secrétaire général soumette la question du partenariat domestique au Conseil en joignant une documentation d'appui et qu'il demande l'autorisation de prendre en conséquence les mesures voulues. Dans son rapport du 5 mars 2010, le Comité d'appel formula les deux recommandations suivantes :

- «– soumettre la question des mariages entre personnes de même sexe au Conseil en 2010 ou, à défaut, expliquer au [requérant] pour quelles raisons les recommandations énoncées par le Comité d'appel le 19 avril 2006 avaient été rejetées;
- ne pas accorder au [requérant] de réparation pour tort moral».

5. Le Secrétaire général remit son rapport au Conseil de l'UIT le 13 avril 2010. La question fut examinée par la Commission permanente de l'administration et de la gestion du Conseil puis renvoyée en séance plénière. Aucun consensus ne s'étant dégagé, le président du Conseil décida de ne pas poursuivre l'examen de la question.

Le chef du Département de l'administration et des finances écrit au requérant au nom du Secrétaire général le 7 mai 2010 pour l'informer que ce dernier avait décidé de suivre la première recommandation du Comité d'appel et pour lui en expliquer les raisons. Le requérant était également informé que le Secrétaire général avait décidé de lui accorder 12 000 francs suisses de dommages-intérêts pour tort moral.

6. Dans sa requête, l'intéressé désigne la décision attaquée dans le cadre de la présente procédure devant le Tribunal comme étant une décision énoncée dans la lettre du 7 mai 2010. Il demande à titre de réparation que le Tribunal ordonne à l'UIT d'aligner son Statut et son Règlement du personnel sur ceux des Nations Unies et d'utiliser le terme neutre de «conjoint», qu'il reconnaisse que son mariage avec un partenaire de même sexe aurait dû être reconnu lorsqu'il était employé par l'UIT et qu'il ordonne à l'Union de lui verser les sommes qu'il aurait perçues si son mariage avait été reconnu en 2006, ainsi que 10 000 francs de dommages-intérêts pour tort moral.

7. L'UIT fait valoir dans sa réponse que la requête n'est pas recevable et que le requérant n'a pas d'intérêt pour agir. Ce dernier n'a pas répondu à ces arguments puisqu'il n'a pas déposé de réplique. Toutefois, il les avait anticipés dans son mémoire et avait invoqué ce qu'il considérait comme des éléments pertinents de la jurisprudence du Tribunal. La réponse à donner à l'argument avancé par l'UIT est claire. La requête, telle qu'elle s'articule autour de la réparation demandée, n'est certainement pas une requête que le Tribunal a compétence pour examiner. Les événements qui ont abouti à la lettre du 7 mai 2010 n'ont donné lieu à aucune décision du Secrétaire général faisant grief au requérant. La procédure de recours interne, qui s'est terminée par les recommandations du Comité d'appel en date du 5 mars 2010 et par la décision ultérieure du Secrétaire général énoncée dans la lettre du 7 mai 2010, a eu pour résultat que le requérant a obtenu ce qu'il avait demandé dans son mémorandum du 26 octobre 2009.

Toutefois, si l'on comprend que, d'une certaine manière, ce qui est attendu du Tribunal en raison de la lettre du 7 mai 2010, c'est qu'il se prononce sur l'absence de décision affirmative du Conseil à l'effet

de reconnaître le mariage entre personnes de même sexe par la modification du Statut et du Règlement du personnel, cette question ne relève pas de la compétence du Tribunal.

8. Il convient de rappeler que dans son jugement 2643, au considérant 6, le Tribunal a conclu que le requérant n'avait pas droit aux prestations qu'il réclamait (en arguant de l'existence d'une relation conjugale avec son partenaire de même sexe) en vertu du Statut et du Règlement du personnel. Cette décision a été rendue en réponse à l'affirmation de l'intéressé qui, au cours de la procédure devant le Tribunal, avait dit avoir le droit de percevoir des prestations pour personne à charge puisque son partenaire était son conjoint. Les droits opposables qu'avait le requérant lorsqu'il était employé par l'UIT découlaient du Statut et du Règlement du personnel ou des principes généraux inhérents au droit de la fonction publique internationale (voir par exemple le jugement 1118, au considérant 9).

La question du droit qu'aurait le requérant à des prestations familiales en vertu du Statut et du Règlement du personnel a fait l'objet d'une décision défavorable à l'intéressé en 2007, même s'il est vrai que la jurisprudence du Tribunal concernant les prestations accordées aux partenaires de même sexe a évolué depuis dix ans, comme le montre le jugement 2860.

En effet, certains juges, exprimant des opinions individuelles, ont conclu que les dispositions d'un règlement du personnel qui refusent le bénéfice des prestations familiales aux partenaires de même sexe n'ont pas force obligatoire car elles sont contraires aux principes fondamentaux du droit (voir par exemple l'opinion dissidente du juge Hugessen dans le jugement 2193). Mais en 2007 la tentative du requérant de faire reconnaître ces droits a échoué. L'intéressé cherche maintenant à contester la décision du Conseil, l'organe exécutif de l'UIT, de ne pas modifier le Statut et le Règlement du personnel. Le Tribunal reconnaît que le Conseil de l'UIT est libre de prendre des décisions de cet ordre et qu'il n'a pas compétence pour l'obliger à agir autrement (voir le jugement 1118, au considérant 10).

9. Par voie de conséquence, la requête doit être rejetée.

Par ces motifs,

DÉCIDE :

La requête est rejetée.

Ainsi jugé, le 2 mai 2013, par M. Giuseppe Barbagallo, Juge président la séance, M<sup>me</sup> 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