

Le Tribunal administratif,

Vu la requête dirigée contre l'Agence internationale de l'énergie atomique (AIEA), formée par M^{me} J. L. H. le 6 avril 2007, la réponse de l'AIEA du 13 juillet, la réplique de la requérante datée du 29 août et la duplique de l'Agence du 5 décembre 2007;

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. La requérante, ressortissante canadienne née en 1954, est entrée au service de l'AIEA le 29 juillet 2003 comme vérificatrice principale de grade P.4 au Bureau des services de supervision interne au bénéfice d'un contrat d'une durée déterminée de trois ans. Ce contrat a été prolongé et arrivera à échéance le 28 juillet 2008.

Le 28 avril 2006, la requérante épousa sa partenaire de même sexe à Ottawa (Canada), conformément à la loi fédérale sur le mariage civil. Elle en avisa l'Agence le 3 mai et fit ultérieurement parvenir un certificat de mariage officiel. Le 1^{er} juin, elle demanda des indemnités pour personne à charge, prévues à l'article 5.03 du Statut du personnel, par un formulaire électronique adressé à la Division du personnel. Après des échanges de courriels, la requérante fut informée par ladite division le 5 juillet que la politique applicable au changement de sa situation familiale était toujours en cours d'examen. Le 15 décembre, la requérante envoya un mémorandum concernant sa demande qui était en attente. Plusieurs communications suivirent. Dans sa réponse du 22 décembre 2006, la directrice par intérim de la Division du personnel avisa l'intéressée qu'au sens des Statut et Règlement du personnel le terme «conjoint» ne s'appliquait pas à des personnes de même sexe qui avaient contracté une union, même si cette union est considérée comme un mariage selon la législation nationale du fonctionnaire, et elle rejeta sa demande. Le 19 janvier 2007, la requérante demanda au Directeur général de revoir et de rapporter cette décision et sollicita la permission de déposer une requête directement auprès du Tribunal dans l'éventualité d'un refus. Le 20 février 2007, le Directeur général informa la requérante qu'il maintenait la décision de ne pas étendre la définition de «conjoint» à des partenaires de même sexe et de rejeter par conséquent sa demande d'indemnités. Telle est la décision attaquée.

B. La requérante conteste la décision du 20 février 2007 aux motifs qu'elle est entachée d'erreur de droit et d'abus de pouvoir, qu'elle crée une discrimination fondée sur l'orientation sexuelle et qu'elle porte atteinte à son droit d'être traitée avec dignité et avec la bonne foi requise.

L'intéressée affirme que sa partenaire doit être reconnue comme son conjoint aux termes des Statut et Règlement du personnel. Elle fait observer en effet que ces derniers ne proposent aucune définition du terme «conjoint» et que dans un tel cas, selon la jurisprudence du Tribunal, le statut de conjoint découle d'un mariage conclu publiquement et certifié par un représentant de l'Etat. Elle souligne que rien ne justifie l'interprétation du terme «conjoint» faite par le Directeur général dans sa décision, qui est donc illégale.

L'interprétation étroite que fait l'Agence du terme «conjoint» est discriminatoire et non conforme aux principes qui se dégagent de la jurisprudence du Tribunal, du droit de l'Agence et de l'Organisation des Nations Unies, ainsi que des instruments internationaux relatifs aux droits de la personne. D'après la requérante, le terme doit en outre être interprété à la lumière du principe de non discrimination en vigueur à l'Agence. La requérante invoque par ailleurs la pratique de l'Organisation des Nations Unies qui consiste à se référer à la législation nationale du fonctionnaire afin de déterminer sa situation familiale, et elle fait observer que certaines dispositions d'instruments internationaux relatifs aux droits de la personne peuvent être prises en considération en matière de discrimination au sein des organisations internationales. Elle fait état de la discrimination qu'elle subit du fait de son orientation

sexuelle et rappelle que le Tribunal a toujours reconnu que les principes généraux du droit, et de non discrimination en particulier, l'emportaient sur une disposition discriminatoire contenue dans le Statut ou le Règlement du personnel.

Selon la requérante, en interprétant le terme «conjoint» tel qu'il l'a fait, le Directeur général a en réalité amendé les Statut et Règlement du personnel, prérogative uniquement réservée au Conseil des gouverneurs, et a dès lors outrepassé ses pouvoirs.

L'intéressée allègue que la longueur du délai de réponse à sa demande d'indemnités est d'autant plus injustifiée que la décision a été rendue sans motivation. L'Agence a, selon elle, retardé intentionnellement sa prise de décision, ce qui a porté gravement atteinte à sa dignité.

La requérante demande au Tribunal d'annuler la décision attaquée, d'ordonner à l'Agence de lui verser avec effet rétroactif et avec intérêts toute indemnité découlant de son mariage, d'ordonner le paiement de dommages intérêts moraux et punitifs, de conserver sa compétence afin d'ordonner d'éventuels dommages intérêts en cas de frais médicaux ou autres, encourus depuis son mariage jusqu'au prononcé du jugement, qui, sans la décision qui est intervenue, auraient été couverts ou évités. Elle réclame également les dépens.

C. Dans sa réponse, l'AIEA affirme qu'une définition explicite du terme «conjoint» est utilisable pour l'application des Statut et Règlement du personnel et que le Directeur général a correctement exercé son pouvoir d'appréciation en décidant que cette définition ne s'appliquait pas, et ne devait pas être modifiée pour s'appliquer, au cas de la requérante.

L'Agence insiste tout d'abord sur le fait qu'en tant qu'organisation indépendante elle n'est pas liée juridiquement par la pratique interne ou le «droit» de l'Organisation des Nations Unies. Elle reconnaît cependant se référer au droit national afin de déterminer, dans le cadre des Statut et Règlement du personnel, la situation familiale de ses fonctionnaires mais précise qu'elle n'a jamais eu à résoudre une question d'union de deux personnes de même sexe auparavant.

L'AIEA affirme ensuite que la définition du terme «conjoint» se trouve dans le Guide des prestations familiales et dans une note au personnel datée du 11 juillet 2005. Ainsi, ce terme ne vise que des personnes de sexe opposé pour l'application des Statut et Règlement du personnel. La requérante avait connaissance de cette définition, ainsi qu'en témoigne un courriel envoyé par l'intéressée le 2 juin 2006 à la Division du personnel. Le Directeur général a appliqué cette définition au cas d'espèce conformément au sens qui lui a été attribué dans le passé et à l'intention de l'Agence qui a toujours été de l'appliquer à un couple de sexe opposé. Dans la mesure où elle a déjà élaboré une définition du terme «conjoint» et lui a donné une application constante dans le cadre de sa politique administrative, l'Agence n'est pas liée par ce qui est reconnu en droit national. La défenderesse distingue les faits de l'espèce de ceux des jugements du Tribunal cités par la requérante.

L'AIEA estime que la décision du Directeur général ne constitue pas un abus de pouvoir et elle souligne que, s'il n'appartient effectivement qu'au seul Conseil des gouverneurs d'adopter et d'amender le Statut du personnel, il ne s'agit pas ici d'un amendement. L'article 5.03 dudit Statut dispose que les fonctionnaires recevront des indemnités pour personne à charge dans les conditions fixées par le Directeur général. Ce dernier n'a donc pas «amendé» le Statut du personnel mais a exercé son pouvoir d'appréciation afin de conserver une définition de «conjoint» qui soit en cohérence avec la pratique passée de l'Agence et les dispositions internes de la grande majorité de ses Etats membres.

Contrairement à ce que la requérante affirme, la décision de ne pas modifier la définition de «conjoint» n'est pas discriminatoire en ce qu'elle la désavantagerait par rapport à des membres du personnel hétérosexuels, puisque le droit administratif répartit nécessairement les personnes en différents groupes en instaurant des critères d'allocation de salaires et autres avantages. Accorder des allocations à la requérante créerait une discrimination entre elle et d'autres conjoints de même sexe dont la loi nationale ne permet pas le mariage.

Bien que l'Agence admette avoir tardé à prendre la décision du 20 février 2007, elle ne considère pas, contrairement à la requérante, que la question de la reconnaissance d'unions entre personnes de même sexe ait été résolue depuis longtemps par le Tribunal. En effet, les affaires portant sur ce sujet étant rares et différentes du cas d'espèce, et étant donné la nouveauté de la question, le Directeur général a dû réfléchir à l'application éventuelle du terme «conjoint», dans le contexte de l'Agence, aux conjoints de même sexe.

D. Dans sa réplique, la requérante maintient sa position. Elle affirme notamment qu'il est erroné d'élever un guide au même niveau que les Statut et Règlement du personnel. En effet, le Guide des prestations familiales n'a pas été annexé à son contrat, n'est pas un texte réglementaire et ne donne pas de définition de «conjoint» qui ne soit ambiguë. Par ailleurs, la requérante souligne que l'Agence n'a pas démontré l'existence d'une politique administrative au regard de la définition qu'elle donne de ce terme. Si tel était le cas, elle aurait rejeté sa demande dès le départ. Elle fait observer qu'une nouvelle politique créant une exception à la prise en considération du droit national comme déterminant la situation familiale aurait été formulée en l'espèce. A ses yeux, l'Agence a fait preuve de mauvaise foi en ignorant sa propre politique interdisant la discrimination fondée sur l'orientation sexuelle. En outre, elle n'a pas expliqué de manière adéquate pourquoi un tel délai s'était écoulé avant que soit prise sa décision; bien au contraire, les actions de l'Agence justifient sa demande de dommages intérêts moraux et punitifs.

E. Dans sa duplique, l'Agence souligne que le Guide des prestations familiales ne fait que clarifier les Statut et Règlement du personnel sans avoir la même valeur que ces derniers. Le Guide ne détermine pas les droits des fonctionnaires, qui sont arrêtés par les Statut et Règlement.

La défenderesse affirme qu'un mariage n'est pas accepté tel quel comme donnant droit à des indemnités pour personne à charge mais doit être apprécié à la lumière des Statut et Règlement; elle ne nie pas l'existence du mariage de la requérante mais ne reconnaît pas que celle-ci ait un «conjoint» au sens des Statut et Règlement du personnel.

CONSIDÈRE :

1. La requérante a contracté mariage, le 28 avril 2006, avec une personne de même sexe, ainsi que l'autorise la législation applicable au Canada depuis la promulgation d'une loi le 20 juillet 2005. Après avoir aussitôt informé l'Agence de son nouveau statut matrimonial, elle a demandé, le 1^{er} juin 2006, à bénéficier des indemnités pour personne à charge prévues, en faveur des fonctionnaires ayant un conjoint, par les articles 5.03 du Statut et 5.03.1 et 5.03.2 du Règlement du personnel.

Le 22 décembre 2006, la requérante fut informée, après avoir entre temps dû insister à plusieurs reprises pour obtenir une réponse à sa demande, que cette dernière était rejetée. Selon un memorandum de la directrice par intérim de la Division du personnel lui faisant part de cette décision, la référence au «conjoint», pour l'application du Statut et du Règlement du personnel, ne pouvait en effet viser une personne unie à un partenaire de même sexe, même si une telle union était bien regardée comme un mariage par la législation nationale applicable au fonctionnaire.

2. Par une décision du 20 février 2007, le Directeur général, à qui la requérante avait demandé de réexaminer cette position, confirma cependant le rejet de sa demande, au motif que «le terme "conjoint", au sens du Statut et du Règlement du personnel, ne s'appliqu[ait] pas aux unions entre personnes du même sexe» et qu'il n'y avait pas lieu d'«étendre [sa] définition» à des unions de ce type. Telle est la décision attaquée devant le Tribunal de céans, étant observé que, par cette même décision, le Directeur général a autorisé la requérante à former la présente requête sans avoir à saisir préalablement la Commission paritaire de recours, ainsi que l'article 12.02.1 du Règlement du personnel en prévoit la possibilité.

Outre l'annulation du refus ainsi opposé à sa demande, la requérante sollicite notamment du Tribunal qu'il ordonne le versement, à titre rétroactif, des indemnités pour conjoint à charge auxquelles elle estime être en droit de prétendre et qu'il condamne l'Agence à des dommages intérêts en réparation du préjudice moral subi. Soutenant que la décision prise à son égard procède d'une discrimination illégale fondée sur son orientation sexuelle ainsi que d'un manquement à l'obligation de bonne foi s'imposant à toute organisation internationale dans les relations avec ses fonctionnaires, elle demande en outre l'attribution, à ce titre, de dommages intérêts punitifs.

3. Le Tribunal relève tout d'abord que, pour déterminer le statut personnel de ses fonctionnaires en vue de l'application des dispositions du Statut et du Règlement précités, l'AIEA se réfère normalement, ainsi qu'elle le souligne elle-même dans ses écritures, à la législation nationale applicable aux intéressés. Sur ce point, l'Agence a en effet adopté, même si elle n'y était d'ailleurs pas juridiquement tenue, la même règle que celle qu'a choisie d'appliquer l'Organisation des Nations Unies et qui présente, notamment, l'avantage de garantir au mieux le respect de la diversité sociale, religieuse et culturelle des Etats membres et de leurs ressortissants.

En l'espèce, il n'est par ailleurs pas contesté que la requérante, qui a régulièrement contracté mariage au Canada, ainsi qu'en atteste un certificat officiel délivré le 23 octobre 2006, a, selon la législation en vigueur dans ce pays, le statut de personne mariée. A la différence de législations récemment adoptées dans certains autres États, qui ont institué, pour les unions entre personnes de même sexe, des régimes de «partenariats enregistrés», la loi fédérale sur le mariage civil a en effet conféré à de telles unions le statut d'un mariage plein et entier.

4. Il résulte de la jurisprudence du Tribunal, telle qu'elle a été notamment rappelée dans un cas d'espèce voisin par le jugement 2590, qu'«[e]n règle générale, et en l'absence d'une définition du terme [dans les Statut et Règlement du personnel], le statut de conjoint découle d'un mariage conclu publiquement et certifié par un fonctionnaire du pays où la cérémonie a eu lieu, ledit mariage étant ensuite prouvé par la production d'un certificat officiel» (voir également le jugement 1715, au considérant 10) et qu'est ainsi établi «un lien entre le terme “conjoint” et l'institution du mariage, quelle qu'en soit la forme» (voir le jugement 2193, au considérant 10).

C'est ainsi que, dans plusieurs jugements récents, le Tribunal a admis, dans des hypothèses où les statut et règlement du personnel des organisations concernées ne définissaient pas le terme de «conjoint», l'opposabilité à celles-ci de mariages conclus avec des personnes de même sexe (voir le jugement 2590 précité) ou d'unions sous forme de «partenariats enregistrés» lorsque la législation nationale applicable permettait de considérer comme «conjoints» ceux qui avaient contracté de telles unions (voir les jugements 2549 et 2550).

5. Pour soutenir que cette jurisprudence ne serait pas transposable au cas d'espèce, la défenderesse fait valoir qu'il existerait à l'AIEA une définition du terme «conjoint», pour l'application du Statut et du Règlement du personnel, selon laquelle ce terme ne viserait que les partenaires d'une union entre personnes de sexe opposé.

Si les Statut et Règlement du personnel comportaient bien une telle définition restrictive, le Tribunal serait effectivement conduit à considérer que l'Agence était en droit d'exclure du bénéfice des indemnités pour conjoint à charge un fonctionnaire marié à une personne du même sexe. Telle a ainsi été la solution récemment retenue, dans le jugement 2643, s'agissant d'une organisation dont le statut et le règlement du personnel définissaient expressément, dans un grand nombre de dispositions, la notion de conjoint comme visant le «mari» et la «femme». L'utilisation de ces derniers termes dans les dispositions en cause ne permettait pas, en effet, de considérer que cette notion pouvait s'appliquer à des personnes de même sexe, même si elles étaient régulièrement mariées (ou, dans le cas d'espèce, unies dans le cadre d'un «partenariat enregistré») selon leur législation nationale.

6. Mais, en l'espèce, force est de constater que le Statut et le Règlement du personnel de l'Agence, qui mentionnent l'un et l'autre l'existence d'indemnités pour personne à charge dues au titre d'un «conjoint», ne comportent eux-mêmes aucune définition de ce terme.

Il est vrai que, comme le fait valoir la défenderesse, le Guide des prestations familiales établi à l'intention du personnel indique, pour sa part, à l'alinéa a) du paragraphe 2, que, «pour tous les cas où il est fait application du Statut du personnel et du Règlement du personnel», le terme «conjoint» est «défini comme visant le mari ou la femme». Mais ce simple document d'information, rédigé par l'administration et dépourvu de toute valeur normative, ne saurait, à l'évidence, prescrire ainsi l'adoption d'une définition restrictive qui ne résulte pas des textes applicables.

En outre, si le Tribunal relève que cette même définition figurait également dans une note au personnel du 11 juillet 2005, cette dernière ne pouvait davantage limiter le champ d'application de la notion de conjoint à laquelle se réfèrent les Statut et Règlement du personnel. En effet, s'il est toujours loisible au Secrétariat d'une organisation de diffuser une note de service destinée à clarifier certaines dispositions statutaires ou réglementaires régissant son personnel, une telle note ne saurait imposer aux fonctionnaires une condition restrictive autre que celles prévues par ces dispositions elles-mêmes. Le Tribunal a d'ailleurs déjà eu l'occasion d'en juger ainsi, s'agissant précisément d'une note de même nature diffusée au sein de la même organisation, dans son jugement 2120.

Certes, l'Agence fait également valoir que l'article 5.03 du Statut du personnel, qui pose le principe selon lequel les fonctionnaires peuvent prétendre au bénéfice d'indemnités pour personne à charge au titre, notamment, de leur «conjoint», prévoit que ces indemnités sont cependant attribuées «dans les conditions fixées par le Directeur général». Mais, d'une part, on peut fortement douter que le pouvoir ainsi reconnu à cette autorité l'eût habilité à exclure du bénéfice des indemnités en cause les conjoints de même sexe, alors que le Statut ne comporte pas lui-même une telle restriction. D'autre part et surtout, ce pouvoir, qui se traduit normalement par l'édiction des dispositions du Règlement du personnel, ne saurait en tout état de cause s'exercer que par la voie de décisions

prises par le Directeur général lui-même dans le respect des exigences de forme requises. Or ni le Guide des prestations familiales ni la note au personnel précédemment évoqués ne satisfont, en l'occurrence, à ces conditions.

Enfin, le Tribunal ne retiendra pas davantage l'argument selon lequel l'Agence défenderesse aurait toujours adopté, dans le passé, une définition du terme «conjoint» excluant que celui-ci puisse trouver à s'appliquer à des partenaires de même sexe. Outre que l'existence d'une telle interprétation traditionnelle ne signifierait bien sûr nullement que celle-ci soit conforme au droit, cette affirmation est de toute façon inexacte. Sans doute les indemnités pour conjoint à charge avaient-elles bien toujours été sollicitées jusqu'ici au titre d'un conjoint de sexe opposé, puisque la question de leur éventuel versement en cas de mariage entre partenaires de même sexe n'a pu naître, par définition, qu'à compter des évolutions législatives récentes autorisant de tels mariages dans certains pays. Mais cette question ne s'était, précisément, jamais posée au sein de l'Agence défenderesse, ainsi que cette dernière le souligne d'ailleurs elle-même pour justifier le retard avec lequel elle a statué sur la demande de la requérante. Il ne saurait donc être valablement soutenu qu'une position de principe aurait déjà été adoptée par le passé en la matière.

7. Dès lors, il s'avère que rien ne vient confirmer la thèse de l'Agence selon laquelle ses Statut et Règlement du personnel auraient entendu retenir une définition du terme «conjoint» réservant l'application de celui-ci aux seuls partenaires d'une union entre personnes de sexe opposé.

Le Tribunal relève, au demeurant, que, dans le jugement 2590 précédemment évoqué, il a refusé de considérer que les Statut et Règlement du personnel de l'organisation concernée prévoyaient une telle définition restrictive de la notion de conjoint, alors même que ce texte comportait une référence isolée aux termes de «mari» et «femme». L'existence d'une telle référence ne lui a en effet pas paru suffire, par elle-même, pour interpréter l'ensemble des dispositions pertinentes applicables au personnel de cette organisation comme entendant dénier tout droit à prestations à des conjoints de même sexe. Cette solution ne peut que valoir, a fortiori, dans le cas d'espèce, où aucune référence de cet ordre ne figure dans les Statut et Règlement du personnel eux-mêmes.

8. Il résulte de ce qui précède que la requérante est fondée à demander à bénéficier des indemnités pour personne à charge, au titre d'un conjoint, prévues par les articles 5.03 du Statut et 5.03.1 et 5.03.2 du Règlement du personnel, ainsi que, le cas échéant, de tous autres avantages liés à son statut de personne mariée.

Il y a lieu, en conséquence, d'annuler la décision du Directeur général en date du 20 février 2007. L'Agence devra verser à la requérante les sommes dues rétroactivement, depuis le 28 avril 2006, au titre des indemnités pour personne à charge auxquelles celle-ci peut prétendre du fait de son mariage. Ces sommes porteront intérêts au taux de 8 pour cent à compter de chacune de leurs échéances.

9. Le refus illégal de régler la situation de la requérante conformément à ses droits lui a occasionné un préjudice moral évident. En l'espèce, ce préjudice a en outre été aggravé par la longueur du délai — même si l'on peut par ailleurs en comprendre les raisons — pris pour instruire sa demande de versement des indemnités litigieuses. Il y a donc lieu de condamner l'Agence à verser à l'intéressée, à ce titre, des dommages-intérêts d'un montant de 10 000 euros.

En revanche, il ne ressort pas du dossier que l'Agence ait été animée, dans le traitement de cette affaire, par la volonté délibérée de procéder à une discrimination fondée sur l'orientation sexuelle dans l'application des dispositions régissant ses fonctionnaires ou qu'elle ait agi en violation de son obligation de bonne foi dans ses relations avec la requérante. Dès lors que la demande de l'intéressée soulevait une question juridique délicate et inédite au sein de l'organisation concernée, le refus qui lui a été opposé à tort ne saurait en effet être considéré, en soi, comme révélateur d'une intention discriminatoire ou malveillante. Du reste, la circonstance que la décision ainsi prise soit intervenue après un long délai de réflexion tend précisément à montrer que l'Agence n'entendait pas nécessairement apporter à cette demande, par principe, une réponse défavorable. Il n'y a donc pas lieu de condamner la défenderesse au versement de dommages-intérêts punitifs, ainsi que le sollicite la requérante.

Enfin, le Tribunal n'accueillera pas davantage, faute de litige né et actuel sur ce point, les conclusions de l'intéressée tendant à l'indemnisation d'éventuelles dépenses, en particulier d'ordre médical, qu'elle aurait pu être conduite à supporter indûment pendant la période d'application de la décision contestée.

10. La requérante, dont les prétentions étaient en grande partie fondées, a droit à des dépens, que le Tribunal fixe à 5 000 euros.

Par ces motifs,

DÉCIDE :

1. La décision du Directeur général du 20 février 2007 est annulée.
2. L'affaire est renvoyée devant l'AIEA pour que soient examinés les droits de la requérante conformément au considérant 8 du présent jugement.
3. L'Agence versera à l'intéressée une indemnité de 10 000 euros en réparation du préjudice moral subi.
4. Elle lui versera également la somme de 5 000 euros à titre de dépens.
5. Le surplus des conclusions de la requête est rejeté.

Ainsi jugé, le 8 mai 2008, par M. Seydou Ba, Président du Tribunal, M. Claude Rouiller, Juge, et M. Patrick Frydman, Juge, lesquels ont apposé leur signature au bas des présentes, ainsi que nous,

Catherine Comtet, Greffière.

Prononcé à Genève, en audience publique, le 9 juillet 2008.

Seydou Ba

Claude Rouiller

Patrick Frydman

Catherine Comtet