



## DOUZIÈME QUESTION À L'ORDRE DU JOUR

### Partenariats domestiques

#### Introduction

1. Le Comité consultatif pour les questions administratives (CCQA) a examiné pour la première fois en 1991 la question de savoir si le statut de personne à charge devait être accordé aux partenaires dans les situations de vie commune non officialisées par un mariage religieux ou civil. L'examen ultérieur de cette question en 1998 a amené le secrétariat du CCQA à rédiger une note <sup>1</sup> sur la base de laquelle le CCQA, à sa 88<sup>e</sup> session (1998), est parvenu à un consensus <sup>2</sup> sur la politique en deux volets relative à la définition des charges de famille qui est exposée ci-après:

D'emblée, les organisations qui ne l'avaient pas encore fait ont convenu de prendre les mesures nécessaires pour mettre en place une politique visant à reconnaître le mariage de facto aux fins des indemnités pour charges de famille si la preuve est apportée que ce mariage a été reconnu par le pays d'origine du fonctionnaire.

En outre, reconnaissant que cette question était étroitement liée à la problématique travail-vie privée décrite dans la déclaration de principe du Comité administratif de coordination concernant un programme pour le travail et la famille, le comité:

- a souscrit au principe selon lequel les organisations devraient s'orienter — dans la mesure du possible de concert — vers une non-discrimination à l'égard de la reconnaissance des partenariats domestiques ;
  - a décidé dans une première étape d'engager des consultations au sein des organisations sur la base des critères proposés dans l'annexe V à la note.
2. L'annexe V à la note propose des critères devant régir la situation des partenaires, à savoir que ces derniers: a) ne devraient pas être consanguins, du moins à un degré de consanguinité qui empêcherait leur mariage dans le pays de résidence; b) ne devraient pas

<sup>1</sup> Nations Unies, document ACC/1998/PER/R.6 (88<sup>e</sup> session, Rome, 14-17 avril 1998), *Work and Family Agenda: Definition of Dependency*, note du secrétariat du CCQA. (Le Comité consultatif pour les questions administratives (CCQA) était, à l'époque, l'organe subsidiaire du Comité administratif de coordination (CAC), lequel réunit les chefs de secrétariat des organisations du système des Nations Unies.)

<sup>2</sup> Nations Unies, document ACC/1998/5, paragr. 24 et 25, Rome, 14-17 avril 1998.

être déjà mariés; *c*) devraient être le seul partenaire de leur cohabitant et avoir l'intention de le rester indéfiniment; *d*) devraient avoir à la fois la capacité juridique et l'âge légal de se marier; *e*) devraient avoir cohabité pendant 12 mois au moins et avoir l'intention de continuer à le faire indéfiniment; *f*) devraient avoir été conjointement responsables des dépenses de la vie courante du ménage et du bien-être de leur partenaire pendant au moins 12 mois; *g*) en cas de dissolution du partenariat, devraient en informer immédiatement l'organisation qui les emploie; *h*) en cas de dissolution du partenariat, devraient attendre au moins 12 mois pour demander la reconnaissance d'un autre partenaire; *i*) devraient attester ce qui précède au moyen d'une déclaration signée devant notaire; *j*) devraient reconnaître que toute fausse déclaration dans le contexte ci-dessus fonderait l'organisation qui les emploie à obtenir les réparations appropriées.

## Tendances actuelles

3. En général, les employeurs qui offrent des prestations aux partenaires reconnus, qu'ils soient ou non du même sexe, le font sur l'une des trois bases suivantes: *i*) reconnaissance pleine et entière: si le mariage de facto ou le partenariat enregistré est reconnu dans le règlement du personnel ou la procédure applicable en la matière, les prestations financières accordées à un fonctionnaire marié pour son conjoint s'appliquent aussi à un fonctionnaire pour son partenaire; *ii*) reconnaissance partielle: dans beaucoup de cas, le conjoint de fait ou le partenaire est admis au bénéfice de l'assurance maladie et a droit à une indemnité en cas de décès du fonctionnaire, à une indemnité de réinstallation et à un permis de séjour ou de travail dans le pays du lieu d'affectation; *iii*) reconnaissance à des fins administratives: ce degré de reconnaissance, restreint, permet par exemple au partenaire d'accéder à certains locaux de l'employeur (services sociaux, installations pour l'entretien d'une bonne condition physique, etc.) et de fréquenter les cours organisés sous l'égide de l'organisation, et au fonctionnaire de prendre un congé spécial en cas de maladie ou de décès du partenaire.
4. Dans un certain nombre de pays, les entreprises privées, les institutions universitaires et les syndicats ont tendance à reconnaître les partenariats domestiques beaucoup plus que ne le font leurs homologues du secteur public. De telles initiatives sont prises, que la loi autorise ou non la reconnaissance officielle des partenariats domestiques. Dans plusieurs Etats des Etats-Unis, par exemple, nombreuses sont, paraît-il, les organisations et les entreprises qui ont mis en place des programmes offrant des prestations aux partenaires reconnus, à la fois pour des raisons d'équité (souvent pour assurer leur engagement eu égard à leur politique anti-discriminatoire) et pour s'assurer un avantage concurrentiel sur le marché en montrant leur attachement à la diversité. Les régimes juridiques nationaux offrant de plus en plus la possibilité d'officialiser et de légaliser une relation entre deux partenaires du même sexe ou de sexe opposé, il est vraisemblable que cette tendance s'accélérera. Plusieurs pays ont adopté des lois sur l'enregistrement des partenariats qui assurent aux couples homosexuels le statut et les prestations dont bénéficient les couples mariés (mais qui souvent ne leur accordent pas le droit sans restrictions d'adopter des enfants); c'est le cas, par exemple, du Danemark, de l'Espagne (Aragon et Catalogne), de la France, de l'Islande, de la Norvège et des Pays-Bas. En outre, une législation récente en Allemagne et aux Pays-Bas autorise le mariage civil entre des partenaires du même sexe. D'autres pays (comme la Belgique) ont institué des contrats de cohabitation légale pour les couples homosexuels et hétérosexuels, ces contrats assurant la reconnaissance d'une relation au regard du rite et de la communauté mais non les avantages juridiques ou financiers dont jouissent les couples légalement mariés, encore que les parties puissent élaborer elles-mêmes une convention qui les lie pour ce qui est de leurs responsabilités mutuelles. La Hongrie a étendu aux couples homosexuels la possibilité de conclure un mariage consensuel.

5. L'Organisation des Nations Unies et ses programmes associés<sup>3</sup> reconnaissent, depuis quelque temps déjà, le mariage de facto aux fins des indemnités pour charges de famille s'il est accepté dans le pays d'origine du fonctionnaire. L'avis du Bureau des affaires juridiques de l'ONU daté du 15 décembre 1981, qui précise sur quelle base les mariages de facto sont reconnus, souligne que «... L'ONU se réfère à la législation du pays d'origine du fonctionnaire pour déterminer sa situation de famille à des fins administratives au secrétariat, c'est-à-dire que le pays d'origine est l'instance déterminante. En conséquence, si un mariage de facto est valide là où il a été contracté et s'il est reconnu par la législation du pays d'origine d'un fonctionnaire, l'ONU le reconnaîtra, mais s'il n'est pas valide là où il a été contracté ou si, étant valide là où il a été contracté, il n'est pas reconnu par le pays d'origine du fonctionnaire, l'ONU, de la même manière, ne le reconnaîtra pas aux fins de l'ouverture des droits prévus dans ses statuts et règlements.» Envisageant seulement les mariages de facto entre partenaires de sexe opposé, cet avis observe que certaines conditions doivent être remplies dans les juridictions où il est possible de contracter de tels mariages, et notamment que les parties doivent avoir la capacité juridique de se marier (elles ne doivent pas, par exemple, être empêchées de contracter un mariage valide en raison d'un mariage antérieur non dissolu et elles doivent s'engager à se prendre pour mari et femme et à assumer les obligations juridiques du mariage).
6. Bien qu'aucune des institutions spécialisées du système des Nations Unies n'ait encore reconnu les partenariats domestiques (ni pour les couples hétérosexuels ni pour les couples homosexuels) en dehors du mariage, la plupart étudient la question. D'autres organisations internationales ont, quant à elles, pris des mesures pour faire bénéficier les partenaires de facto des membres de leur personnel d'un éventail de prestations familiales. La haute direction de la Banque mondiale, par exemple, a annoncé en juin 1993 sa décision de principe de reconnaître les partenariats domestiques pour des partenaires du même sexe. (La Banque reconnaissait déjà les mariages de facto valides dans la juridiction où le mariage a été contracté et elle ne fait aucune différence entre ces unions et les mariages officiels aux fins des indemnités.) La politique de la Banque mondiale à l'égard des partenaires du même sexe exige des deux partenaires qu'ils signent devant notaire une déclaration sous serment de partenariat domestique certifiant que certains critères — presque identiques à ceux proposés par le CCQA — sont remplis. A l'appui de cette déclaration, le fonctionnaire doit fournir le plus grand nombre possible de documents parmi ceux spécifiés, et notamment: titre de copropriété ou acte attestant l'existence d'une hypothèque prise conjointement, sur lequel figurent les noms des deux partenaires; carte(s) d'électeur; permis de conduire et certificats de naissance; documents attestant l'existence d'un compte bancaire ou d'épargne commun; documents étayant les dépenses communes du ménage; testament(s) nommant l'autre partenaire exécuteur testamentaire ou le désignant comme bénéficiaire; documents attestant des obligations financières conjointes. Les parties s'engagent également à fournir le document de notification approprié («déclaration de cessation») dans le cas où le partenariat prend fin (à défaut, des sanctions disciplinaires peuvent être prises). Enfin, un nouveau partenariat domestique ne peut être inscrit que 12 mois au moins après la présentation d'une déclaration de cessation. Depuis septembre 1998, les partenaires des couples homosexuels sont admis au bénéfice du plan d'assurance maladie du groupe de la Banque mondiale. Les partenaires enregistrés peuvent obtenir une carte d'identité de la Banque mondiale et les fonctionnaires qui sont leurs partenaires peuvent prendre un congé familial de courte durée pour s'occuper d'eux. La Banque envisage à présent d'accorder toute la gamme des prestations aux partenaires, qu'ils soient du même sexe ou de sexe opposé.

<sup>3</sup> Notamment, par exemple, le Haut Commissariat des Nations Unies pour les réfugiés (HCR), le Programme des Nations Unies pour l'environnement (PNUE), le Fonds des Nations Unies pour l'enfance (UNICEF) et le Programme des Nations Unies pour le développement (PNUD).

7. Le Fonds monétaire international reconnaît les mariages de facto aux fins du versement d'indemnités, à condition que ces mariages soient reconnus comme une forme valide et légale de mariage dans la juridiction où ils sont formés. La question de la reconnaissance des partenariats domestiques est à l'étude dans la perspective de l'octroi des prestations de l'assurance maladie. Depuis octobre 2000, les partenaires du même sexe ou de sexe opposé peuvent bénéficier de la couverture médicale subventionnée s'ils cohabitent depuis au moins 12 mois avec un fonctionnaire. L'Organisation de coopération et de développement économiques (OCDE) reconnaît les partenariats enregistrés pour des partenaires du même sexe ou de sexe opposé sur la base de critères spécifiques correspondant à ceux qui sont habituellement appliqués par les organisations qui accordent une reconnaissance partielle. Les partenaires ont accès aux prestations du régime d'assurance maladie.

## Principe de non-discrimination

8. Lors des consultations qui ont eu lieu entre les organisations appliquant le régime commun des Nations Unies, certains participants se sont déclarés préoccupés par l'application de dispositions qui auraient pour effet d'établir une discrimination entre les fonctionnaires sur la base de leur situation de famille ou de leur préférence sexuelle. L'application du premier volet seulement de la politique définie par le CCQA paraît en contradiction directe avec le principe de non-discrimination. A supposer que la position juridique de l'ONU reste la norme à appliquer, cela signifierait qu'une norme différente et plus stricte serait appliquée à l'égard des partenariats qui n'ont pas été solennisés par un mariage officiel, un tel mariage devant être valide uniquement là où il a été contracté et non à la fois là où il a été contracté et dans le pays d'origine du fonctionnaire. Soucieux d'éviter d'introduire ou d'appliquer des dispositions accordant un traitement différencié à ses fonctionnaires, le Bureau veut aussi éviter que des actions soient engagées dans le cadre des procédures applicables de règlement des différends ou que des recours soient formés auprès du Tribunal administratif.
9. Le Bureau se préoccupe de faire avancer l'examen de la question de la reconnaissance du statut de personne à charge pour les partenaires de ses fonctionnaires. Ce faisant, il espère que, même si le Conseil d'administration préfère adopter une approche progressive de la question, l'on parviendra en fin de compte à garantir au personnel un traitement équitable à cet égard. Il n'en faudrait pas moins étant donné que l'OIT se pose en champion mondial de la non-discrimination dans l'emploi et la profession. Cela irait aussi dans le sens de l'approbation par le Conseil d'administration, en novembre 2000, de l'engagement pris par le Bureau de garantir la sélection de ses fonctionnaires sans discrimination aucune sur la base, entre autres, de la situation de famille et de la préférence sexuelle<sup>4</sup>.
10. Plusieurs études ont été effectuées sur la question du coût de la reconnaissance des partenariats domestiques aux fins des indemnités, qui démontrent toutes que ce coût est faible. S'il est vrai que l'octroi à un fonctionnaire de prestations destinées à son partenaire coûte individuellement cher — mais cependant pas plus que les prestations accordées à un fonctionnaire pour son conjoint — le coût collectif de l'introduction d'un tel programme est faible, d'une part, parce que les partenariats domestiques ne concernent qu'une très faible proportion de la population et, d'autre part, parce que le taux d'inscription aux programmes visant les partenariats domestiques est généralement faible. Une enquête

<sup>4</sup> Document GB.279/PFA/12(Add.1), annexe VI: *Projet de Statut du personnel pour donner effet à l'Accord sur le recrutement et la gestion des effectifs.*

menée en 1995<sup>5</sup> auprès des employeurs a établi que 75 pour cent des entreprises ayant une politique à l'égard des partenariats domestiques avaient enregistré un taux d'inscription de 2 pour cent ou moins chez les fonctionnaires habilités à le faire. Plusieurs facteurs semblent être à l'origine de ce faible taux d'inscription: les partenaires ont-ils un taux d'emploi élevé et, par conséquent, jouissent de prestations dans le cadre de leur travail; ils désirent préserver leur intimité; enfin, la loi n'offre pas une protection suffisante contre la discrimination sur la base de la situation de famille et de la préférence sexuelle, ce qui dissuade certains couples de révéler leur situation.

## Proposition

### 11. *La commission souhaitera sans doute recommander au Conseil d'administration d'autoriser le Bureau à procéder comme suit:*

- a) *commencer par définir l'expression «partenariat domestique» quant aux types de relations qu'elle recouvre (couple homosexuel ou hétérosexuel dont la relation peut être réglemantée par des instruments juridiques mais qui ne peut pas valablement contracter mariage ou qui n'a pas l'intention de légaliser sa relation par un mariage);*
- b) *déterminer les critères à remplir pour obtenir la reconnaissance (ces critères devraient être conformes à ceux proposés par le CCQA, qui sont énumérés au paragraphe 2 ci-dessus);*
- c) *examiner les prestations et l'aide à accorder à un fonctionnaire pour son partenaire. Le Bureau estime qu'il conviendrait d'indiquer d'emblée qu'il fournira une aide pour l'obtention par le partenaire du permis qui lui est nécessaire pour pouvoir cohabiter avec le fonctionnaire au lieu d'affectation et que, en cas d'évacuation d'un lieu d'affectation pour des raisons de sécurité, le Bureau assumera à l'égard du partenaire la même responsabilité que celle qu'il assume à l'égard des autres membres reconnus des familles des fonctionnaires. Le Bureau propose également, dans un premier temps, d'étendre aux partenaires l'avantage du paiement des frais de voyage lors de la nomination, des mutations et du rapatriement, et de s'efforcer de déterminer, en consultation avec les autres organisations du système des Nations Unies, les prestations ou avantages supplémentaires qui pourraient être accordés à titre expérimental;*
- d) *contacter le comité de gestion de la Caisse d'assurance pour la protection de la santé du personnel en vue d'examiner la possibilité d'étendre aux partenaires certaines des prestations de l'assurance maladie ou toutes les prestations qui sont accordées aux autres personnes à charge reconnues, et aussi sur quelle base accorder ces prestations et quelles en seraient les conséquences;*
- e) *prendre parallèlement des mesures, dans le contexte des discussions interinstitutions, pour faire avancer la stratégie de réforme dans le domaine*

<sup>5</sup> *Domestic partner benefits: A census*, International Society of Certified Employee Benefit Specialists, Brookfield, Wisconsin, mai 1995.

*des ressources humaines et, en particulier, le Programme pour le travail et la famille poursuivi par l'ONU, et obtenir l'accord des organisations appliquant le régime commun pour que les conseils d'administration de toutes les organisations examinent la question de la reconnaissance des partenariats domestiques dans le contexte de leur statut du personnel ou des règles applicables en la matière.*

Genève, le 2 novembre 2001.

*Points appelant une décision:*      paragraphe 11.