

QUATRE-VINGT-NEUVIÈME SESSION

Jugement n° 1953

Le Tribunal administratif,

Vu la requête dirigée contre l'Organisation des Nations Unies pour l'alimentation et l'agriculture (FAO), formée par M^{me} E. B. le 20 novembre 1998 et régularisée le 1^{er} mars 1999, la réponse de l'Organisation en date du 13 mai, le mémoire en réplique de la requérante du 23 septembre et la duplique de la FAO datée du 30 novembre 1999;

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. La requérante est née en 1951 en Italie, de parents italiens. Lorsqu'elle avait un an, sa famille émigra en Australie. En 1958, son père acquit la nationalité australienne, la conférant ainsi à ses enfants mineurs à charge. La requérante affirme avoir alors perdu la nationalité italienne parce que la loi australienne interdisait la double nationalité. En 1967, elle se maria avec un Italien et acquit à nouveau, de ce fait, la nationalité italienne. En février 1971, elle demanda et obtint la nationalité australienne qu'elle dit avoir perdue par suite de son mariage.

La requérante est entrée au service de la FAO, à Rome, le 8 juin 1971, comme commis de grade G.2 avec statut local et au bénéfice d'un contrat de courte durée. L'Organisation soutient qu'elle a alors déclaré être uniquement de nationalité italienne tandis que la requérante affirme qu'elle a présenté une copie de son passeport australien.

Par bulletin n° 71/15 en date du 19 mars 1971, le Directeur général avait annoncé sa décision d'annuler, avec effet au 1^{er} avril, une disposition du Règlement du personnel qui faisait perdre aux agents leur statut non local lors de leur mariage avec un ressortissant italien. Le 10 septembre, dans une note additionnelle à ce bulletin, il abrogea l'article 302.40611 ii) du Règlement du personnel qui disposait, notamment, qu'une femme mariée à un ressortissant du pays d'affectation était automatiquement recrutée en tant qu'agent local. Il y était précisé que les fonctionnaires à qui l'on avait donné, en application de cet article, le statut local au moment de leur recrutement se verraient octroyer le statut non local à partir du 1^{er} octobre 1971.

Le 1^{er} octobre 1972, la requérante obtint un contrat de durée déterminée de deux ans et, le 1^{er} août 1974, un engagement permanent et une promotion au grade G.3. Dans un mémorandum en date du 16 septembre 1974, la requérante demanda à bénéficier du statut non local en faisant référence à la note additionnelle précitée et à des cas similaires au sien. Elle expliquait qu'elle n'avait pas fait cette demande plus tôt parce qu'elle n'avait eu, jusqu'alors, que des contrats mensuels. Le 21 janvier 1975, un administrateur du personnel lui demanda de fournir la preuve qu'elle avait perdu la nationalité italienne lors de l'acquisition de la nationalité australienne. L'Organisation prétend que cette demande est restée sans réponse tandis que la requérante soutient qu'elle a fourni une lettre de l'ambassade australienne attestant qu'elle détenait la nationalité australienne.

Par mémorandum du 3 octobre 1977, la requérante réitéra sa demande en fournissant un certificat de nationalité australienne, la photocopie de son passeport daté du 16 février 1971 et une attestation de l'ambassade australienne à Rome certifiant que «quand une personne acquiert la nationalité australienne, elle renonce à toute allégeance à un autre pays». Par mémorandum du 24 octobre 1977, un administrateur du personnel accusa réception de ces documents mais estima qu'elle n'avait toujours pas fourni la preuve qu'elle avait perdu la nationalité italienne avant

la date de son mariage.

Par mémorandum du 1^{er} avril 1996, la requérante demanda à nouveau à bénéficier du statut non local. Le 6 mai, un administrateur du personnel, faisant référence au mémorandum du 24 octobre 1977, lui demanda à nouveau de fournir le document prouvant qu'elle avait perdu la nationalité italienne avant son mariage. La requérante répondit, par mémorandum du 24 septembre 1996, que bien qu'étant devenue citoyenne australienne deux fois -- en 1958 et en février 1971 -- les autorités italiennes avaient considéré que sa renonciation à la nationalité italienne n'avait pas d'effet juridique en Italie au motif qu'une loi de 1912 stipulait qu'une femme ne pouvait être d'une nationalité différente de celle de son mari. Par mémorandum confidentiel daté du 3 octobre 1996 et adressé au directeur de la Division du personnel, un administrateur du personnel expliqua le contexte de la demande de la requérante, indiquant que des informations erronées lui avaient été données en 1975 et 1977. Il aurait dû lui être demandé de prouver qu'elle avait acquis la nationalité italienne involontairement plutôt que de prouver qu'elle l'avait perdue avant son mariage. Elle avait maintenant fourni cette preuve. Mais, par mémorandum du 20 mai 1997, le même administrateur fit savoir à la requérante que son statut local était confirmé puisqu'elle avait été recrutée en tant qu'Italienne -- si cela n'avait pas été le cas, précisait-il, elle n'aurait pas été recrutée -- et qu'elle détenait toujours cette nationalité aux yeux des autorités italiennes.

Le 12 août, la requérante introduisit un recours auprès du Directeur général contre cette décision. Le Directeur général adjoint le rejeta au nom de ce dernier par lettre du 22 septembre. Il indiquait que le recours était irrecevable car la requérante n'avait pas respecté les délais prescrits, ayant attendu vingt ans pour réitérer sa demande. La requérante fit appel de cette décision auprès du Comité de recours le 20 octobre 1997. Celui-ci recommanda le rejet du recours pour forclusion dans son avis du 30 juin 1998. Par lettre du 24 août 1998, qui constitue la décision attaquée, le Directeur général suivit cette recommandation.

B. La requérante conteste tout d'abord que son recours interne ait été forclos puisque l'Organisation n'avait pris de décision ni en 1975 ni en 1977, s'étant bornée à lui demander de fournir des documents. De plus, la FAO n'avait jamais fait état d'une possible forclusion et était, en tout état de cause, entrée de nouveau en matière en 1996.

La requérante plaide ensuite l'erreur de droit car, d'après elle, elle remplissait toutes les conditions requises pour l'obtention du statut non local dès 1974; en effet, elle n'a jamais acquis la nationalité italienne volontairement et n'a jamais renoncé à la nationalité australienne. Elle prétend répondre aux critères énoncés par le Tribunal de céans pour l'octroi du statut non local. Elle accuse la FAO d'avoir manqué au principe de la bonne foi au motif que la question de la perte de la nationalité italienne antérieurement au mariage n'était pas pertinente et que l'administration avait conclu, dans une note interne datée du 14 octobre 1977 puis dans un mémorandum confidentiel du 3 octobre 1996, au bien-fondé de sa demande de changement de statut mais l'avait cependant rejetée. Enfin, l'Organisation aurait méconnu le principe de l'égalité de traitement puisque des agents dans une situation semblable ont vu leur statut local converti en statut non local.

La requérante demande au Tribunal d'annuler la décision contestée et d'ordonner à l'Organisation de lui octroyer le statut non local avec effet rétroactif au 1^{er} août 1974. Elle demande également des dépens.

C. Dans sa réponse, la défenderesse soutient que la requête est irrecevable au motif que la négligence d'une personne à faire valoir ses droits, ou son acceptation d'une situation donnée pendant une longue période, aurait pour effet de la priver de la possibilité de les faire valoir. La requérante n'a pas respecté les délais de recours interne puisqu'elle n'a contesté la décision prise lors de son recrutement, le 8 juin 1971, qu'en septembre 1974. Par ailleurs, la décision contestée n'est que la confirmation de la décision prise en 1971 et ne saurait donc rouvrir les délais de recours.

A titre subsidiaire, l'Organisation soutient que la requête est dénuée de fondement puisque la requérante a clairement revendiqué la nationalité italienne comme unique nationalité lors de son recrutement et l'a tenue dans l'ignorance de son autre nationalité pendant plusieurs années. La note additionnelle au bulletin n° 71/15 et l'article 302.40611 ii) du Règlement du personnel auquel elle se réfère, de même que les jugements cités par la requérante, ne sont pas applicables en l'espèce puisqu'ils concernent des agents de sexe féminin de nationalité autre qu'italienne ayant épousé des ressortissants italiens. Le statut local a été octroyé à la requérante sur la base de l'article 302.40611 i) du Règlement du personnel parce qu'elle était ressortissante du pays d'affectation. Le mémorandum confidentiel favorable à la requérante, rédigé par l'administrateur du personnel pour qui la requérante travaillait directement, ne reflétait pas la position de l'Organisation. Enfin, la FAO fait observer que le Règlement du personnel stipule que, aux fins d'application du Statut et du Règlement, c'est au directeur de la Division du

personnel qu'il revient de déterminer le pays de rattachement d'un fonctionnaire ayant plusieurs nationalités.

D. Dans sa réplique, la requérante affirme qu'elle n'a pas négligé de faire valoir ses droits et n'a jamais accepté la situation. Bien au contraire, dès qu'elle a obtenu un contrat de durée déterminée et que, par conséquent, elle a été mise au bénéfice du Règlement du personnel, elle a demandé le statut non local et a ensuite réitéré sa demande. Par ailleurs, la note interne du 14 octobre 1977 concluant au bien-fondé de sa demande constituait un «fait nouveau» et le mémorandum du 20 mai 1997, faisant état, selon elle, de «nouveaux motifs», notifiait le résultat d'une «nouvelle instruction».

La requérante soutient que la pratique de la FAO, en 1971, consistait à appliquer systématiquement le statut local aux agents mariés à des ressortissants italiens et recrutés sur la base de contrats de courte durée, sans tenir compte de leur nationalité. Elle fait valoir que le statut local n'a pas pu lui être octroyé sur la base d'un article du Règlement du personnel, comme le prétend la défenderesse, car celui-ci n'était pas applicable aux agents bénéficiant d'un contrat de courte durée. Elle nie avoir dissimulé sa nationalité australienne puisqu'elle avait fourni une copie de son passeport australien lors de son recrutement. En outre, elle estime que l'argumentation de la FAO laissant à penser que l'auteur du mémorandum confidentiel manquait d'objectivité est totalement gratuite. Elle revient sur les cas des fonctionnaires qu'elle estime similaires au sien et dans lesquels les intéressées ont obtenu le statut non local.

E. Dans sa duplique, l'Organisation réitère que la requérante a été engagée en tant qu'Italienne et estime que l'affaire n'a «aucune raison d'être sur le plan juridique». Elle soutient qu'admettre la recevabilité de la requête porterait atteinte aux exigences de stabilité des situations juridiques. Les références à la pratique de l'Organisation dans le passé sont dépourvues de pertinence dans cette affaire et l'unique cas similaire au sien relève d'une erreur dans l'application du Règlement du personnel.

CONSIDÈRE :

1. La requérante conteste une décision de son employeur, la FAO, rendue le 24 août 1998, par laquelle sa demande d'octroi du statut non local avec effet rétroactif au 1^{er} août 1974 a été rejetée comme étant irrecevable.
2. La requérante est née en Italie, de parents italiens, en 1951. Lorsqu'elle était encore dans sa prime enfance, ses parents ont émigré en Australie, pays dont son père a acquis la nationalité en 1958. Elle affirme qu'aux termes de la législation australienne la naturalisation de son père avait eu pour effet de lui conférer à elle aussi la nationalité australienne. De plus, la loi australienne interdisant selon elle la double nationalité, elle prétend qu'elle a été considérée comme ayant perdu sa nationalité italienne lors de la naturalisation de son père. Il existe des preuves qu'aux termes de la législation italienne elle n'était pas considérée comme ayant perdu sa nationalité italienne du simple fait de l'acquisition de la nationalité australienne.
3. Le 1^{er} mars 1967, jour de son seizième anniversaire, la requérante a réaffirmé son droit à la nationalité australienne aux termes de la législation australienne. Quelques jours plus tard, le 4 mars 1967, elle a épousé un ressortissant italien. Selon une loi italienne en vigueur à cette époque, une femme qui épousait un citoyen italien acquérait automatiquement et obligatoirement la nationalité de son mari. Elle est en conséquence devenue citoyenne italienne, si tant est qu'elle ait jamais cessé de l'être. Elle aurait de nouveau obtenu la nationalité australienne en février 1971.
4. En 1971, la requérante est retournée en Italie, voyageant avec un passeport australien. Cela ne l'a pas empêchée d'être considérée par les autorités italiennes comme ressortissante italienne.
5. La requérante est entrée au service de la FAO en juin 1971, au bénéfice d'un contrat de courte durée au grade G.2 et avec le statut local. Bien qu'une copie de son passeport australien ait été versée à son dossier personnel, elle a signé plusieurs documents et autres déclarations dans lesquels elle a affirmé être de nationalité italienne, avec Rome pour domicile. Comme il apparaît que l'Organisation ne l'aurait pas embauchée si elle n'avait pas été citoyenne italienne, la requérante semble avoir tiré avantage de sa situation pour demander les prestations correspondant à la fois à la nationalité australienne et à la nationalité italienne.
6. Après une série d'engagements de courte durée, la requérante a obtenu, le 1^{er} octobre 1972, un contrat de deux ans expirant le 30 septembre 1974, au grade G.2. Le 1^{er} août 1974, elle a bénéficié d'une promotion au grade G.3 et a obtenu un engagement permanent, avec statut local comme pour tous ses précédents contrats.

7. Le 16 septembre 1974, la requérante a écrit à la Division du personnel en demandant à bénéficier du statut non local, en application de la politique de la FAO alors en vigueur selon laquelle les femmes de nationalité étrangère considérées par la législation italienne comme ayant acquis, même involontairement, la nationalité italienne étaient cependant traitées comme ayant conservé leur nationalité initiale. Cette politique avait été mise en œuvre en avril 1971, juste avant la première nomination de la requérante, et a été complétée en septembre 1971, peu après cette date. Elle a cité le cas de plusieurs collègues, qui, selon elle, se trouvaient dans une situation semblable. Elle a expliqué qu'elle n'avait pas demandé à bénéficier du statut non local au moment de son engagement initial car elle n'avait que des contrats de courte durée au grade G.2. Dans sa réponse, datée du 21 janvier 1975, la Division du personnel lui a écrit :

«pour nous permettre d'examiner la question, nous vous invitons à nous fournir les éléments de preuve selon lesquels vous avez effectivement perdu votre nationalité italienne en acquérant la nationalité australienne».

8. D'après le dossier, la requérante n'a répondu à cette communication que le 3 octobre 1977, lorsqu'elle a écrit à la Division du personnel pour lui rappeler qu'elle avait fourni des preuves supplémentaires «qu'[elle] n'avai[t] pas perdu [sa] nationalité australienne après [son] mariage». Elle s'est à nouveau référée à son passeport australien, ainsi qu'à une déclaration de l'ambassade australienne attestant qu'aux termes de la législation australienne l'acquisition de la nationalité australienne impliquait automatiquement la renonciation à toute autre nationalité.

9. L'Organisation a accusé réception de ce courrier le 24 octobre 1977, dans un mémorandum adressé à la requérante, dont les deux dernières phrases se lisent comme suit :

«Il n'en demeure pas moins que, jusqu'à présent, vous n'avez pas fourni la preuve de la perte de votre nationalité italienne avant la date de votre mariage. Afin que nous puissions réexaminer la question, je vous demanderais de me fournir le document pertinent.»

10. La requérante n'a plus soulevé le problème jusqu'au 1^{er} avril 1996, date à laquelle elle a une fois de plus écrit à l'Organisation pour demander à bénéficier du statut non local. Dans une réponse datée du 6 mai 1996, l'Organisation lui a demandé de se référer à sa correspondance du 24 octobre 1977 et l'a une fois encore invitée à produire la preuve requise. La requérante a répondu le 24 septembre 1996 en citant le cas d'autres personnes qu'elle considérait comme se trouvant dans une situation semblable à la sienne et qui avaient obtenu le statut non local. Le 20 mai 1997, l'Organisation lui a fait savoir que «[son] statut [était] confirmé». Après avoir rappelé qu'elle avait été recrutée avec le statut local et qu'elle n'aurait pas été embauchée si elle n'avait pas fait état de sa nationalité italienne, la FAO a ajouté :

«Bien que vous pouvez avoir renoncé à la nationalité italienne en application de la loi australienne, vous êtes, comme vous l'admettez vous-même, considérée comme ressortissante italienne aux termes de la loi italienne.»

Dans ce même mémorandum, l'Organisation s'est enfin référée à l'article 302.4082 du Règlement du personnel qui autorise la FAO, en cas de double nationalité, à désigner l'Etat auquel, à son avis, le fonctionnaire concerné est le plus étroitement associé.

11. La requérante a formé recours de cette décision auprès du Directeur général. Ce recours fut rejeté, le 22 septembre 1997, comme étant à la fois irrecevable et infondé. Saisi par la requérante, le Comité de recours a recommandé, à la majorité, le rejet du recours comme irrecevable, recommandation acceptée par le Directeur général dans sa décision datée du 24 août 1998, attaquée dans la présente requête.

12. Les réponses fournies par l'administration en 1975 et 1977 aux demandes formulées par la requérante en vue de l'obtention du statut non local sont claires et dépourvues de toute ambiguïté. Elles sont aussi légalement fondées. La preuve de la nationalité australienne de la requérante n'est pas suffisante : il faut également que l'intéressée prouve qu'elle avait perdu la nationalité italienne avant son mariage avec un ressortissant italien.

13. Les décisions prises par l'administration en 1975 et 1977 ne sont pas différentes, dans leur teneur, de celle de mai 1997 qui les a confirmées et qui se trouve à l'origine de la présente requête. A chaque fois, l'administration a refusé d'accorder à la requérante le statut non local, tant que celle-ci n'aurait pas prouvé que la législation italienne avait cessé de la considérer comme ressortissante italienne avant son mariage. Cependant, les demandes de l'administration sont demeurées sans réponse. La requérante n'avait pas et n'a toujours pas fourni la preuve demandée. Cette situation a perduré devant le Tribunal. En l'absence de nouvelle preuve de la part de la requérante,

l'Organisation n'avait nullement l'obligation de réexaminer le statut qui était celui de l'intéressée depuis 1971.

14. La requête doit donc être rejetée.

Par ces motifs,

DÉCIDE :

La requête est rejetée.

Ainsi jugé, le 12 mai 2000, par M. Michel Gentot, Président du Tribunal, M. Jean-François Egli, Juge, et M. James K. Hugessen, Juge, lesquels ont apposé leur signature au bas des présentes, ainsi que nous, Catherine Comtet, Greffière.

Prononcé à Genève, en audience publique, le 12 juillet 2000.

(Signé)

Michel Gentot

Jean-François Egli

James K. Hugessen

Catherine Comtet