



Assemblée des États Parties

Distr.: générale
13 juin 2011

FRANÇAIS
Original: anglais

Dixième session

New York, 12-21 décembre 2011

Rapport de la Cour sur la question de l'applicabilité de l'ancien régime des pensions des juges aux juges Cotte et Nsereko*

I. Contexte

1. Lors de sa première session (septembre 2002), l'Assemblée des États Parties au Statut de Rome (« l'Assemblée ») a adopté les Conditions d'emploi et de rémunération des juges de la Cour (ci-après « les Conditions d'emploi »)¹.

2. Paragraphe 5 des Conditions d'emploi prévoyait que :

« Les membres ont droit à une pension comparable à celle des membres de la Cour internationale de Justice dont les principales caractéristiques sont les suivantes :

[...]

(b) La pension est égale à la moitié du traitement annuel au moment de la retraite pour les membres ayant accompli un mandat de neuf ans ;

(c) La pension est réduite proportionnellement à la durée du mandat restant à courir pour les membres n'ayant pas achevé un mandat de neuf ans à condition qu'ils aient été en fonctions pendant au moins trois ans, mais aucune pension supplémentaire n'est versée s'ils ont accompli plus de neuf ans de service ; [...]

3. À la troisième session de l'Assemblée (septembre 2004), les Conditions d'emploi ont été précisées et partiellement modifiées². Elles ont inclus un projet de règlement concernant le régime des pensions des juges de la Cour pénale internationale (« la Cour »)³, qui prévoyait notamment que :

« 1. Tout juge qui a cessé d'exercer ses fonctions et qui atteint l'**âge de soixante (60) ans*** a droit ... à une pension de retraite payable par mensualités, à condition toutefois:

a) d'avoir accompli au moins trois (3) ans de service;

b) de n'avoir pas été tenu de se démettre de ses fonctions pour des raisons autres que son état de santé.

* Document précédemment publié sous la cote CBF/16/11.

¹ Documents officiels de l'Assemblée des États Parties au Statut de Rome de la Cour pénale internationale, première session, New York, 3-10 décembre 2002 (ICC-ASP/1/3 et Corr.1), partie III, annexe VI.

² Documents officiels ... troisième session ... 2004 (ICC-ASP/3/25), partie III, ICC-ASP/3/Res.3, annexe.

³ Ibid., appendice 2.

⁴ Les italiques sont de l'auteur.

2. **Tout juge ayant exercé ses fonctions pendant toute la durée d'un mandat de neuf ans a droit à une pension de retraite égale à la moitié de son traitement annuel.***

3. La pension est réduite proportionnellement à la durée du mandat restant à courir pour les juges n'ayant pas accompli un mandat de neuf ans à condition qu'ils aient été en fonctions pendant au moins trois (3) ans.

4. Aucune pension supplémentaire n'est versée si un juge a accompli plus d'un mandat complet de neuf ans... »

Dans le texte de la résolution pertinente, l'Assemblée a « [d]emand[é] au Comité du budget et des finances d'examiner les conséquences budgétaires à long terme du Règlement du régime des pensions des juges... »⁴.

4. À sa quatrième session (novembre - décembre 2005), l'Assemblée a décidé

« ...que le régime des pensions des juges doit être comptabilisé et financé sur la base de l'exercice; »⁵ et de

« renvoyer au Comité du budget et des finances, pour examen et rapport, la question des conditions des pensions à verser aux juges, le Comité devant à cette fin tenir compte du paragraphe 98 de son rapport sur les travaux de sa cinquième session⁶ ainsi que des régimes de pensions applicables aux juges d'autres cours internationales, afin que l'Assemblée dispose des éléments nécessaires pour prendre une décision informée ... »⁷.

5. À sa sixième session (avril 2006), le Comité du budget et des finances (« le Comité »)

« a considéré que la fourniture d'une pension complète en échange de neuf années de service aurait pour effet que les juges recevraient une pension d'un montant **excessif et incompatible avec les pensions payables aux autres membres du personnel de la Cour**. Il a reconnu que toute modification du régime des pensions ne pourrait être appliquée qu'aux **juges élus après l'adoption*** de la décision pertinente par l'Assemblée».⁸

6. Lors de sa septième session⁹ (octobre 2006), le Comité

« est convenu que le régime des pensions applicable aux juges qui seront appelés à exercer à la Cour devait offrir un niveau de pension **proportionnel aux nombres d'années passées au service de la Cour***. Un tel principe résoudrait à la fois la question de la différence entre les pensions des juges et celles des autres fonctionnaires de la Cour et la question de l'absence de prise en compte à l'heure actuelle des autres pensions dont pouvaient bénéficier tel ou tel juge. Le Comité a estimé de surcroît qu'il n'était ni souhaitable ni rationnel de maintenir pour un nombre restreint de juges un ensemble de conditions d'emploi, dont un régime des pensions, distinct, qui se traduirait notamment par la difficulté de trouver un assureur. Il a reconnu qu'il faudrait pour cela supprimer tout lien avec les conditions d'emploi des juges de la Cour internationale de Justice. »¹⁰

⁴ ICC-ASP/3/Res.3, par. 25.

⁵ *Documents officiels ... quatrième session... 2005* (ICC-ASP/4/32), partie III, ICC-ASP/4/Res.9, par. 1.

⁶ Le Comité avait suggéré que « Étant donné la majoration considérable qu'il faut apporter au budget de la rémunération brute des juges pour pouvoir verser les pensions prévues pour les juges existants, l'Assemblée voudra peut-être, pour les futurs juges, s'assurer qu'elle souhaite bien maintenir le système actuel et le niveau élevé de pensions qu'il prévoit. »

⁷ *Documents officiels ... quatrième session... 2005* (ICC-ASP/4/32), partie III, ICC-ASP/4/Res.9, par. 6.

⁸ *Documents officiels ... cinquième session... 2006* (ICC-ASP/5/32), partie II.D.6(a), par. 65.

⁹ Le Comité a également tenu compte du rapport présenté par la Cour intitulé « Amendements aux conditions d'emploi et de rémunération des juges de la Cour pénale internationale - Réinstallation à la cessation du service », (ICC-ASP/5/14); le « Rapport sur les conditions d'emploi et de rémunération du Procureur et des Procureurs adjoints », (ICC-ASP/5/20); et le « Rapport sur les conditions d'emploi et de rémunération du Procureur et des procureurs adjoints : incidences financières des pensions », (ICC-ASP/5/21).

¹⁰ *Documents officiels ... cinquième session... 2006* (ICC-ASP/5/32), partie II.D.6 (b), par. 91.

Le Comité a également examiné un rapport sur un appel d'offres pour le régime des pensions des juges¹¹. Dans le rapport, la Cour a noté que seule une des offres reçues était pleinement conforme aux exigences de la Cour, à savoir que tous les risques doivent être assurés, le montant des pensions doit être versé chaque année, et que la participation de la Cour elle-même à l'administration doit être minimale¹².

7. À sa cinquième session (novembre - décembre 2006), l'Assemblée a adhéré au paragraphe ci-dessus et a recommandé que le Comité continue à étudier la question des conditions des pensions¹³.

8. À sa huitième session (avril 2007), le Comité a fait des recommandations précises :

« Comme la plupart des juges auraient normalement derrière eux une carrière professionnelle et auraient ainsi eu la possibilité d'accumuler des droits à pension et comme le financement du régime des pensions de la Cour n'était pas assuré par des cotisations, le Comité a recommandé que le niveau des pensions des futurs juges soit fondé sur 50 pour cent de la rémunération. Sur la base d'une vie professionnelle de 36 ans pendant laquelle l'intéressé aurait accumulé des droits à pension et si l'on considérait qu'un juge serait normalement au service de la Cour pendant neuf ans, le **Comité a considéré que, pour chaque année de service, un juge devrait accumuler au titre de ses droits à pension le 72ème de sa rémunération***. [...] »¹⁴.

9. Le Comité

« a considéré en outre que le régime des pensions des futurs juges devrait tenir compte de l'allongement de l'espérance de vie et a relevé que l'âge de la retraite, pour les membres du personnel, était de 62 ans. Cela étant, le Comité a recommandé que le régime des pensions des futurs juges soit modifié de sorte que le **droit à prestation prenne naissance à 62 ans*** plutôt qu'à 60 ans ... »¹⁵.

10. En outre, le Comité

« a prié la Cour de lui soumettre à sa prochaine session, pour que l'Assemblée puisse l'examiner à sa sixième session, un rapport contenant des projets d'amendements visant à donner effet à ces propositions »¹⁶.

11. La Cour a présenté ses projets d'amendements au règlement concernant le régime des pensions des juges de la Cour en bonne et due forme à la neuvième session du Comité (septembre 2007). L'article I prévoit que :

« 1. Tout juge qui a cessé d'exercer ses fonctions et qui atteint l'âge de **soixante-deux (62)*** ans a droit jusqu'à son décès, sous réserve du paragraphe 5 ci-dessous, à une pension de retraite payable par mensualités, à condition toutefois de ne pas avoir été tenu de se démettre de ses fonctions pour des raisons autres que son état de santé.

2. Le montant de la pension de retraite est calculé selon les modalités ci-après : Pour chaque année de service, le montant de la pension annuelle est égal à **1/72^{ème}** (un-soixante-douzième) du traitement annuel »¹⁷.

12. Lors de sa neuvième session (septembre 2007), le Comité

« ...a remercié la Cour de son rapport sur le régime des pensions des juges ; il note que les projets d'amendements au régime des pensions des juges entraîneront à l'avenir des économies considérables et **recommande que l'Assemblée approuve les projets d'amendements au règlement du régime des pensions des juges** de la Cour pénale internationale »¹⁸.

¹¹ ICC-ASP/5/18.

¹² Ibid., para 3-4.

¹³ *Documents officiels ... cinquième session ... 2006* (ICC-ASP/5/32), partie II.D.3(a), par. 32.

* Les italiques sont de l'auteur.

¹⁴ *Documents officiels ... sixième session ... 2007* (ICC-ASP/6/20), vol. II, partie B.1.II.F, par. 76.

¹⁵ Ibid., par. 77.

¹⁶ Ibid., par. 78.

¹⁷ Ibid., partie B.2, annexe III.

¹⁸ Ibid., partie B.2.II.F, par. 100.

13. Les juges Cotte et Nsereko ont été élus lors de la 2^{ème} séance de la sixième session de l'Assemblée, respectivement le 30 novembre et 3 décembre 2007 .

14. À la même 2^{ème} séance, l'Assemblée

« sur la recommandation du Bureau, a décidé que les juges élus au cours de la présente session de l'Assemblée **exerceront leurs fonctions selon les conditions d'emploi qui seront adoptées au cours de la sixième session** »¹⁹.

15. À sa septième séance plénière, le 14 décembre 2007, l'Assemblée, ayant

« approuvé la recommandation faite par le Comité au paragraphe 100 de son rapport visant à ce que le régime des pensions des juges soit modifié »²⁰

[...]

« a adopté par consensus la résolution ICCASP/6/Res.6, par laquelle elle a décidé d'amender le Règlement concernant le régime des pensions des juges de la Cour, le nouveau régime devant prendre effet à compter de la sixième session de l'Assemblée »²¹.

L'Assemblée a en outre relevé que les amendements s'appliqueraient donc « aux juges élus lors de la sixième session »²².

II. Arguments du Comité des pensions des juges de la Cour

A. La décision de l'Assemblée contredit les principes généraux de droit

16. Les lois rétroactives sont contestables selon le principe général qu'elles :

(a) nient l'objet du droit comme guide du comportement humain ;

(b) privent les personnes de droits acquis dans la mesure où celles-ci peuvent avoir pris des décisions sur la base de lois existantes.

17. Dans *Black-Clawson Int. Ltd. V. Papierwerke Waldhof-Aschaffenburg* (1975), la Chambre des Lords britannique a jugé que :

« l'acceptation du règne de la loi comme principe constitutionnel exige qu'un citoyen, avant de s'engager à effectuer un acte quelconque, doit être en mesure de connaître à l'avance les conséquences juridiques qui en découleront »²³.

18. Un siècle auparavant, dans la décision historique de l'affaire *Phillips c. Eyre* (1870), la Cour de l'Échiquier britannique avait déclaré que :

« Les lois rétrospectives, de prime abord, sont sans doute de politique discutable et contraires au principe selon lequel la législation par laquelle la conduite de l'humanité doit être réglementée devrait, lorsqu'elle est introduite pour la première fois, s'appliquer à des actes à venir, et ne devrait pas changer le caractère de transactions passées qui ont été exécutées sur la foi des lois existantes à l'époque ... »²⁴.

19. La règle contre les lois rétroactives ne peut être tournée que par une langue juridique employée délibérément²⁵. Comme le Règlement amendé ne dit rien sur le moment de leur entrée en vigueur, on présume généralement qu'il est de l'ordre du futur, et non rétroactif.

¹⁹ Ibid., vol. I, partie I, par. 33.

²⁰ Ibid., partie II, par. 19.

²¹ *Documents officiels ... sixième session... 2007* (ICC-ASP/6/20), vol. II, partie B.1.II.F, par. 44.

²² Ibid., par. 19.

²³ Royaume-Uni, Chambre des Lords, *Black-Clawson Int. Ltd. c. Papierwerke Waldhof-Aschaffenburg*, 5 mars 1975, [1975] A.C. 591, p. 638.

²⁴ Royaume-Uni, Chambre de la Cour de l'Échiquier, *Phillips c. Eyre*, 23 juin 1870, (1870-1871) 6 L.R.Q.B. 1, p. 23.

²⁵ Comme l'a indiqué *Phillips c. Eyre* : « Par conséquent, la Cour n'appliquera pas rétroactivement de nouvelles lois qui affectent des droits, sauf s'il s'avère en termes explicites ou par implication inéluctable que telle était l'intention du législatif. » *Idem*.

B. L'application du Règlement amendé aux juges Cotte et Nsereko est contraire aux pratiques généralement suivies par l'Assemblée

1. Les attentes nées d'autres pratiques de l'Assemblée et des Nations Unies

20. La plupart des dispositions modifiant les instruments de l'Assemblée n'entrent en vigueur que lorsque qu'elles ont été adoptées. Par exemple :

(a) Il avait été considéré que les conditions d'emploi modifiées « entreront en vigueur à la date de l'adoption dudit document par l'Assemblée »²⁶ ;

(b) Les amendements au Règlement de procédure et de preuve « entrent en vigueur dès qu'ils sont adoptés à la majorité des deux-tiers des membres de l'Assemblée »²⁷ ;

(c) Une décision de l'Assemblée d'adopter de nouvelles règles « prend effet à compter du jour où l'Assemblée des États Parties prend cette décision »²⁸ ;

(d) Le Statut du personnel de la Cour prévoit que toute modification doit être apportée « sans préjudice des droits acquis des fonctionnaires »²⁹.

21. La pratique de l'Organisation des Nations Unies est instructive, car les Conditions d'emploi ont été rédigées suivant le modèle de celles de la Cour internationale de justice (ICJ), l'organe juridique principal de l'Organisation.

(a) Les modifications apportées au Règlement du régime des pensions des juges de la CIJ adoptées le 18 décembre 1998 sont entrées en vigueur le 1 janvier 1999³⁰ ;

(b) Les Statuts de la Caisse commune des pensions du personnel des Nations Unies prévoient que les statuts modifiés « entrent en vigueur à compter de la date spécifiée par l'Assemblée générale, mais sans préjudice des droits à prestation acquis pendant une période d'affiliation antérieure à cette date »³¹.

2. Les attentes créées par la manière dont l'Assemblée a appliqué les conditions d'emploi des juges

22. Il est raisonnable d'étendre par analogie la pratique aux pensions des juges qui ne sont pas membres à plein temps pour couvrir un juge de remplacement nouvellement élu (après avoir été élus, ils ont droit aux prestations en vigueur).

23. Une disposition des versions antérieures des conditions d'emploi qui s'applique aux juges qui ne sont pas membres à plein temps prévoit que : « dès l'instant où ils sont appelés à siéger comme membres à plein temps, ils peuvent prétendre aux prestations auxquelles ont droit les membres à plein temps »³².

24. Bien que cette disposition ne soit plus explicite dans les Conditions d'emploi actuellement en vigueur, l'Assemblée l'a gardée ailleurs dans ICC-ASP/3/Res.3, en notant que les juges qui n'ont pas exercé leurs fonctions à plein temps « ont le droit de bénéficier d'une pension de retraite à la fin de leur mandat, calculée au pro rata de la durée du mandat qu'ils ont exercé à plein temps »³³.

25. Dans le cas du Judge Nsereko, une disposition des premières Conditions d'emploi a été appliquée, et elle stipule que les juges ayant une rémunération nette inférieure à 60.000 euros ont droit à une indemnité supplémentaire. À cette fin, le Juge Nsereko a été

²⁶ *Documents officiels ...troisième session... 2004* (ICC-ASP/3/25), partie III, ICC-ASP/3/Res.3, annexe, art. XII.1.

²⁷ Assemblée des États Parties, Règlement intérieur de l'Assemblée des États Parties, Règle 73-74.

²⁸ Assemblée des États Parties, *Règlement financier et règles de gestion financière*, 21 novembre 2008, ICC-ASP/7/5, règle. 113.2(c).

²⁹ Assemblée des États Parties, « Statut du personnel de la Cour pénale internationale », 12 septembre 2003, ICC-ASP/2/Res.2, annexe, article 12.1.

³⁰ Secrétaire général des Nations Unies, « Conditions d'emploi et rémunération des personnes qui n'ont pas la qualité de fonctionnaire du Secrétariat », 12 mars 2003, A/C.5/57/36, par. 5.

³¹ United Nations, « Statuts, règlement et système d'ajustement des pensions de la Caisse commune des pensions du personnel des Nations Unies », 1 janvier 2009, art. 49.

³² *Documents officiels ... deuxième session ... 2003* (ICC-ASP/2/10), partie III.A., par. 13.

³³ *Documents officiels ... troisième session... 2004* (ICC-ASP/3/25), partie III, ICC-ASP/3/Res.3, par. 24.

considéré comme entrant dans la catégorie des juges en fonction avant l'adoption du règlement modifié.

C. La décision de l'Assemblée est contraire au cadre réglementaire de la Cour

1. Norme 9 (2) du Règlement de la Cour

26. La norme 9 (2) du Règlement de la Cour prévoit que :

« Le mandat d'un juge élu en remplacement d'un juge n'ayant pas achevé son mandat débute **le jour de son élection** ... »

27. Les juges Cotte et Nsereko ont été élus respectivement le 30 novembre et le 3 décembre 2007. Le Règlement amendé du régime des pensions a été adopté le 14 décembre 2007. Il s'ensuit que les mandats des juges Cotte et Nsereko ont commencé avant l'entrée en vigueur du nouveau règlement.

2. L'article 49 du Statut de Rome

28. L'article 49 du Statut de Rome prévoit que :

« Les juges, le Procureur, les procureurs adjoints, le Greffier et le Greffier adjoint perçoivent les traitements, indemnités et remboursements arrêtés par l'Assemblée des États Parties. **Ces traitements et indemnités ne sont pas réduits en cours de mandat.** * »

Cette disposition traduit un principe général, qui est inscrit dans la constitution de nombreux pays du monde, et qui vise à protéger l'indépendance des juges.

29. Aucune distinction n'est établie entre une rémunération et une pension dans le cadre juridique de la Cour. Rien ne prouve que les pensions aient été considérées comme étant distinctes des « rémunérations » dans le cadre de l'article 49 du Statut.

30. William Schabas note que la Commission préparatoire, lorsqu'elle a rédigé l'article 49, « semble avoir considéré qu'une pension confortable était le corollaire obligatoire du salaire »³⁴.

D. Retombées financières

31. Si la position de la Cour sur la question venait à être acceptée, le coût total du transfert des juges Cotte et Nsereko dans le régime des pensions qui était en vigueur avant l'adoption du Règlement amendé s'élèverait à 852.493 euros (voir le tableau ci-dessous).

Tableau : Demande de la Cour de transfert des juges 18 et 19 dans le régime 1 ; les coûts sont en euros

<i>Juge</i>	<i>Numéro</i>	<i>Prime 2011</i>		<i>Prime supplémentaire</i>	<i>Coût total des années précédentes</i>	<i>Coût total supplémentaire</i>
		<i>Régime 2</i>	<i>Régime 1</i>			
Cotte	18	43.785	168.019	124.234	302.325	426.559
Nsereko	19	44.175	167.784	123.609	302.325	425.934
Total		<i>87.961</i>	<i>335.803</i>	<i>247.843</i>	<i>604.651</i>	852.493

* Les italiques sont de l'auteur.

³⁴ W. Schabas, *The International Criminal Court: A Commentary on the Rome Statute* (Oxford University Press, 2010), p. 630.