



Assemblée générale

Distr. générale
5 mars 2012
Français
Original : anglais

Soixante-sixième session

Point 134 de l'ordre du jour

Budget-programme de l'exercice biennal 2012-2013

Lettre datée du 1^{er} février 2012, adressée au Président de l'Assemblée générale par le Président de la Cour internationale de Justice

J'ai l'honneur de vous faire tenir ci-joint un mémorandum faisant état des observations et préoccupations de la Cour internationale de Justice suscitées par le rapport du Secrétaire général intitulé « Examen d'ensemble des régimes des pensions des membres de la Cour internationale de Justice, des juges du Tribunal pénal international pour l'ex-Yougoslavie et de ceux du Tribunal pénal international pour le Rwanda » (A/66/617). Nous avons eu des échanges avec le Secrétariat pour appeler son attention sur les questions qui y sont soulevées et qui, à notre avis, sont importantes pour l'ensemble du système des Nations Unies du point de vue institutionnel.

Étant donné que les vues de la Cour n'ont pas été présentées fidèlement dans la version définitive du document, je me permets de vous demander de bien vouloir faire en sorte que le texte ci-annexé soit dûment examiné par la Cinquième Commission et de veiller à ce que les préoccupations et les réserves de la Cour reçoivent l'attention qu'elles méritent lorsque l'Assemblée générale examinera le rapport du Secrétaire général sur le régime de pensions des membres de la Cour.

À cette fin, j'ai demandé au Secrétariat, au nom de la Cour internationale de Justice, de faire distribuer à tous les membres de l'Assemblée générale le texte du mémorandum ci-joint en tant que document de l'Assemblée.

Le Président
de la Cour internationale de Justice
(*Signé*) Hisashi Owada



Annexe

[Original : anglais et français]

Observations et préoccupations de la Cour internationale de Justice suscitées par le rapport du Secrétaire général intitulé « Examen d'ensemble des régimes des pensions des membres de la Cour internationale de Justice, des juges du Tribunal pénal international pour l'ex-Yougoslavie et de ceux du Tribunal pénal international pour le Rwanda »*Résumé*

- Fermeture imminente des tribunaux, seuls les juges de la CIJ sont donc affectés – Inapplicabilité du nouveau régime de pensions aux juges de la CIJ en exercice, ne vise donc que les futurs juges – Nombre limité de personnes concernées.
- Nature *sui generis* de la mission de la Cour aux termes de la Charte des Nations Unies – Règlement de différends entre États souverains et égaux – Importance fondamentale pour la bonne administration de la justice internationale que tous les juges et les systèmes juridiques soient strictement sur un pied d'égalité – Toute modification du régime de pensions exige la plus grande prudence.
- Un mandat unique de neuf ans a toujours constitué une carrière indépendante – La prise en compte des fonctions antérieures ouvre la porte à l'ingérence des États – Menace pour l'indépendance de la Cour – La prise en compte des fonctions antérieures peut également être discriminatoire – Risque que les personnes les plus hautement qualifiées soient dissuadées de se porter candidates – Le Secrétaire général s'est déjà exprimé contre la prise en compte des fonctions antérieures.
- Absence de pertinence de la situation des juges d'organes judiciaires nationaux ou internationaux, ainsi que des fonctionnaires de l'Organisation des Nations Unies – Possibilités d'emploi réduites pour les anciens membres de la Cour – Similitudes avec la situation du Secrétaire général de l'ONU.
- Régime à prestations définies (option A) – Pour les juges exerçant un seul mandat, le niveau du revenu de remplacement chuterait de 50 à 33 % – Un mandat unique a toujours été considéré comme constituant une carrière – Défavoriser bien plus encore qu'aujourd'hui les juges exerçant leurs fonctions durant un seul mandat pourrait nuire au renouvellement du siège et au caractère universel de la Cour – Remise en cause du système établi depuis 1920.
- Régime à cotisations définies (option B) – Manque de clarté – Hypothèses en matière d'investissement injustifiées – Coûts administratifs excessifs – Le principe de base d'un régime de pensions non contributif doit demeurer intangible.
- Versement d'une indemnité forfaitaire (option C) – Équivaut à dénaturer les droits à pension – Remet en question le droit reconnu des juges à percevoir une pension – Incompatible avec le paragraphe 7 de l'article 32 du Statut de la Cour.

- La possibilité d'adapter sur mesure les pensions à chacun des membres de la Cour afin de prendre en compte leurs droits à pension et les investissements effectués en vue de leur retraite pose de graves questions de principe et de mise en pratique – La nouvelle approche ignore le principe fondamental « à travail égal salaire égal » – Questions concernant le respect de la vie privée – Gestion complexe et coûteuse.
- Conclusion – Nécessité de mettre en balance les conséquences négatives des formules proposées sur l'intégrité statutaire de la Cour et sur l'efficacité de son fonctionnement et les économies minimales escomptées.

I. Contexte

1. Conformément à la résolution 65/258 de l'Assemblée générale, le Secrétaire général a dressé un rapport intitulé « Examen d'ensemble des régimes des pensions des membres de la Cour internationale de Justice, des juges du Tribunal pénal international pour l'ex-Yougoslavie et de ceux du Tribunal pénal international pour le Rwanda » et l'a soumis à l'Assemblée générale afin que celle-ci l'examine à sa soixante-sixième session.

2. Certaines des propositions contenues dans le rapport sont source de préoccupation pour la Cour en ce qu'elles paraissent mettre en péril son intégrité statutaire et celle de ses membres. Afin d'aider l'Assemblée à prendre les décisions appropriées, la Cour a l'honneur de soumettre un bref mémorandum expliquant ses préoccupations d'ordre institutionnel.

II. Applicabilité d'un nouveau régime de pensions

3. La Cour souhaiterait tout d'abord appeler l'attention de l'Assemblée sur un point important : compte tenu de la fermeture imminente des deux tribunaux, seuls les membres de la Cour internationale de Justice seront en réalité concernés par les propositions contenues dans le rapport. En vertu de l'article 32 du Statut de la Cour, les pensions des membres de la Cour ne peuvent être diminuées pendant la durée de leurs fonctions. Par conséquent, comme l'ont souligné le Secrétaire général et le Comité consultatif pour les questions administratives et budgétaires dans leurs rapports respectifs sur la question¹ à la soixante-cinquième session, les changements proposés, s'ils étaient approuvés, ne devraient pas avoir d'incidence sur les pensions des juges en exercice ou à la retraite, lesquels ne seraient pas affectés et continueraient de bénéficier des mêmes droits sur la base des conditions d'emploi existantes. Les seules personnes auxquelles s'appliquerait le nouveau régime seraient donc les futurs juges de la Cour internationale de Justice. Compte tenu du taux de renouvellement du siège que la Cour a jusqu'à présent connu, le nouveau régime ne concernerait que très peu de personnes et les économies réalisées par l'Organisation en seraient d'autant plus limitées.

III. Égalité des membres de la Cour

4. Avant d'envisager un nouveau régime de pensions, il est essentiel de ne pas perdre de vue la nature et la mission *sui generis* qui sont celles de la Cour aux termes de la Charte des Nations Unies ainsi que le statut particulier de ses membres. Il est d'une importance fondamentale pour l'organe judiciaire principal de l'Organisation des Nations Unies chargé de connaître des différends entre États souverains que soit garantie une stricte égalité entre ses membres. L'égalité entre les juges de la Cour, ainsi qu'entre les grandes formes de civilisation et entre les principaux systèmes juridiques du monde qu'ils représentent, est un principe fondamental du Statut de la Cour. Il est donc absolument capital, pour la bonne administration de la justice internationale, que les États souverains soient convaincus de l'égalité totale entre les juges qu'ils ont désignés pour siéger et les autres membres

¹ Voir A/65/134 et Corr. 1 et A/65/533.

de la Cour. C'est là un principe essentiel pour garantir que l'égalité souveraine des États, fondement de l'ordre juridique international actuel, prévale également dans les procédures judiciaires qui les opposent.

5. Cette nécessaire égalité ne se limite pas aux aspects strictement judiciaires, mais s'applique également aux conditions d'emploi, y compris aux traitements et aux pensions des juges. La Cour comprend parfaitement qu'il puisse exister des raisons d'adapter progressivement les régimes de pensions à l'évolution des circonstances et qu'il ne soit pas forcément possible de maintenir indéfiniment un tel régime sous une forme particulière, mais il est essentiel que ces adaptations ne modifient pas substantiellement le principe fondamental selon lequel tous les juges doivent être sur un pied d'égalité.

IV. Carrière indépendante de neuf ans et indépendance des membres de la Cour

6. Dans les différentes formules examinées, les juges réélus au moins une fois sont nettement favorisés – bien plus encore qu'aujourd'hui – par rapport à ceux qui n'exercent qu'un seul mandat (voir, plus loin, le paragraphe 18). Suivant le rapport, cette distinction se justifierait par la prise en compte du parcours professionnel des juges et des droits à pension dont ils seraient déjà titulaires avant leur entrée en fonctions. Cependant, les membres de la Cour sont élus pour un mandat de neuf ans et, du fait de la nature élective de leurs fonctions, ce mandat a toujours été considéré comme constituant une carrière indépendante. Un régime de pensions qui prendrait en considération les fonctions antérieures des membres de la Cour risquerait de poser des difficultés juridiques et pratiques et nuirait au bon fonctionnement de l'institution.

7. L'indépendance absolue qui doit être celle des membres de la Cour (voir l'article 2 du Statut de la Cour) implique que leur parcours professionnel antérieur ne puisse être directement lié à leur carrière à la Cour. Un régime de pensions qui tiendrait compte des rémunérations nationales antérieures et de la pension nationale correspondante serait exposé à l'ingérence des États qui, par les décisions qu'ils prendraient concernant ces rémunérations et ces pensions, mettraient directement en péril l'indépendance de l'institution.

8. En outre, le fait d'établir un lien entre le mandat des membres de la Cour et leur carrière passée serait discriminatoire, car, même pour ceux qui exercent les plus hautes fonctions, les rémunérations varient considérablement d'un État Membre de l'Organisation à un autre.

9. Ce régime pourrait également dissuader les ressortissants de certains pays à se porter candidats, même si un juge doit être élu sans égard à sa nationalité. Compte tenu de la nature exceptionnelle des qualifications et de l'expérience requises pour siéger à la Cour, toute mesure susceptible de décourager les personnes les plus hautement qualifiées de se présenter à l'élection pourrait avoir de graves incidences sur la qualité des travaux judiciaires de l'institution.

10. La Cour note également que, dans un précédent rapport, le Secrétaire général avait souscrit au principe selon lequel les membres de la Cour ne devraient pas contribuer à leur régime de pension et avait en outre estimé qu'il ne fallait pas

prendre en compte leurs fonctions antérieures pour calculer le revenu de remplacement aux fins de la pension².

V. Comparaison avec d'autres régimes de pensions

11. Tant dans le corps du rapport qu'en annexe II, une comparaison est établie entre les pensions des membres de la Cour internationale de Justice et celles des membres d'autres organes judiciaires internationaux ou nationaux, ainsi que des fonctionnaires de l'Organisation des Nations Unies. Or, ces pensions ne sauraient être comparées. La situation des membres de la Cour internationale de Justice, chargés de la mission spécifique et unique de connaître de différends entre États souverains à l'échelon mondial, sur tout point de droit international, est fondamentalement différente.

12. Les membres de la Cour ne sont pas des fonctionnaires du Secrétariat de l'Organisation, et l'Assemblée générale, rappelant que la Cour internationale de Justice est l'organe judiciaire principal de l'Organisation des Nations Unies, a toujours réaffirmé le principe selon lequel les conditions d'emploi et de rémunération des juges de la Cour devaient être différentes et distinctes de celles des fonctionnaires du Secrétariat (résolution 61/262 du 4 avril 2007 de l'Assemblée générale). Au paragraphe 2 de sa résolution 65/258, l'Assemblée générale a réaffirmé ce principe, qui aurait dû sous-tendre le rapport du Secrétaire général.

13. Il aurait été plus réaliste d'établir une comparaison avec le Secrétaire général de l'Organisation des Nations Unies; sa situation, sur laquelle l'Assemblée générale s'est fondée pour établir le régime de pensions des membres de la Cour, présente certaines similitudes avec celle des membres de la Cour, en particulier la difficulté – et souvent le peu d'opportunité – pour les membres de la Cour à la retraite de reprendre leurs fonctions antérieures ou même d'en occuper de nouvelles³.

14. La Cour souhaiterait souligner en outre que, conformément à son instruction de procédure VIII, un membre de la Cour ne peut, pendant une période de trois ans suivant son départ, exercer d'activités judiciaires en tant qu'agent, conseil ou avocat dans une affaire portée devant la Cour. De fait, même au-delà de cette période obligatoire de trois ans, l'exercice de telles fonctions peut se révéler problématique, en particulier pour des raisons de confidentialité et d'éthique professionnelle. Des difficultés similaires peuvent même se poser en ce qui concerne les fonctions de conseil devant d'autres organes judiciaires. Les possibilités d'emploi des anciens membres de la Cour en sont donc grandement réduites.

15. En outre, la comparaison avec les juges ayant exercé au sein de systèmes nationaux ou d'organisations régionales présente peu d'intérêt, compte tenu des contextes très différents dans lesquels s'exercent ces fonctions respectives. Il convient également d'être très prudent lorsque l'on compare les revenus de remplacement, car la rémunération réelle à laquelle ils s'appliquent varie considérablement.

² A/C.5/50/18.

³ Mémoire du greffier de la Cour en date du 13 juin 1946, appendice A au rapport du Secrétaire général (A/110).

VI. Les différentes formules proposées

16. Outre ces considérations générales, qui valent pour tout régime de pensions appliqué à ses membres, la Cour a également quelques observations à formuler sur chacune des formules proposées dans le rapport en vue de modifier son régime de pensions actuel.

17. S'agissant du régime à prestations définies (option A), la Cour rappellera que, depuis 1960, l'Assemblée générale, le Secrétariat et elle-même s'accordent à reconnaître qu'une pension représentant, au terme du mandat plein de neuf ans tel que fixé dans le Statut, la moitié du traitement versé aux membres de la Cour constitue un revenu de remplacement raisonnable, eu égard aux spécificités de leur fonction judiciaire. Or, le régime à prestations définies, que l'actuaire présente aujourd'hui comme « un régime approprié pour les nouveaux membres de la Cour » [traduction du Greffe] au paragraphe 57 du rapport, entraînerait une réduction sensible de la pension versée à un membre de la Cour au terme d'un mandat plein de neuf ans. En effet, à l'issue de ce mandat de neuf ans, tel qu'établi par le Statut de la Cour (par. 1 de l'article 13), le régime de pensions proposé ferait chuter le niveau du revenu de remplacement de 50 à 33 %.

18. La Cour saisit cette occasion pour rappeler une nouvelle fois que, aux termes de l'article 9 de son Statut, son rôle est de représenter « [l]es grandes formes de civilisation et [l]es principaux systèmes juridiques du monde ». Le régime à prestations définies proposé favoriserait, bien plus encore qu'aujourd'hui, les juges réélus pour un second mandat, soit ceux qui exercent leurs fonctions dix-huit ans durant; le mandat de neuf ans – qui, selon le paragraphe 1 de l'article 13 du Statut, constitue une carrière à la Cour – perdrait ainsi beaucoup de son attrait, ce qui risquerait de nuire au renouvellement du siège et, à plus long terme, au caractère universel de la Cour. Il serait regrettable de remettre en cause ce système, qui a été établi en 1920 et qui sous-tend l'existence même de la Cour.

19. Le régime à cotisations définies (option B) manque quelque peu de clarté, du moins tel qu'il est présenté. Sous sa forme actuelle, il repose simplement sur une hypothèse générale en matière d'investissements. En outre, les modalités de mise en œuvre d'un tel régime et son coût restent flous. Ainsi qu'exposé aux paragraphes 45 et 47 du rapport, un régime à cotisations définies poserait certains problèmes administratifs. Le service financier du Greffe, dont les effectifs sont très limités, ne pourrait en assurer la gestion et encore moins effectuer les investissements requis. Il aurait été intéressant de disposer d'une estimation des coûts administratifs induits par l'option B pour les mettre en balance avec le petit nombre de pensions individuelles à gérer. Qui plus est, il est évident qu'un tel régime nuirait aux droits dont bénéficient les conjoints et les enfants à charge.

20. Quelle que soit la formule proposée, il est essentiel de bien comprendre pourquoi les membres de la Cour bénéficient d'un régime de pensions non contributif, et toute modification proposée doit tenir compte des raisons justifiant ce choix. Peut-être serait-il utile de rappeler que le principe du caractère non contributif des pensions versées aux membres de la Cour était déjà fermement établi à l'époque de la Société des Nations, et qu'il a été maintes fois réaffirmé depuis lors. Ce principe est lié à celui, reconnu par l'Assemblée de la Société des Nations, du droit à pension des membres de la Cour. La Cour rappelle en outre qu'en 1946, l'Assemblée générale a réaffirmé, dans sa résolution 86 (I) du 11 décembre 1946, que le coût des pensions des membres de la Cour était entièrement à la charge de

l'Organisation des Nations Unies; en d'autres termes, les juges n'auraient pas à cotiser à la Caisse des pensions de l'Organisation.

21. Le rapport propose enfin (option C) un système basé sur le versement d'une indemnité forfaitaire en espèces au lieu d'un régime de pensions à cotisations définies. Un tel système revient en pratique à substituer la pension des juges par le versement d'un capital, avec toutes les incertitudes et les impondérables que cela implique en termes de revenus futurs. Le droit des membres de la Cour à une pension garantie est reconnu en tant que tel depuis l'époque de la Société des Nations, et il n'a jamais été remis en question. Le rapport indique à juste titre, au paragraphe 52, que l'adoption d'un tel système serait difficile à concilier avec le paragraphe 7 de l'article 32 du Statut de la Cour. Le retrait de ce droit lèserait non seulement les juges de manière directe, mais aussi leurs conjoints et enfants à charge, qui perdraient du même coup leurs droits correspondants.

22. En outre, toute tentative d'adapter le régime de pensions à chacun des membres de la Cour afin de prendre en compte tous les droits à pension acquis dans le cadre de fonctions antérieures, y compris la valeur de tout investissement effectué en leur faveur en prévision de leur retraite, poserait à la fois des questions de principe et des problèmes pratiques. Premièrement, cette solution personnalisée, « sur mesure », en matière de pensions constituerait une nouveauté absolue en ce qui concerne non seulement le régime de pensions des membres de la Cour mais aussi, probablement, les régimes de pensions en vigueur dans la plupart des autres organes judiciaires ainsi qu'au sein de l'Organisation des Nations Unies. Cela reviendrait à ignorer des principes fondamentaux tels que « à travail égal salaire égal » et soulèverait la question difficile de la distinction entre ce qui doit être considéré comme « pension » et ce qui doit être considéré comme « investissement en vue de la retraite » effectué notamment pour des raisons fiscales.

23. Outre ces questions de principe, se poserait également celle du respect de la vie privée dès lors qu'il y aurait lieu de demander aux membres de la Cour comment ont été placées leurs ressources afin de constituer leurs droits à pension ou investissements en vue de la retraite. De plus, les régimes de pensions nationaux varient considérablement d'un pays à l'autre et il serait très difficile, voire impossible, d'obtenir des informations précises sur le montant de la pension nationale auquel un membre de la Cour aurait droit le moment venu. Même si les juges étaient parfaitement disposés à fournir de tels renseignements et s'il était possible, en pratique, de concevoir un régime de pensions fondé sur leurs droits à pension acquis et sur les investissements effectués en vue de leur retraite, la gestion d'un tel régime serait complexe et coûteuse et exigerait des moyens supplémentaires dont la Cour ne dispose pas actuellement. Les risques que les coûts administratifs supplémentaires dépassent toute économie réalisée en matière de pensions sont réels.

VII. Conclusion

24. La Cour prie respectueusement l'Assemblée générale, lorsqu'elle examinera la question d'un nouveau régime de pensions, de mettre soigneusement en balance, d'un côté, les conséquences négatives sur l'intégrité statutaire de la Cour et de ses membres, ainsi que sur l'attrait et l'efficacité à long terme de l'organe judiciaire principal de l'Organisation des Nations Unies et, de l'autre, les économies escomptées, qui seraient minimes en l'occurrence, étant donné le très petit nombre de personnes concernées.