

8 avril 2002
Français
Original: anglais

**Commission préparatoire de la Cour
pénale internationale**
Groupe de travail sur les questions financières
– rémunération des juges
New York
8-19 avril 2002
1er-12 juillet 2002

Conditions d'emploi des juges de la Cour pénale internationale

Document de travail établi par le Coordonnateur

Introduction

1. Les articles 35, 40 et 49 du Statut de Rome traitent de la rémunération et des autres conditions d'emploi des juges. Ainsi, l'article 49 dispose que les juges « perçoivent les traitements, indemnités et remboursements arrêtés par l'Assemblée des États Parties », et que « ces traitements et indemnités ne sont pas réduits en cours de mandat ». Quant à l'article 35, il prévoit que tous les juges élus *doivent être disponibles pour exercer leurs fonctions* à plein temps « dès que commence leur mandat ». Le Président ainsi que les Premier et Second Vice-Présidents *exercent leurs fonctions* à plein temps dès leur élection. La Présidence peut, en fonction de la charge de travail de la Cour et en consultation avec les autres juges, décider de la mesure dans laquelle ceux-ci sont tenus d'exercer leurs fonctions à plein temps. Autre clause pertinente, l'article 40 dispose que les juges tenus d'exercer leurs fonctions à plein temps au siège de la Cour « ne doivent se livrer à aucune autre activité de caractère professionnel » et interdit à tous les juges, à plein temps ou non, d'exercer toute activité « qui pourrait être incompatible avec leurs fonctions judiciaires ou faire douter de leur indépendance ».

2. On peut déduire de ce qui précède que, dès leur élection, les juges devraient immédiatement être « disponibles pour exercer leurs fonctions à plein temps à la Cour », c'est-à-dire qu'ils devraient s'assurer, le cas échéant, qu'ils pourraient se libérer en temps voulu des fonctions qu'ils occupent pour rejoindre le siège de la Cour. Ils ne sont toutefois pas tenus de se libérer ainsi jusqu'à ce qu'ils soient effectivement appelés à exercer des fonctions à plein temps au siège de la Cour, soit parce qu'ils ont été élus à la Présidence, soit parce que la Présidence leur a demandé



d'exercer des fonctions à plein temps. En tout état de cause, dès qu'ils commencent à exercer leurs fonctions à plein temps au siège de la Cour, ils ne doivent se livrer à aucune autre activité « de caractère professionnel ».

3. On peut en outre déduire des articles 35 4) et 49 que les juges qui ne sont pas tenus d'exercer leurs fonctions à plein temps dès le départ n'ont pas droit à des traitements à plein temps mais aux « rémunérations arrêtées par l'Assemblée des États Parties ».

4. Il convient également de noter que le Statut n'exclut pas une réduction, à titre temporaire, du nombre des juges à plein temps. Certes, ce nombre ne doit jamais être réduit en deçà de 18 [art. 36, par. 1 et 2 c) ii)]. Toutefois, le paragraphe 3 de l'article 35, aux termes duquel la Présidence peut décider périodiquement de la mesure dans laquelle « les autres juges sont tenus d'exercer leurs fonctions à plein temps » semblerait viser les deux éventualités, c'est-à-dire l'augmentation ou la réduction du nombre des juges à plein temps, en fonction de la charge de travail de la Cour.

5. Il convient également de tenir compte du fait que tous les juges, qu'ils soient à plein temps ou non, se réunissent en session plénière au moins une fois par an (règle 4.2 du Règlement de procédure et de preuve) « pour exercer les fonctions qui leur incombent en vertu du Statut, du Règlement et du Règlement de la Cour » et, en cas de besoin, en session plénière extraordinaire, que le Président convoque de sa propre initiative ou à la demande de la moitié des juges. Il convient de rappeler à cet égard que le Statut prévoit un nombre considérable de situations en dehors de la réunion inaugurale, au cours desquelles l'intervention de l'ensemble des juges pourrait être nécessaire¹.

6. Il s'agit plutôt d'un cadre statutaire *sui generis* car il offre en même temps deux points de vue différents. Le premier vise le long terme, avec une Cour de 18 membres dont la totalité – ou du moins la majorité – exercent leurs fonctions à plein temps. Le deuxième vise une période transitoire, dont la durée ne peut être déterminée pour le moment, au cours de laquelle la Cour commencerait des activités avec seulement trois membres à plein temps tandis que les 15 autres prendraient progressivement leurs fonctions, comme en déciderait la Présidence, compte tenu de la charge de travail de la Cour. La charge de travail, ainsi qu'il est indiqué au paragraphe 4, pourrait peut-être motiver non seulement des augmentations mais aussi des réductions du nombre de juges. Les conditions d'emploi des juges de la Cour doivent être assez souples pour parer à toutes les éventualités.

7. D'emblée, il semble raisonnable de soutenir que les conditions d'emploi des membres de la Cour doivent être examinées par rapport à des institutions de référence. Deux régimes de référence semblent se dégager. Le premier, représenté par la Cour internationale de justice (CIJ), s'appliquerait mieux à une cour comptant des membres à plein temps. Le second, représenté par le Tribunal international du droit de la mer, s'adapterait mieux à une situation où la charge de travail est variable. On s'attache dans la présente note à présenter les principales caractéristiques des deux régimes. Par souci de concision, les informations seront plutôt résumées et ne contiendront pas de renseignements qui, pour les besoins de la présente note, ne sont pas jugés essentiels.

¹ Voir par exemple, outre l'article 39 1), les articles 9 2) b), 41 2) c), 43 4) et 5), 46 2) a) et 3), 48 5) a), 51 2) b) et 3), et 52 1) et 3).

I. Un régime pour les membres à plein temps de la Cour

8. Un récent rapport du Secrétaire général (A/C.5/56/14) fournit des informations utiles concernant les conditions d'emploi et la rémunération des membres de la Cour internationale de Justice (CIJ), du Tribunal pénal international pour l'ex-Yougoslavie (TPIY) et du Tribunal international pour le Rwanda (TPIR) et pour les juges *ad litem* du Tribunal pénal international pour l'ex-Yougoslavie. Il fournit également des données concernant la rémunération des membres de certains appareils judiciaires nationaux (Australie, Canada, Japon, Royaume-Uni et États-Unis); des membres de la Cour de justice des communautés européennes, de la Cour européenne des droits de l'homme et du Tribunal États-Unis/République islamique d'Iran des réclamations; des hauts fonctionnaires du Secrétariat de l'Organisation des Nations Unies; et des membres à plein temps des organes subsidiaires des Nations Unies. Les conditions d'emploi des juges du TPIR étant fixées par analogie à celles applicables aux juges du TPIY (art. 12, par. 4, du Statut du TPIR) et celles du TPIY par analogie aux conditions d'emploi des membres de la CIJ (art. 13 *bis*, par. 3, du Statut du TPIY), il convient à ce stade de faire un récapitulatif des conditions d'emploi applicables à ces derniers.

9. Les juges de la Cour internationale de Justice perçoivent une rémunération nette qui, depuis le 1er janvier 1999, est fixée à 160 000 dollars des États-Unis par an. En outre, le Président perçoit une indemnité spéciale de 15 000 dollars par an et le Vice-Président, lorsqu'il exerce les fonctions de Président, reçoit une indemnité spéciale de 94 dollars par jour, jusqu'à concurrence d'un montant total de 9 400 dollars par an.

10. Ces montants, ainsi que l'ensemble des conditions d'emploi à la Cour, sont généralement révisés par l'Assemblée générale des Nations Unies sur la base d'études approfondies qui, ces derniers temps, ont été réalisées tous les trois ans. La dernière en date a ainsi eu lieu en 2001 et la prochaine est prévue pour 2004. Pour permettre à l'Assemblée générale de fixer la rémunération des juges de la Cour, des données lui sont fournies concernant d'autres responsables tant de l'appareil judiciaire que hors de celui-ci (voir par. 8 ci-dessus), la hausse de l'indice des prix à la consommation à La Haye ainsi que le taux de change du florin néerlandais par rapport au dollars des États-Unis. On suppose que ce dernier facteur n'entrera pas en ligne de compte dans le cas de la Cour pénale internationale car la rémunération des juges de la Cour sera fixée en euros.

11. Il convient de signaler à ce stade que le fait « d'exercer des fonctions à plein temps au siège du Tribunal » ne signifie pas nécessairement que les membres à plein temps sont tenus de résider effectivement dans la ville où est implantée la Cour. De fait, seuls le Président et le Greffier sont tenus de résider à La Haye aux termes du Statut de la Cour internationale de Justice. Il en est par conséquent tenu compte dans le calcul des indemnités qui sont versées au titre du lieu de résidence.

12. Outre la rémunération nette, les juges de la Cour internationale de Justice :

- a) Reçoivent une indemnité pour frais d'études, aux mêmes conditions que celles applicables aux fonctionnaires des Nations Unies de la catégorie des administrateurs et fonctionnaires de rang supérieur;
- b) Peuvent souscrire au régime d'assurance maladie des Nations Unies, à condition qu'ils s'acquittent de l'intégralité des primes applicables;

c) Ont droit au remboursement des frais de voyage en raison des dispositions relatives à leur résidence (voir par. 22 ci-dessous) et au déménagement de leurs effets personnels s'ils choisissent de résider à La Haye;

d) Peuvent, après cinq ans de service, percevoir une prime de réinstallation à la fin de leur engagement.

13. En outre, les juges de la Cour internationale de Justice ont droit à une pension dont les principales caractéristiques sont les suivantes :

a) Les avantages sont offerts sans contrepartie sous forme de cotisations, c'est-à-dire qu'ils sont directement imputés sur le budget;

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

c) 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; toutefois, pour les juges élus après le 31 décembre 1998, une pension supplémentaire n'est pas versée si l'intéressé a accompli plus de neuf ans de service;

d) Un conjoint survivant perçoit une pension égale à 50 % de celle du juge décédé; en cas de remariage, le conjoint survivant perçoit, à titre de versement final, une somme en capital égale au double de la pension annuelle du juge décédé;

e) Les pensions versées sont révisées du même point de pourcentage et à la même date que les traitements.

II. Un régime pour les membres de la Cour qui ne sont pas membres à plein temps

14. Pour une juridiction composée en grande partie de membres qui ne sont pas membres à plein temps, le régime de rémunération du Tribunal international du droit de la mer (TIDM) présente un intérêt particulier. Le Statut du TIDM envisage en effet un Tribunal qui ne siègera pas nécessairement en permanence et qui a par conséquent besoin d'un régime de rémunération plus différencié. Ainsi, le régime de rémunération des membres du TIDM présente des différences considérables par rapport à celui des juges de la CIJ. Comme dans le cas de la CIJ, seuls le Président et le Greffier ont une obligation de résidence au siège du Tribunal. Encore comme dans le cas de la CIJ, le Président reçoit une allocation annuelle spéciale de 15 000 dollars et le Vice-Président une allocation spéciale de 94 dollars pour chaque jour où il exerce les fonctions de Président, à concurrence de 9 400 dollars par an.

15. La rémunération annuelle des membres du TIDM, à l'exception de celle du Président, se compose de trois éléments :

a) Un traitement annuel mensualisé représentant un tiers de la rémunération annuelle versée au seul membre à plein temps, c'est-à-dire un tiers de 160 000 dollars (soit 53 333 dollars);

b) Une allocation spéciale de 242,42 dollars pour chaque jour où les membres exercent leurs fonctions;

c) Une indemnité de subsistance de 248 dollars pour chaque jour où les membres assistent à des séances du Tribunal au siège du Tribunal.

16. En outre, les membres du TIDM touchent l'allocation spéciale, plus l'indemnité de subsistance applicable, pour quatre semaines de réunions d'organisation ou de réunions administratives par an, réparties en deux sessions (printemps et automne) de deux semaines chacune. Ils peuvent également toucher jusqu'à une semaine d'allocation spéciale par an pour des travaux préparatoires.

17. Ils sont défrayés de leurs frais de voyage à hauteur du tarif de la classe affaires des transports aériens entre leur pays de résidence et le siège du Tribunal par la voie la plus directe.

18. Outre leur rémunération, les membres du TIDM ont droit à une pension établie sur le modèle de celle des juges de la CIJ, mais adaptée aux conditions particulières du TIDM (ainsi par exemple, la pension est calculée sur la base de la rémunération moyenne, puisque les membres du Tribunal ne perçoivent pas un traitement fixe).

19. Il convient de noter qu'il existe des différences notables entre le Statut de la CPI et celui du TIDM sur le plan des incompatibilités avec d'autres fonctions. Pour ce qui est de la CPI, on se référera au paragraphe 1 de la présente note. Pour ce qui est du TIDM, l'article 7 de son Statut dispose qu'un membre du Tribunal ne peut exercer aucune fonction politique ou administrative, ni être associé activement ou intéressé financièrement à aucune opération d'une entreprise s'occupant des ressources de la mer ou des fonds marins; il ne peut non plus exercer les fonctions d'agent, de conseil ou d'avocat dans aucune affaire. Le Statut du TIDM n'impose aucune autre restriction aux activités que ses membres peuvent entreprendre en sus de celles qu'ils exercent en leur qualité de membres du Tribunal. La disposition du Statut de la CPI qui prescrit aux juges d'être disponibles pour exercer leurs fonctions à plein temps dès que commence leur mandat [art. 35 1)] ne figure pas dans ces termes dans le Statut du TIDM, quoique l'article 41.2 du Règlement du Tribunal dispose que « les membres doivent être disponibles à tout moment pour exercer leurs fonctions ».

III. Examen et recommandations

20. La CPI se composera de 18 juges. Trois d'entre eux – le Président et les deux Vice-Présidents – entreront en fonctions à temps plein dès qu'ils seront élus. Les 15 autres doivent être disponibles pour exercer leurs fonctions à temps plein, mais la date à laquelle ils assumeront effectivement ce statut de temps plein est pour l'instant incertaine et impossible à prévoir. Il est en outre possible, au moins en théorie, que, même après avoir exercé ses fonctions à temps plein, un juge soit ramené à une situation qui ne serait pas celle du temps plein à cause d'une réduction de la charge de travail de la Cour. Étant donné ces incertitudes, il semble que l'on aurait avantage à mettre en place un régime initial que l'on pourrait modifier par la suite, si nécessaire, en fonction de l'expérience acquise. Ce régime présenterait les principales caractéristiques ci-après.

A. Membres à plein temps de la Cour

21. Étant donné la similarité des conditions d'emploi pratiquées à la CIJ, au TPIY, au TPIR et, pour ce qui de son Président, au TIDM, il semblerait raisonnable d'appliquer un régime similaire dans ses grandes lignes aux membres à plein temps

de la CPI. Il s'ensuivrait que les juges à plein temps recevraient une rémunération annuelle qui, si elle devait correspondre à celle des juges de la CIJ, du TPIY et du TPIR et du Président du TIDM, serait de l'ordre de 180 000 euros. En outre, le Président pourrait recevoir une allocation spéciale de 18 000 euros (soit 10 % de sa rémunération annuelle). Les Premier et Second Vice-Présidents pourraient recevoir, quant à eux, une allocation spéciale de 100 euros pour chaque jour où ils exerceraient les fonctions de Président.

22. Alors que les Statuts de la CIJ et du TIDM disposent que le Président et le Greffier résident au siège de la Cour [art. 22 3)] ou du Tribunal [art. 12 3)], le Statut de Rome ne contient pas de dispositions aussi explicites à cet égard. Certes, les responsabilités qu'il confère à la Présidence (que l'article 38 décrit succinctement comme « la bonne administration de la Cour, à l'exception du Bureau du Procureur ») semblent requérir une présence passablement permanente au siège de la Cour, mais la forme que pourrait prendre cette présence devrait pouvoir être convenue par consultation entre le Président et les deux Vice-Présidents. En tout cas, le fait est qu'ils n'ont pas d'obligation de résidence statutaire, et l'on doit donc prendre pour hypothèse que tous les juges, y compris ceux qui composent la Présidence, sont libres de choisir leur lieu de résidence, à condition d'être toujours disponibles pour exercer leurs fonctions comme membres à plein temps de la Cour.

23. Le choix fait par les juges en matière de résidence se répercute, à la CIJ, sur les allocations qu'ils perçoivent en sus de leur traitement, et un régime apparenté pourrait être appliqué à la CPI. Ainsi, les juges de la CIJ qui continuent de résider à l'extérieur de La Haye ont droit, ainsi que leurs personnes à charge admissibles, au remboursement d'un certain nombre de voyages chaque année entre leur lieu de résidence et La Haye. Il ne leur est cependant pas versé d'indemnité de subsistance pendant leurs séjours à La Haye. De leur côté, les juges résidant à La Haye ont droit à une prime d'affectation au moment où ils établissent leur résidence à La Haye, au déménagement de leurs effets personnels, à une indemnité pour les frais d'étude de leurs enfants et à un congé dans les foyers tous les deux ans. Ils sont tenus de faire la preuve de leur résidence à La Haye en produisant un titre de propriété ou copie de leur bail. L'administration de l'indemnité pour frais d'études est passablement compliquée et l'on pourrait envisager de la remplacer par le versement d'une somme forfaitaire ou même à la reconnaître d'office en incluant cette somme forfaitaire dans la rémunération annuelle nette.

24. La Commission préparatoire voudra peut-être décider si elle recommandera à l'Assemblée des États Parties un régime de rémunération conforme dans ses grandes lignes à celui qui a été esquissé aux paragraphes 21 à 23 ci-dessus. Elle voudra peut-être également décider si elle recommandera que les juges aient droit à un régime de pension apparenté à celui des membres de la CIJ.

B. Juges élus qui ne sont pas encore membres à plein temps de la Cour

25. L'article 35 du Statut de Rome prévoit que *tous* les juges sont élus en tant que membres à plein temps de la Cour et sont disponibles pour exercer leurs fonctions à plein temps dès que commence leur mandat. C'est au Président qu'il appartient de décider, compte tenu de la charge de travail de la Cour et en consultation avec ses membres, dans quelle mesure les juges qui ne sont pas membres de la Présidence

seront tenus d'exercer leurs fonctions à plein temps. Les arrangements financiers applicables aux juges *qui ne sont pas tenus* d'exercer leurs fonctions à plein temps seront pris conformément à l'article 49 du Statut, c'est-à-dire qu'ils seront arrêtés par l'Assemblée des États Parties.

26. Pour le calcul de la rémunération des juges qui ne sont pas appelés à exercer leurs fonctions à plein temps, il pourrait être tenu compte des considérations ci-après. Le fait que tous les juges doivent être disponibles pour exercer leurs fonctions à plein temps dès que commence leur mandat leur impose de prendre les mesures nécessaires par rapport à leurs autres activités professionnelles pour pouvoir prendre rapidement leur place au sein de la Cour s'ils y sont appelés. En outre, comme le prescrit l'article 40, les juges (y compris ceux qui n'exercent pas leurs fonctions à plein temps) sont tenus de n'exercer « aucune activité qui pourrait être incompatible avec leurs fonctions judiciaires ou faire douter de leur indépendance ». Cela aussi aura inévitablement pour effet de réduire les possibilités d'activité professionnelle des juges n'exerçant pas leurs fonctions à plein temps. Là encore, toujours en vertu de l'article 40, une fois qu'un juge est appelé à exercer ses fonctions à plein temps au siège de la Cour, il ne doit « se livrer à aucune autre activité de caractère professionnel »; cela risque fort de peser sur le choix des activités qu'il pourrait mener en attendant d'être appelé à exercer ses fonctions à plein temps².

27. La question se pose donc de savoir quel niveau de rémunération pourrait aider un juge n'exerçant pas ses fonctions à plein temps à préserver son indépendance, tout en le dédommageant dans une certaine mesure du rétrécissement de ses perspectives professionnelles et en lui permettant de rester disponible sans interruption pour exercer ses fonctions à plein temps.

28. La seule institution de référence dont on pourrait tenir compte de façon valable semble être le TIDM : le niveau de rémunération qui a été jugé approprié pour ses membres et qui prend en compte leur disponibilité à exercer leurs fonctions et les incompatibilités énoncées dans le Statut du TIDM semblerait justifié pour les juges de la CPI n'exerçant pas à plein temps, vu la similarité – et la plus grande sévérité – des conditions qui s'appliquent à eux. Ainsi, la rémunération des juges de la CPI n'exerçant pas à plein temps pourrait être fixée au tiers de la rémunération des juges à plein temps et, comme dans le cas du TIDM, une allocation supplémentaire pourrait leur être versée pour chacun des jours où ils participeraient à des sessions de la Cour, comme ils peuvent y être appelés (voir le paragraphe 5 et la note 1).

29. S'il est jugé que les suggestions formulées dans la présente note ont eu leur utilité comme analyse préliminaire de la question des conditions d'emploi des juges de la CPI, une nouvelle note contenant des suggestions et des coûts plus précis pourra être rédigée.

² Voir aussi les observations dans le même sens formulées par Rwelamira dans *The International Criminal Court: the Making of the Rome Statute* (sous la direction de Roy S. Lee), Kluwer Law International, La Haye, 1999, p. 155 et 156.