

La lutte internationale contre la corruption financière : entre engagement et promesse. Quelles perspectives pour le Liban ?

Par Antoine DAHER

« Déterminés à mettre un terme à l'impunité des auteurs de ces crimes et à concourir ainsi à la prévention de nouveaux crimes »¹, c'est ce à quoi se sont tenus les Etats Parties au Statut de Rome de la Cour pénale internationale du 17 juillet 1998. C'est du moins ce qu'indique le Préambule du Statut en son cinquième paragraphe.

La détermination de mettre fin à l'impunité est ainsi placée au centre des préoccupations de l'édifice parfois chétif que constitue la justice pénale internationale. D'ailleurs, c'est au même rang que sont placées la conscience de l'atrocité humaine ainsi que la nécessité de combattre les plus grands fléaux de l'humanité. Néanmoins, et au risque de se noyer dans les ambiguïtés d'une lecture littérale, il est légitime de se demander si le combat contre l'impunité est une promesse ou, plutôt, un engagement. Certains pourraient déplorer la désuétude de ce questionnement en ce qu'il détournerait l'attention du lecteur de la gravité du sujet ainsi abordé. Pourtant, c'est ce même questionnement qui, à nos yeux, permet au mieux de déceler le potentiel et les inconsistances de la justice internationale. Car si un problème a une solution, il n'y a aucune raison de s'en inquiéter, et le Statut de Rome, en instituant une véritable juridiction internationale au même titre qu'un arsenal d'outils pour combattre l'impunité, pourrait se présenter comme une solution à pléthore de maux et fléaux.

Parmi les plus grands fléaux de notre temps, il ne fait plus de doute aujourd'hui que la corruption est le plus pernicieux de tous, car elle est inextricablement liée à ce qu'un citoyen peut avoir de plus vertueux : son intégrité. En effet, la corruption s'impose de fait comme le principal obstacle au développement socio-économique dans le monde. Ainsi, on appelle corruption « *un abus de pouvoir ou de confiance dans la recherche d'un profit personnel* »². Une fois qu'elle est omniprésente dans une société, la corruption freine la croissance économique, nuit à l'état de droit, met en péril la démocratie, affaiblit les institutions publiques, et fait barrage aux efforts de la communauté internationale. Pire encore que ce cercle vicieux, est la situation dans laquelle la corruption se serait immiscée dans les esprits et de surcroît, dans la conscience collective. Il s'agit là du triste scénario dans lequel la corruption serait devenue un phénomène culturel, un réflexe instinctif, un stigmate d'une paresse chronique au civisme. Ce scénario, loin d'avoir été relayé aux oubliettes, cimente actuellement le paysage politique et socio-économique du Liban au point que l'on puisse parler d'un véritable « ravage ». Il y a seulement six mois, *Transparency International* publiait son rapport annuel sur l'indice de perception de la corruption (IPC) pour l'année 2022³ et dans le classement des 180 pays et territoires à travers le monde, sur une échelle de 0 (très

¹ Statut de Rome du 17 juillet 1998 : <https://www.icc-cpi.int/sites/default/files/NR/rdonlyres/ADD16852-AEE9-4757-ABE7-9CDC7CF02886/283948/RomeStatuteFra1.pdf>

² Wolf Th., Gurgun E., *Gestion des affaires publiques et lutte contre la corruption dans les Etats baltes et les pays de la CEI. Le rôle du FMI*. Dossiers économiques 21, 2000.

³ <https://transparency-france.org/actu/ipc-2022-face-a-une-corruption-qui-genere-plus-de-violences-et-de-desordres-dans-le-monde-la-france-ne-peut-pas-se-contenter-dune-22eme-place/>

corrompu) à 100 (très « propre »), le Liban trône à la 150^e place avec une note désolante de 24 sur 100. Dans son rapport, l'ONG fait état de la spirale de catastrophes économiques, politiques et sociales dans laquelle le pays est pris depuis le début de la crise en 2019. En perspective, les tentatives de mettre fin à cette paralysie, notamment la promulgation de la loi de 2020 relative à la lutte contre la corruption dans le secteur public et à la création d'une Commission Nationale pour la lutte contre la corruption et de la loi sur les marchés publics adoptée en 2021, a été jugée insuffisante, en sachant que ces lois parmi d'autres visant à lutter contre la corruption, sont jusqu'à ce jour largement inexécutées

Les raisons de la corruption dont il est fait état sont bien nombreuses : système confessionnel, détérioration de l'économie, déclin de la classe moyenne, faible pouvoir d'achat des fonctionnaires, système électoral sclérosé, absence de mécanismes de sanctions administratives et judiciaires, etc. Nous pouvons ainsi revenir à la question primordiale : est-il possible de lutter contre la corruption lorsque celle-ci puise sa source dans l'impunité ? En d'autres termes, si la lutte contre la corruption est étroitement liée à l'exercice et à la jouissance des droits humains, est-il envisageable de voir en l'impunité un moteur favorable aux actes de corruption ? Surtout, il s'agira de s'interroger sur les moyens dont on dispose afin de sanctionner l'acte de corruption en lui-même, d'abord, et d'éradiquer l'impunité qui en est à la source, ensuite. Dans un régime qui n'a plus rien de démocratique, la lutte contre l'impunité se présente alors comme l'ultime souffle démocratique ; celui qui réhabilite la personne en sujet de droit fondamental et, plus précisément dans le cadre de ces développements, comme un sujet de droit international lorsque l'Etat a déserté le combat.

Ces interrogations sont l'occasion de revenir à ce qui fait de l'engagement une simple initiative dont la durabilité dépend quant à elle de la promesse. C'est à Paul Ricœur que l'on doit cette nuance, qu'il présente de la manière suivante : d'après lui, « *toute initiative est une intention de faire et, à ce titre, un engagement à faire (...). La promesse, [elle], est l'éthique de l'initiative* ». Ainsi, l'on comprend que la rencontre de la fragilité ou d'une injustice suscite un sentiment qui crée en nous le besoin de mettre fin à une menace. C'est alors que naît l'« engagement ponctuel »⁴, lequel est de l'ordre de l'initiative. Une fois cette réponse initiée, sa persévérance dépend de ce que Paul Ricœur appelle la « promesse »⁵. La promesse est en réalité une garantie concrète que le commencement (c'est-à-dire l'engagement) s'inscrira dans la longévité ; elle se manifeste par un esprit de responsabilité, une diligence et la mobilisation d'un certain nombre de moyens permettant à l'engagement de traverser la durée. Force est d'en déduire que l'engagement à lui seul est nécessaire mais non suffisant. Il doit aller de pair avec la capacité de son auteur à demeurer fidèle à une certaine éthique. Cette distinction nous paraît aisément transposable au modèle engendré par le Statut de Rome. Au regard des nombreuses exactions susmentionnées, il convient de poser le problème en deux temps : primo, pouvons-nous déceler un engagement de lutter contre ces formes d'exaction dans l'édifice de la justice internationale ? secundo, si la réponse à la première question est affirmative, l'engagement s'adjoint-il dans la durée à une promesse ? qu'en serait-il en revanche si la réponse fût négative ?

⁴ Pierre-Olivier Monteil, « Promesse et engagement chez Paul Ricœur » in *Inflexions* 2021/1 (No46), pp. 69 à 73, éd. Armée de terre, ISSN 1772-3760.

⁵ *Ibidem*.

A la recherche d'un engagement réel pour lutter contre la corruption financière

« Toutes les choses de la vie qui ont existé une fois tendent à se recréer »
Marcel Proust (A la recherche du temps perdu)

A la question de savoir si le statut de Rome donne compétence à la Cour pénale internationale à l'égard des crimes de corruption, il ne fait pas de doute que la réponse est manifestement négative.

Pour rappel, la cour pénale internationale est une juridiction permanente s'étant vu conférée une vertu comminatoire. L'on comprend par-là que sa vertu est aussi bien répressive (tout naturellement, car le prononcé d'une peine est inhérent à sa nature), que préventive (en ce sens que sa seule présence devrait normalement suffire à dissuader les auteurs de commettre les crimes énoncés dans le Statut). A la différence de la Cour internationale de justice, la Cour pénale internationale juge les individus et non les Etats ; elle sanctionne des personnes physiques qui se seraient livrées à l'un des crimes expressément prévus dans le Statut. Dans le cadre de cet article, ce qui nous intéresse plus particulièrement c'est la « compétence *ratione materiae* » de la Cour, c'est-à-dire l'étendue matérielle de sa compétence. En d'autres termes, quels sont les crimes qui relèvent de sa compétence ? L'article 5 du Statut de Rome prévoit que la Cour ne peut connaître que de quatre catégories de crimes, considérées comme les plus graves et énoncées de manière limitative : crimes contre l'humanité, génocides, crimes de guerre et crimes d'agression. Les articles qui suivent se chargent de définir chacune des infractions et force est de constater que le crime de corruption demeure absent, aussi bien dans l'énonciation exhaustive que dans les traits caractéristiques de chacune des quatre infractions. Pourtant, les Etats parties étaient dès à l'origine « *déterminés à mettre un terme à l'impunité des auteurs [des] crimes et à concourir (...) à la prévention de nouveaux crimes* »⁶. L'inédit n'est donc pas exclu du vocabulaire du Statut. La corruption est un mal ancestral qui ne cesse de prendre des formes renouvelées, n'est-ce pas là une forme tout à fait vicieuse d'impunité qui mérite d'être sanctionnée ?

L'absence apparente de cette infraction dans les lignes directrices jalonnant le Statut de Rome semble avoir été comblée par l'adoption de la convention de Mérida contre la corruption du 31 octobre 2003⁷ mieux connue sous la dénomination Convention des Nations Unies contre la Corruption (UNCAC). Kofi Annan, secrétaire général des Nations Unies au moment de l'adoption de cette convention, proclamait que la corruption est « *un mal insidieux dont les effets sont aussi multiples que délétères (...), [un] mal [qui] court dans de nombreux grands et petits, riches et pauvres, mais c'est dans les pays en développement qu'il est le plus destructeur* »⁸. La convention contient en effet un arsenal d'outils afin d'identifier au mieux les actes de corruption, de les sanctionner et aussi, d'y mettre fin par voie de coopération

⁶ Statut de Rome du 17 juillet 1998 : <https://www.icc-cpi.int/sites/default/files/NR/rdonlyres/ADD16852-AEE9-4757-ABE7-9CDC7CF02886/283948/RomeStatuteFra1.pdf>

⁷ Convention de Mérida (Convention des Nations Unies contre la corruption du 31 octobre 2003 : https://www.unodc.org/pdf/corruption/publications_unodc_convention-f.pdf

⁸ Discours prononcé lors de l'adoption de la Convention contre la corruption par l'Assemblée générale des Nations Unies : <https://www.un.org/french/secureworld/brochureF.pdf>

internationale (demandes d'extradition, dispositifs d'entraide judiciaire...). Toutefois, l'efficacité et le succès de cette convention reposent essentiellement sur la bonne volonté des Etats parties. Et fort alarmante est la situation dans laquelle un Etat se montrerait récalcitrant. A supposer même que l'Etat se montre manifestement coopératif, encore faut-il qu'il dispose d'une justice indépendante ainsi que de garanties démocratiques. Ainsi, la lutte contre la délinquance financière se trouve lourdement entravée dans le cas du Liban car aucune de ces deux exigences n'est satisfaite, d'où la déduction suivante : l'engagement pris par le gouvernement libanais dans la lutte contre la corruption n'en est pas un, il manque de transparence et de teneur. Effectivement, on ne peut que regretter aujourd'hui la carence de l'Etat libanais, laquelle engendre une absence de coopération judiciaire. Avant l'effondrement du système, des sommes considérables furent abritées au Liban et leurs détenteurs furent longtemps protégés. Malgré cet effondrement, d'autres refuges parvinrent à recueillir les avoirs fraudés et à les conserver en toute impunité, notamment en les transférant ailleurs.

Certes, le Liban a ratifié ladite convention le 22 avril 2009, et celle-ci est bien entrée en vigueur dans le pays le 22 mai 2009. De même, le cadre juridique libanais de lutte contre la corruption comprend des dispositions issues du Code pénal, du Code de procédure pénale, de la loi No. 44 du 24/11/2015 et de la loi No. 175 du 08/05/2020 (relative à la lutte contre la corruption dans le secteur public et à la création d'une Commission Nationale pour la lutte contre la corruption). Cependant, cela est loin d'être suffisant. Pratiquement, l'inertie du gouvernement libanais se côtoie au quotidien : l'électricité du Liban (EDL) et les milliards de dollars de dépenses qui se sont accumulés au cours des ans sans entretenir les centrales ou gérer la distribution du circuit, les cas de népotisme et de clientélisme au sein de l'administration publique, le rôle aussi pivot que problématique du CDR⁹, les adjudications publiques, etc. De nombreux efforts sont encore à fournir ; c'est ce qui relève plus concrètement de la promesse.

Au demeurant, nous pouvons constater que l'engagement du Liban à l'égard de la lutte contre la corruption n'en est pas un. Même formellement, le cadre institué pour parvenir aux objectifs annoncés est notablement défaillant. Quant à l'engagement pris par la société internationale dans cette lutte, il est clair que le silence du Statut de Rome s'est vu comblé par la convention de Mérida. Nous pouvons sans doute parler d'un engagement mais il est regrettable que l'application de ce texte ne puisse être chapeautée par une juridiction internationale et qu'en somme, le volet coercitif ait été laissé à la libre discrétion des Etats parties et aux déboires potentiels de leurs systèmes respectifs. D'ailleurs, la lacune juridique ainsi évoquée a été déplorée par plusieurs Etats, notamment par le Nigéria pour qui la corruption transfrontalière est un crime aussi grave que les infractions sanctionnées par le Statut de Rome, qui entraîne des ravages tout aussi conséquents, et qui est donc digne d'inclusion. Face à la rigidité du Statut de Rome (après tout, la loi pénale est d'interprétation stricte, le juge ne pouvant ni modifier le sens d'un texte législatif ni en étendre le domaine) , il ne reste plus qu'une seule question à se poser : le monde a-t-il besoin d'une Cour pénale internationale contre la grande corruption ?

⁹ CDR : Conseil du développement et de la reconstruction, établissement public libanais créé en 1977 pour engager la reconstruction du Liban et planifier le développement du territoire.

En 2012, le juge américain Mark L. Wolf¹⁰ proposa, lors du Forum juridique international de Saint-Pétersbourg, la création d'une Cour internationale anti-corruption. D'après lui, cette cour serait largement inspirée de la Cour pénale internationale (en tant que juridiction de dernier ressort œuvrant sur la base d'un principe de complémentarité avec les appareils juridiques nationaux), mais elle serait spécifiquement compétente pour enquêter sur les violations de la convention de Mérida si tout ou partie des éléments de l'infraction a été commis sur le territoire d'un Etat partie (compétence territoriale) ou par l'un de ses ressortissants (compétence personnelle). Entre autres, le juge Wolf proposa d'autoriser le dépôt de plaintes individuelles afin de permettre à la société civile – et aux lanceurs d'alerte – des Etats corrompus de demander des comptes à leurs responsables politiques. Plus encore, cette juridiction aurait compétence pour restituer les avoirs volés. N'est-ce pas là le projet tant espéré pour mettre fin à l'infamie libanaise ? N'est-ce pas là l'occasion de tenir les kleptocrates responsables de leurs actes et d'inciter les gouvernements à améliorer leurs systèmes judiciaires nationaux ? La tentation est grande et pourtant, le projet de CIAC (Cour internationale anti-corruption) soulève encore des réserves importantes. Nombreux sont ceux qui pointent le manque de légitimité et d'efficacité d'une telle juridiction. Au fond, il est reproché à ce projet, s'il voit le jour, de calquer de près les échecs de la Cour pénale internationale, à savoir l'instrumentalisation politique de la justice internationale et le caractère intrinsèquement sélectif de celle-ci. A nos yeux, ces critiques trouvent leur bien-fondé dans le bilan des affaires présentées jusque-là devant la Cour pénale internationale. Nous sommes bien conscients des failles et imperfections de ce système, mais un tel système demeure nécessaire en ce qu'il contribue à la lutte contre les menaces globales et contre l'impunité dont jouissent les auteurs d'infractions. A défaut de pouvoir honorer l'engagement par l'inclusion des crimes de corruption dans le statut de Rome ou par la création d'une juridiction internationale de lutte contre la corruption, l'enjeu serait alors de soutenir l'effort dans la durée. De manière plus opérationnelle, il s'agirait de renforcer la coopération entre les parties prenantes.

En attendant la promesse, quelles améliorations ?

« Rien ne se passe, personne ne vient, personne ne s'en va, c'est terrible »
Samuel Beckett (En attendant Godot, 1953)

Il n'existe pas de définition unitaire de la notion de coopération. Au sens juridique strict, la coopération n'est pas un acte juridictionnel, ni une mesure administrative. La coopération a pour fondement la réciprocité ; elle consiste communément à 'travailler main dans la main', soit par simple courtoisie, soit dans l'espoir d'une réciprocité ultérieure. Cette notion est cardinale dans le combat contre la corruption, le blanchiment d'argent ou la fraude fiscale, parce qu'elle permet de cerner au mieux le caractère organisé et/ou transfrontalier de l'infraction. Bien que la Cour pénale internationale n'ait pas compétence à l'égard des ce genre de crimes, elle est investie du pouvoir d'investigation. En effet, le Bureau du Procureur a un rôle fondamental dans l'identification des avoirs aux fins de l'octroi de réparation aux victimes et dans la prévention du détournement de l'aide judiciaire. Il ne faut pas sous-estimer l'importance de cette entreprise ; la traque des avoirs réduit considérablement la

¹⁰ Mark L. Wolf, The World Needs an International Anti-Corruption Court, *Daedalus* 2018, 147 (3): 144-156: https://doi.org/10.1162/daed_a_00507

criminalité parce qu'en privant les auteurs des crimes visés par le Statut de Rome de leurs biens acquis illégalement, on les dissuade de maintenir leurs opérations et réseaux criminels. Cependant, la Cour fait face à plusieurs difficultés qui tiennent d'abord à la complexité des enquêtes financières (la preuve est difficile à recueillir et inversement, les montages de dissimulation de l'identité des détenteurs d'avoirs sont hautement sophistiqués), et qui ont trait ensuite à la non-coopérativité de certains Etats. Le Liban, par exemple, se montre très réfractaire à l'ouverture internationale, ce qui a conduit notamment à une application défailante de la convention de Mérida à laquelle il est partie depuis 2009. Le Liban est résolument enclin à entraver toute tentative d'entraide ou de coopération, en se prévalant obstinément du principe *non bis in idem* (absence de double-incrimination pour une même infraction). Dans la pratique, l'Etat libanais ne transmet pas spontanément des renseignements, il n'opère pas non plus des échanges de personnels via INTERPOL¹¹ (sachant que le nombre d'enquêteurs demeure insuffisant, en plus de témoigner d'une incompétence désarmante), et surtout, il refuse d'extrader ses ressortissants.

Ainsi, afin de soutenir l'engagement dans la durée, le Liban se doit de renforcer la coopération internationale. Concrètement, cela se traduit par la reconnaissance de toutes les infractions visées par la convention de Mérida comme étant passibles d'extradition, d'éviter de qualifier instinctivement toute infraction relevant de la Convention comme une infraction politique (échappant alors au champ d'application matériel de la Convention), de renforcer la collecte de données, de communiquer plus spontanément avec les autres parties prenantes, d'établir un cadre réglementaire plus sophistiqué, de moderniser les outils d'entraide, et de conclure davantage d'accords bilatéraux, régionaux ou internationaux en vue de faciliter la coopération directe entre les services de détection et de répression.

En somme, l'engagement peut se muter en promesse mais pour ce faire, le champ des améliorations est vaste. C'est dans la fidélité à une direction choisie que nous trouvons le fil de notre continuité. Dès lors, il est illusoire de patienter la réformation du système judiciaire international. L'effort commence à l'échelle nationale et il devrait s'accompagner surtout d'une prise de conscience collective de l'importance des défis posés par la corruption transfrontalière. Pour autant, et comme le disait Edwy Plenel, « *révélée, la corruption financière peut être combattue et sanctionnée. La corruption des idées [quant à elle] est plus insidieuse, plus subtile et, à ce titre, d'une dangerosité plus essentielle* »¹². L'engagement et la promesse de mettre fin à la corruption financière sont nécessaires mais ne suffisent pas. Le mal est plus ardent. La loi s'éluide, c'est à la morale que reviendra le mot de la fin.

¹¹ INTERPOL: L'Organisation internationale de police criminelle, créée le 7 septembre 1923 dans le but de promouvoir la coopération policière internationale.

¹² Edwy Plenel, *Secrets de jeunesse*, 2001.

Bibliographie

- <https://transparency-france.org/actu/ipc-2022-face-a-une-corruption-qui-genere-plus-de-violences-et-de-desordres-dans-le-monde-la-france-ne-peut-pas-se-contenter-dune-22eme-place/>
- <https://www.unodc.org/documents/treaties/UNCAC/WorkingGroups/ImplementationReviewGroup/ExecutiveSummaries/V1600673f.pdf>
- Convention de Mérida : https://www.unodc.org/pdf/corruption/publications_unodc_convention-f.pdf
- Statut de Rome du 17 juillet 1998 : <https://www.icc-cpi.int/sites/default/files/NR/rdonlyres/ADD16852-AEE9-4757-ABE7-9CDC7CF02886/283948/RomeStatuteFra1.pdf>
- Van Ruymbeke, Renaud. « La délinquance financière : état des lieux », *Les Cahiers de la Justice*, vol. 2, no. 2, 2022, pp. 233-239 : <https://www-cairn-info.docelec-u-paris2.idm.oclc.org/revue-les-cahiers-de-la-justice-2022-2-page-233.htm>
- Nsouli-Lalardrie, Salwa. « Lettre ouverte à mes concitoyens sur la corruption au Liban », *Les Cahiers de l'Orient*, vol. 100, no. 4, 2010, pp. 113-141 : <https://www-cairn-info.docelec-u-paris2.idm.oclc.org/revue-les-cahiers-de-l-orient-2010-4-page-113.htm?ref=doi&contenu=article>
- <https://press.un.org/fr/2019/ag12210.doc.htm>
- <https://www.afri-ct.org/2022/thucyblog-n-255-le-monde-a-t-il-besoin-dune-cour-penale-internationale-contre-la-grande-corruption/>
- <https://www.u4.no/publications/une-cour-internationale-de-lutte-contre-la-corruption-synthse-des-dbats.pdf>
- Rapport sur les difficultés rencontrées par la Cour en matière de coopération dans le domaine des investigations financières - *Séminaire tenu les 26 et 27 octobre 2015 à La Haye (Pays-Bas) Conclusions prospectives* : <https://www.icc-cpi.int/sites/default/files/iccdocs/other/161027-ICC-Rep-Fra.pdf>
- Pierre-Olivier Monteil, « Promesse et engagement chez Paul Ricœur », in *Inflexions* 2021/1 (No46), pp. 69-73, ISSN 1772-3760.
- Leïla Bourguiba, « Cour pénale internationale : Modèles de saisine et limites », *L'Harmattan, Confluences Méditerranée*, 2008/1 N°64 | pages 25 à 41, ISSN 1148-2664
- Marie Gibert, « La Cour pénale internationale et l'Afrique, ou L'instrumentalisation punitive de la justice internationale ? », *Revue internationale et stratégique* 2015/1 No97, pp.111-118, ISSN 1287-1672.
- Mark L. Wolf, *The World Needs an International Anti-Corruption Court*, *Daedalus* 2018, 147 (3): 144-156: https://doi.org/10.1162/daed_a_00507
- Edwy Plenel, *Secrets de jeunesse*, 2001.
- Wolf Th., Gurgun E., *Gestion des affaires publiques et lutte contre la corruption dans les Etats baltes et les pays de la CEI. Le rôle du FMI*. Dossiers économiques 21, 2000