

**PROJET DE LOI C-48 : LOI MODIFIANT LE CODE CRIMINEL
EN VUE DE LA MISE EN ŒUVRE DE LA CONVENTION
DES NATIONS UNIES CONTRE LA CORRUPTION**

Penny Becklumb
Division du droit et du gouvernement

Le 25 avril 2007
Révisé le 24 septembre 2007



Bibliothèque
du Parlement

Library of
Parliament

**Service d'information et
de recherche parlementaires**

HISTORIQUE DU PROJET DE LOI C-48

CHAMBRE DES COMMUNES

| Étape du projet de loi | Date |
|------------------------|---------------|
| Première lecture : | 22 mars 2007 |
| Deuxième lecture : | 30 avril 2007 |
| Rapport du comité : | 30 avril 2007 |
| Étape du rapport : | 30 avril 2007 |
| Troisième lecture : | 30 avril 2007 |

SÉNAT

| Étape du projet de loi | Date |
|------------------------|--------------------------|
| Première lecture : | 1 ^{er} mai 2007 |
| Deuxième lecture : | 10 mai 2007 |
| Rapport du comité : | 17 mai 2007 |
| Étape du rapport : | |
| Troisième lecture : | 29 mai 2007 |

Sanction royale : 31 mai 2007

Lois du Canada 2007, chapitre 13

N.B. Dans ce résumé législatif, tout changement d'importance depuis la dernière publication est indiqué en **caractères gras**.

Renseignements sur l'historique du projet de loi :
Michel Bédard

THIS DOCUMENT IS ALSO
PUBLISHED IN ENGLISH

TABLE DES MATIÈRES

| | Page |
|---|-------------|
| CONTEXTE | 1 |
| A. Objectif du projet de loi | 1 |
| B. La corruption | 1 |
| C. La Convention des Nations Unies contre la corruption | 3 |
| DESCRIPTION ET ANALYSE | 6 |
| COMMENTAIRE | 7 |



CANADA

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

PROJET DE LOI C-48 : LOI MODIFIANT LE CODE CRIMINEL
EN VUE DE LA MISE EN ŒUVRE DE LA CONVENTION
DES NATIONS UNIES CONTRE LA CORRUPTION*

CONTEXTE

A. Objectif du projet de loi

Le projet de loi C-48 : Loi modifiant le Code criminel en vue de la mise en œuvre de la Convention des Nations Unies contre la corruption a été déposé à la Chambre des communes et a franchi l'étape de la première lecture le 22 mars 2007. Le projet de loi apporte des modifications de nature technique aux dispositions du *Code criminel*⁽¹⁾ touchant les infractions de corruption et les biens infractionnels pour permettre au Canada de ratifier et de mettre en œuvre la Convention des Nations Unies contre la corruption, qui est entrée en vigueur en décembre 2005.

B. La corruption

En général, la corruption s'entend de l'exploitation d'une situation de confiance, généralement dans le secteur public, dans le but d'en tirer un avantage personnel, qui peut être financier ou non. La corruption peut revêtir différentes formes, notamment la subornation, l'extorsion, le blanchiment d'argent, le trafic d'influence, le népotisme, le favoritisme et le détournement de fonds.

Les conséquences d'un régime corrompu peuvent être énormes pour les personnes qui vivent sous son influence : « altération des valeurs morales, de la démocratie et de la bonne gouvernance; gaspillage et mauvaise utilisation des ressources; obstruction de la concurrence

* Avertissement : Par souci de clarté, les propositions législatives du projet de loi décrit dans le présent résumé législatif sont énoncées comme si elles avaient déjà été adoptées ou étaient déjà en vigueur. Il ne faut pas oublier, cependant, qu'un projet de loi peut faire l'objet d'amendements au cours de son examen par la Chambre des communes et le Sénat, et qu'il est sans effet avant d'avoir été adopté par les deux chambres du Parlement, d'avoir reçu la sanction royale et d'être entré en vigueur.

(1) L.R.C. 1985, ch. C-46.

dans le secteur privé; hausse du prix des biens et des services; ralentissement de la croissance économique; entrave aux efforts d'allégement de la pauvreté; apathie et cynisme; manque de respect pour l'autorité constituée; encouragement au crime organisé; souvent, violations des droits de la personne. En outre, la corruption rend moins efficace l'aide reçue par les économies en voie de développement et elle affaiblit le soutien des populations nationales face à l'aide à l'étranger. Le problème s'aggrave dans l'actuel climat de mondialisation, où les capitaux, les renseignements, les personnes et les entreprises circulent de plus en plus librement et rapidement d'un endroit à l'autre, rendant la reddition des comptes plus difficile. »⁽²⁾

En ce qui concerne plus particulièrement la pauvreté, la corruption « nuit à la performance économique, réduit l'emploi et diminue les chances de réduction de la pauvreté. Même la petite corruption accroît considérablement les frais associés au fait d'entreprendre des activités productives [...] La petite corruption affecte de façon disproportionnée les personnes à faible revenu [...] Pour celles qui n'ont pas d'argent ni de relations, la petite corruption dans la santé publique ou les services policiers peut avoir des conséquences catastrophiques. »⁽³⁾

En raison de sa nature même, il est difficile d'évaluer même de manière approximative le niveau de corruption au sein des pouvoirs publics d'un pays, ainsi que les coûts humains et financiers de la corruption dans le monde. Transparency International, une organisation non gouvernementale dont le siège social est à Berlin, a signalé que près de trois quarts des 163 pays compris dans son enquête annuelle de 2006 présentaient des niveaux de corruption considérés élevés. Dans près de la moitié de ces pays, on estime que la corruption est endémique⁽⁴⁾.

Ces résultats sont conformes aux conclusions antérieures du Gallup International Millennium Survey sur l'opinion mondiale, dans le cadre duquel 57 000 adultes de 60 pays ont été interrogés d'août à octobre 1999. On avait alors demandé à ces personnes de choisir des mots dans une liste pour décrire la manière dont ils voyaient leur gouvernement. Dans la très grande majorité des cas, les deux qualificatifs les plus courants étaient *corrompu* et *bureaucratique*. Seulement un citoyen sur dix environ a choisi des options positives comme *juste* et *efficace*⁽⁵⁾.

(2) Jack Stilborn et Claude Emery, *La corruption*, produit le 12 janvier 2005 pour le séminaire de Londres de la section du Royaume-Uni de l'Association parlementaire du Commonwealth, Londres, 23 au 29 janvier 2007, p. 1.

(3) Banque mondiale, *World Development Report 2000/2001*, Washington (D.C.), 2000, p. 102 [traduction].

(4) Voir le site Web de Transparency International (<http://www.transparency.org/>).

(5) Voir le site Web de Gallup International (<http://www.gallup-international.com/>).

Compte tenu des effets extrêmes et pernicieux de la corruption sur les vies humaines, et de sa présence dans la majorité des pays du monde, les Nations Unies ont lancé une initiative internationale en vue de l'élaboration d'une convention contre la corruption.

C. La Convention des Nations Unies contre la corruption

En 1996, le G8 a adopté ses Recommandations sur la criminalité transnationale⁽⁶⁾. Dans ces recommandations, le G8 soulignait que « [l]es États devraient coopérer à la négociation fructueuse d'une Convention des Nations Unies sur la corruption » et que « [l]es États devraient adopter des mesures législatives et réglementaires efficaces pour combattre la corruption, établir des normes de bonne gouvernance, promouvoir des comportements commerciaux et financiers légitimes, et développer des mécanismes de coopération afin de contenir les manœuvres frauduleuses ».

Le 4 décembre 2000, l'Assemblée générale des Nations Unies a adopté une résolution⁽⁷⁾ selon laquelle il serait souhaitable d'élaborer un instrument juridique international efficace contre la corruption. Un comité spécial a été créé pour négocier l'instrument⁽⁸⁾ visant « à renforcer la capacité qu'ont les pays de lutter contre la corruption et à créer cette capacité dans les pays qui ne l'ont pas encore »⁽⁹⁾.

Le texte de la Convention contre la corruption a fait l'objet de négociations pendant sept séances tenues de janvier 2002 à octobre 2003, puis il a été adopté par l'Assemblée générale le 31 octobre 2003⁽¹⁰⁾ et a été ouvert à la signature par les États membres. Des représentants de plus de 120 gouvernements ont assisté à la conférence de signature de haut niveau tenue à Mérida, au Mexique, du 9 au 11 décembre 2003.

Après avoir signé la Convention, les États membres doivent rendre leurs pratiques conformes à ses conditions et la faire ratifier à l'échelle nationale. Conformément à ses propres

(6) Voir le site Web du ministère de la Justice Canada (<http://www.justice.gc.ca/fr/news/g8/doc1.html>) et celui de Liberté, Sécurité et Justice de la Commission européenne (http://ec.europa.eu/justice_home/fsj/crime/structures/fsj_crime_structures_fr.htm).

(7) Résolution 55/61.

(8) Le comité spécial pour la négociation de la Convention contre la corruption était soutenu par l'Office des Nations Unies contre la drogue et le crime (ONUDD) à Vienne, en Autriche.

(9) Nations Unies, *First Meeting to Discuss Draft International Convention against Corruption*, communiqué UNIS/CP/402, 22 janvier 2002 [traduction].

(10) Résolution 58/4.

termes⁽¹¹⁾, la Convention est entrée en vigueur le 14 décembre 2005, 90 jours après avoir été ratifiée par le 30^e État⁽¹²⁾. Jusqu'à maintenant, plus de 140 États l'ont signée et **102** d'entre eux l'ont ratifiée⁽¹³⁾. Le Canada l'a signée le 21 mai 2004 et **l'a ratifiée le 2 octobre 2007, après l'entrée en vigueur du projet de loi C-48.**

La Convention des Nations Unies contre la corruption a été décrite comme « l'initiative internationale la plus importante pour lutter contre la corruption dans le monde »⁽¹⁴⁾. Selon un communiqué de presse de l'ONU⁽¹⁵⁾, les points saillants de la Convention incluent :

La prévention. La corruption peut faire l'objet de poursuites après coup, mais il faut d'abord et avant tout la prévenir. Un chapitre entier de la Convention porte sur la prévention. Il présente des mesures de prévention destinées aux secteurs public et privé. Ces mesures comprennent des politiques préventives modèles, comme la création d'organismes de lutte contre la corruption, ainsi qu'une transparence accrue en ce qui concerne le financement des campagnes électorales et des partis politiques. Les États doivent veiller à ce que leur fonction publique soit assujettie à des mesures de protection qui favorisent l'efficacité, la transparence et le recrutement fondé sur le mérite. Une fois recrutés, les fonctionnaires devraient être assujettis à des codes de conduite, à des exigences en matière de divulgation de renseignements financiers ou d'autre nature, et à des mesures disciplinaires appropriées. Il faut également faire la promotion de la transparence et de la responsabilité en matière de finances publiques, et fixer des exigences précises pour la prévention de la corruption dans les secteurs particulièrement critiques de la fonction publique (comme la magistrature et les achats gouvernementaux). Les personnes qui

(11) Voir le par. 68(1) de la Convention.

(12) Nations Unies, *Convention Against Corruption Ratified by 30th State, Will Enter Into Force 14 December 2005*, communiqué L/T/4389, 15 septembre 2005 (<http://www.un.org/News/Press/docs/2005/lt4389.doc.htm>). Les 30 premiers pays à y adhérer étaient, en ordre alphabétique : l'Afrique du Sud, l'Algérie, le Belarus, le Bénin, le Brésil, la Croatie, le Djibouti, l'Équateur, l'Égypte, El Salvador, la France, le Honduras, la Hongrie, la Jordanie, le Kenya, la Libye, Madagascar, la Mauricie, le Mexique, la Namibie, le Nigeria, l'Ouganda, le Paraguay, le Pérou, la République-Unie de Tanzanie, la Roumanie, Sierra Leone, le Sri Lanka, le Togo et le Turkménistan.

(13) Information en date d'avril 2007. Pour de plus amples renseignements, voir le site Web de l'ONU (http://www.unodc.org/unodc/crime_signatures_corruption.html).

(14) Ministère de la Justice, *Le ministre de la Justice propose des modifications au Code criminel pour que le Canada soit en mesure de ratifier et de mettre en œuvre la Convention des Nations Unies contre la corruption*, communiqué, Ottawa, 22 mars 2007 (http://www.justice.gc.ca/fr/news/nr/2007/doc_31993.html).

(15) Nations Unies, *Consensus Reached on UN Convention against Corruption*, communiqué SOC/CP/270, 2 octobre 2003 (<http://www.unis.unvienna.org/unis/pressrels/2003/cp447.html>) [traduction].

utilisent les services publics doivent s'attendre à ce que leurs fonctionnaires respectent des normes de conduite élevées. La prévention de la corruption exige aussi des efforts de la part de tous les membres de la société. Pour ces raisons, la Convention incite les pays à promouvoir activement la participation des organisations non gouvernementales et communautaires et celle d'autres intervenants de la société civile, et à sensibiliser le public à la corruption et à ce qui peut être fait pour la faire disparaître.

La criminalisation. La Convention contraint les pays à créer des infractions criminelles ou d'autres types d'infractions pour toute une gamme d'actes de corruption, si ces derniers ne sont pas déjà considérés comme des crimes par le droit interne. Dans certains cas, les États ont l'obligation légale de créer des infractions; dans d'autres cas, afin de tenir compte des différences d'ordre juridique d'un pays à l'autre, ils doivent envisager de le faire. La Convention va plus loin que les instruments de ce genre qui l'ont précédé en criminalisant non seulement les formes habituelles que prend la corruption, comme les pots-de-vin et le détournement de fonds publics, mais aussi le trafic d'influence et la dissimulation et le blanchiment des produits de la corruption. Elle traite aussi des infractions commises pour soutenir la corruption, dont le blanchiment d'argent et l'entrave à la justice ainsi que du problème de la corruption dans le secteur privé.

La coopération internationale. Les pays ont convenu de collaborer sur tous les plans de la lutte contre la corruption, y compris la prévention, les enquêtes et la poursuite des contrevenants. En vertu de la Convention, les pays doivent offrir des formes précises d'entraide juridique en vue de réunir et de transférer des éléments de preuve qui seront utilisés en cour pour extradier les contrevenants. Les pays sont aussi tenus de prendre des mesures pour favoriser le repérage, le gel, la saisie et la confiscation des produits de la corruption.

Le recouvrement des actifs. Lors d'une percée majeure, les pays se sont entendus sur le recouvrement des actifs, qui est explicitement décrit comme « un principe fondamental de la Convention [...] ». Il s'agit d'une question particulièrement importante pour de nombreux pays en développement, où des dirigeants corrompus ont pillé la richesse nationale, et où des ressources sont plus que nécessaires pour la reconstruction et la réhabilitation des sociétés sous de nouveaux gouvernements. Il a fallu mener des négociations intensives sur cet aspect pour parvenir à une entente, parce qu'il fallait concilier les besoins des pays cherchant à recouvrer des éléments d'actif obtenus de manière illicite et les garanties juridiques et procédurales prévues dans les pays dont l'aide est requise. Plusieurs dispositions précisent la forme que prendront la coopération et l'aide. Dans le cas du détournement de fonds publics, par exemple, les biens confisqués

doivent être retournés à l'État le requérant. Dans le cas des produits de toute autre infraction prévue à la Convention, les biens doivent être retournés à l'État le requérant, à la condition qu'il y ait une preuve de propriété ou une reconnaissance du tort causé à cet État. Dans tous les autres cas, la priorité sera accordée au retour des biens confisqués à l'État le requérant, au retour de ces biens aux propriétaires légitimes, ou à l'indemnisation des victimes. Des dispositions efficaces sur le recouvrement des actifs appuieront les efforts des divers pays pour corriger les pires effets de la corruption, tout en envoyant aux fonctionnaires corrompus le message qu'il n'y aura aucun endroit où ils pourront cacher leurs éléments d'actif acquis de manière illicite.
[traduction]

DESCRIPTION ET ANALYSE

Le projet de loi apporte les modifications suivantes au *Code criminel* pour permettre au Canada de respecter les exigences de la Convention contre la corruption et de devenir partie à cette Convention :

- Plusieurs dispositions⁽¹⁶⁾ sont modifiées pour prévoir la confiscation des instruments ayant servi à commettre un acte criminel prévu par la *Loi sur la corruption d'agents publics étrangers*⁽¹⁷⁾ (art. 1, 8 à 11).
- La définition de « fonctionnaire »⁽¹⁸⁾ qui s'applique aux infractions de corruption dans la partie IV du *Code criminel* est modifiée, conformément à la jurisprudence⁽¹⁹⁾, afin de préciser que le terme « fonctionnaire » inclut une personne élue pour remplir une fonction publique, et non pas seulement une personne nommée (art. 2).
- Les dispositions existantes sur la corruption⁽²⁰⁾ sont modifiées pour clarifier le fait qu'un acte de corruption peut être commis de manière directe ou indirecte, et qu'il n'est pas nécessaire que la personne qui commet l'acte de corruption en retire les avantages (art. 3 à 7).

Des modifications d'ordre administratif sont aussi apportées au libellé de la version anglaise de plusieurs des articles mentionnés ci-dessus pour le rendre plus neutre sur le plan du genre.

(16) La définition de « bien infractionnel » à l'art. 2, de même que les art. 490.1, 490.2, 490.4 et 490.41.

(17) S.C. 1998, ch. 34.

(18) Article 118.

(19) Par exemple, voir l'affaire *R. c. Sheets*, [1971] R.C.S. 614.

(20) Articles 119 à 121, 123 et 426.

Le projet de loi est entré en vigueur dès qu'il a reçu la sanction royale, le 31 mai 2007. Le Canada a ratifié la Convention ultérieurement, soit le 2 octobre 2007.

COMMENTAIRE

Comme on pouvait le prévoir, le dépôt du projet de loi C-48 n'a pas suscité de controverse. **Il fallait** s'attendre à ce qu'un peu tout le monde soit d'accord avec des mesures approuvées par la communauté internationale pour restreindre les pratiques corrompues des autorités publiques. **Voici un extrait du débat de deuxième lecture sur le projet de loi au Sénat⁽²¹⁾.**

La Convention des Nations Unies contre la corruption est le premier traité global et exhaustif contre la corruption. Le Canada est un ardent défenseur de la convention depuis le début. Nous avons joué un rôle actif et prédominant pendant les étapes préparatoires et la négociation du traité. Depuis que la convention a été adoptée par l'Assemblée générale des Nations Unies en octobre 2003, le Canada a offert des conseils et du soutien financier au Secrétariat de l'ONU et à d'autres pays afin de les encourager et de les aider à ratifier et à mettre pleinement en œuvre la convention.

Bien que la convention des Nations Unies soit le premier traité global et exhaustif sur cette question, le Canada est déjà partie à plusieurs traités régionaux et particuliers sur la corruption. Le Canada est partie à la Convention interaméricaine contre la corruption, sous l'égide de l'Organisation des États américains, depuis juin 2000. Nous sommes également partie à la Convention des Nations Unies sur la criminalité transnationale organisée, qui porte sur les aspects de la corruption liés à la criminalité transnationale organisée. De plus, nous sommes partie à la Convention sur la lutte contre la corruption d'agents publics étrangers dans les transactions commerciales internationales de l'OCDE depuis 1998.

Depuis que nous avons ratifié ces instruments juridiques internationaux, nos représentants les appuient activement en participant à des activités de surveillance et en donnant de l'aide à d'autres États parties qui en ont fait la demande.

(21) Sénat, *Débats*, 1^{re} session, 39^e législature, 9 mai 2007, p. 2319 (sénatrice Raynell Andreychuk).

La ratification de la Convention des Nations Unies contre la corruption par le Canada est un geste important qui est le prolongement logique de nos engagements internationaux dans la lutte mondiale contre la corruption.