



Industrie  
Canada

Industry  
Canada

# **CODE DE DÉONTOLOGIE DES LOBBYISTES**

## **RAPPORT ANNUEL**

pour l'exercice terminé le 31 mars 1999

Canada 



# **CODE DE DÉONTOLOGIE DES LOBBYISTES**

## **RAPPORT ANNUEL**

pour l'exercice terminé le 31 mars 1999

Bureau du conseiller en éthique

Cette publication est également offerte sur le Web (<http://strategis.ic.gc.ca/lobbyiste>).

Pour obtenir des exemplaires de ce document s'adresser au :

Bureau du conseiller en éthique  
Industrie Canada  
22<sup>e</sup> étage  
66, rue Slater  
Ottawa (Ontario) K1A 0C9

Téléphone : (613) 995-0721  
Télécopieur : (613) 995-7308

*Nota* – Dans cette publication, la forme masculine désigne tant les femmes que les hommes.

© Sa Majesté la Reine du chef du Canada (Industrie Canada) 1999  
N° de catalogue RG77-1/1-1999  
ISBN 0-662-64298-8  
52744B



Contient 20 p. 100  
de matières recyclées



Bureau du  
conseiller en éthique

22e étage  
66, rue Slater  
Ottawa (Ontario)  
K1A 0C9

Téléphone: (613) 995-0721  
Télécopieur: (613) 995-7308  
Site: <http://strategis.ic.gc.ca/éthique>

Office of the  
Ethics Counsellor

22nd Floor  
66 Slater Street  
Ottawa, Ontario  
K1A 0C9

Telephone: (613) 995-0721  
Fax: (613) 995-7308  
Site: <http://strategis.ic.gc.ca/ethics>

Le 30 juin 1999

L'honorable John Manley, c.p., député  
Registraire général du Canada  
Chambre des communes  
Édifice de la Confédération  
Ottawa (Ontario) K1A 0A6

Monsieur,

J'ai l'honneur de vous présenter, pour dépôt au Parlement et conformément à l'article 10.6 de la *Loi sur l'enregistrement des lobbyistes*, le quatrième rapport annuel du *Code de déontologie des lobbyistes*. La Loi stipule que le conseiller en éthique est tenu de remettre un rapport sur l'exécution des pouvoirs et des fonctions liés au *Code de déontologie des lobbyistes*. Ce rapport couvre l'exercice financier terminé le 31 mars 1999.

Je vous prie d'agréer, Monsieur, l'assurance de ma considération distinguée.

Le conseiller en éthique,

Howard R. Wilson



# TABLE DES MATIÈRES

---

INTRODUCTION .....	1
CONTEXTE .....	1
OBJET ET DESCRIPTION DU <i>CODE DE DÉONTOLOGIE DES LOBBYISTES</i> .....	1
CONFORMITÉ .....	2
RÔLE CONSULTATIF DU BUREAU .....	3
ANNEXE : LIGNES DIRECTRICES SUR LES MURAILLES DE CHINE .....	7

## INTRODUCTION

Voici le quatrième rapport annuel sur l'exécution des pouvoirs et des fonctions liés au *Code de déontologie des lobbyistes* et conférés au conseiller en éthique selon la *Loi sur l'enregistrement des lobbyistes*. Le présent rapport couvre la période allant du 1<sup>er</sup> avril 1998 au 31 mars 1999.

## CONTEXTE

La *Loi sur l'enregistrement des lobbyistes* a subi des modifications importantes en juillet 1995 en vue d'accroître la confiance du public en l'intégrité de la prise de décisions gouvernementales. En vertu de ces modifications, les lobbyistes rémunérés doivent divulguer des renseignements beaucoup plus détaillés, tandis que les mesures d'exécution et de surveillance de la conformité ont été renforcées. En outre, la Loi modifiée confiait au conseiller en éthique la tâche d'élaborer un code de déontologie à l'intention des lobbyistes, en consultant les personnes et les organisations intéressées. Des consultations approfondies ont eu lieu, non seulement en ce qui a trait à la structure et au contenu du Code, mais aussi à la première ébauche et aux ébauches subséquentes. Le Code a ensuite été déposé devant le Comité permanent de la procédure et des affaires de la Chambre et, subséquemment, publié dans la *Gazette du Canada*, le 8 février 1997. Le *Code de déontologie des lobbyistes* est entré en vigueur le 1<sup>er</sup> mars 1997.

## OBJET ET DESCRIPTION DU CODE DE DÉONTOLOGIE DES LOBBYISTES

Le *Code de déontologie des lobbyistes* (le Code) a pour objet de rassurer le public canadien au sujet des normes d'éthique élevées que doivent respecter les lobbyistes, de façon à préserver et à renforcer la confiance du public en l'intégrité, l'objectivité et l'impartialité du processus décisionnel du gouvernement.

Le Code fixe des normes de conduite à tous les lobbyistes qui communiquent avec les titulaires d'une charge publique et constitue la contrepartie des obligations que les responsables fédéraux doivent remplir dans leurs rapports avec le public et les lobbyistes.

Comme la majorité des codes professionnels, le *Code de déontologie des lobbyistes* débute par un préambule, qui en établit les objectifs et le place dans un contexte général. Vient ensuite un ensemble de principes qui présente, de façon positive, les buts et les objectifs à atteindre, sans toutefois définir de normes précises. Ces principes servent de lignes directrices. Les principes d'intégrité et d'honnêteté, de franchise et de professionnalisme représentent donc des objectifs à atteindre.

Les principes sont suivis de règles qui précisent les obligations ou les exigences. Les règles se divisent en trois catégories : transparence, confidentialité et conflits d'intérêts. La règle de transparence oblige les lobbyistes à donner des renseignements exacts aux titulaires d'une charge publique et à révéler l'identité de l'individu ou de l'organisation qu'ils représentent ainsi que l'objet de leur représentation. Les lobbyistes doivent aussi divulguer à leur client, employeur ou organisation, leurs obligations face à la *Loi sur l'enregistrement des lobbyistes* et face au Code lui-même. La règle de confidentialité défend aux lobbyistes de divulguer des renseignements confidentiels ou d'utiliser des renseignements d'initiés au détriment de leur client, employeur ou organisation. Enfin, la règle sur les conflits d'intérêts stipule que les lobbyistes ne doivent pas jouer d'une influence répréhensible, ni représenter d'intérêts conflictuels ou concurrentiels sans le consentement de leur client.

Le Code est accessible sur *Strategis*, le site Web d'Industrie Canada (<http://strategis.ic.gc.ca/lobbyiste>).

Un exemplaire du *Code de déontologie des lobbyistes* est inséré dans chaque trousse d'enregistrement remise aux lobbyistes. On peut aussi obtenir des exemplaires imprimés du Code en s'adressant au Bureau du conseiller en éthique.

## CONFORMITÉ

En vertu de la Loi, les lobbyistes sont tenus de se conformer au Code. Lorsque le conseiller en éthique a des motifs raisonnables de croire qu'une infraction au Code a été commise, la Loi stipule qu'il doit faire enquête et en déposer les résultats au Parlement. Au cours de l'exercice terminé, le Bureau du conseiller en éthique n'a reçu aucune plainte en vertu du *Code de déontologie des lobbyistes*.

## RÔLE CONSULTATIF DU BUREAU

Étant donné que le Code a pour objectif principal d'accroître la confiance du public en l'intégrité du processus décisionnel du gouvernement, le Bureau accorde une importance toute particulière à la prestation de conseils et d'explications aux lobbyistes, à leurs clients et, de façon générale, au grand public.

Une question qui s'est posée de temps à autre a trait aux entreprises qui exercent deux genres d'activités : soit, d'une part, faire du lobbying pour le compte de clients du secteur privé et, de l'autre, fournir des conseils à des ministères. La question est de savoir s'il y a une façon qui permettrait à une entreprise d'éviter les conflits d'intérêts.

et de fournir des conseils adéquats à un ministère tout en représentant une entreprise concernée par les activités de ce ministère.

Le Bureau du conseiller en éthique a exprimé l'avis que la seule solution satisfaisante était de mettre en place des murailles de Chine pour faire en sorte que les renseignements confidentiels de chacun des deux clients (l'un du secteur privé, l'autre du secteur public) ne soient pas utilisés par inadvertance à l'avantage ou au détriment de l'autre.

La question des murailles de Chine s'est posée la première fois dans une cause entendue par la Cour suprême du Canada, *MacDonald Estate c. Martin* [1990] 3 R.C.S. 1235, aujourd'hui appelée *Martin c. Gray*, portant sur le passage d'une avocate d'un cabinet à un autre. L'avocate avait joint les rangs d'un cabinet d'avocats engagé dans une poursuite contre l'un de ses anciens clients, au sujet duquel elle possédait des renseignements confidentiels. On a fait valoir que le cabinet d'avocats où elle venait d'entrer devait se récuser parce que les renseignements confidentiels qu'elle possédait au sujet de son ancien client pourraient être utilisés contre lui. Le tribunal a retenu cet argument à l'unanimité. Dans le jugement rédigé par le juge Sopinka, la majorité a toutefois affirmé :

Il s'agit en deuxième lieu de décider si un mauvais usage sera fait des renseignements confidentiels. Un avocat qui a appris des faits confidentiels pertinents ne peut pas agir contre son client ou son ancien client. Il sera automatiquement déclaré inhabile à agir. Peu importe qu'il donne l'assurance ou qu'il promette de ne pas utiliser les renseignements [ . . . ]

La réponse est moins claire en ce qui concerne les associés. Certains tribunaux ont appliqué le concept de la connaissance présumée. Selon cette présomption, tous les membres du cabinet sont censés savoir ce que sait chacun d'eux. Si l'un de ceux-ci ne peut pas agir, aucun ne le peut. Certains cabinets s'en sont fait une ligne de conduite. Certes, l'initiative est louable et mérite d'être encouragée, mais c'est à mon sens une présomption irréaliste à l'ère des mégacabinets [ . . . ]

Pourtant, il y a fort à présumer que les avocats qui travaillent ensemble échangent des renseignements confidentiels. Pour trancher cette question, le tribunal doit donc tirer les conséquences de cette présomption, sauf s'il est persuadé, par des preuves claires et convaincantes, que toutes les mesures raisonnables ont été prises pour veiller à ce que l'avocat en cause ne divulgue rien aux membres du cabinet qui agissent contre son ancien client. Parmi ces mesures raisonnables, on pourrait compter des mécanismes institutionnels comme les murailles de Chine et les cônes de silence. Ces concepts

sont peu connus des tribunaux canadiens et même ne semblent pas avoir été adoptés par les organes directeurs de la profession. On peut s'attendre à ce que l'Association du barreau canadien qui a pris l'initiative par l'adoption en 1974 d'un Code de déontologie professionnelle, prenne encore l'initiative de déterminer si les dispositifs institutionnels sont efficaces et d'élaborer des normes en matière d'utilisation des dispositifs institutionnels qui seront uniformes au Canada. Bien que je ne sois pas prêt à dire qu'un tribunal ne devrait jamais considérer ces dispositifs comme la preuve d'une protection suffisante tant que les organes directeurs ne les auront pas approuvés et n'auront pas adopté des règles régissant leur fonctionnement, je ne puis envisager qu'un tribunal le fasse sauf dans des circonstances exceptionnelles. Par conséquent, dans la grande majorité des cas, il est improbable que les tribunaux admettent l'efficacité de ces dispositifs, tant que la profession, par l'entremise de son organe directeur, n'aura pas étudié la question et déterminé qu'il existe des garanties institutionnelles répondant à la nécessité de conserver la confiance dans l'intégrité de la profession.

La question de la protection des renseignements confidentiels a récemment été examinée au Royaume-Uni dans des causes impliquant des comptables judiciaires. De fait, les tribunaux du Royaume-Uni ont appliqué aux comptables judiciaires les mêmes normes de protection des renseignements confidentiels que celles qu'ils appliquent aux avocats. Lors du jugement rendu le 18 décembre 1998 dans la cause *Prince Jefri Bolkiah v. KPMG* [1999] 2 WLR 215, lord Millett a affirmé : qu' « [...] il n'y a aucune règle de droit stipulant que les murailles de Chine, ou autres modalités semblables, soient insuffisantes pour supprimer le risque. Mais le principe de départ doit être que l'information circule au sein d'un cabinet, sauf si des mesures spéciales ont été prises. » Il a ajouté : « À mon avis, des murailles de Chine efficaces doivent constituer un élément permanent de la structure organisationnelle du cabinet d'avocats et non être mises en place de façon ponctuelle et dépendre de l'acceptation de la déposition sous serment faite à cette fin par les membres du personnel travaillant au dossier visé. » (Traduction)

Mais en quoi les murailles de Chine consistent-elles? Un groupe de travail de l'Association du Barreau canadien a entrepris de relever le défi posé par la Cour suprême en tentant de répondre à cette question et, en 1993, il a produit un rapport intitulé *L'inhabilité en matière de conflits d'intérêts : la cause Martin c. Gray et les dispositifs d'isolement*, qui renferme des lignes directrices sur la mise en place des murailles de Chine (voir l'annexe). Ces lignes directrices ont été adaptées et sont à présent intégrées au *Code de déontologie* du Barreau du Haut-Canada.

Le Bureau du conseiller en éthique est arrivé à la conclusion que si les murailles de Chine sont maintenant acceptables pour la profession juridique, elles devraient l'être dans une plus large gamme d'applications.

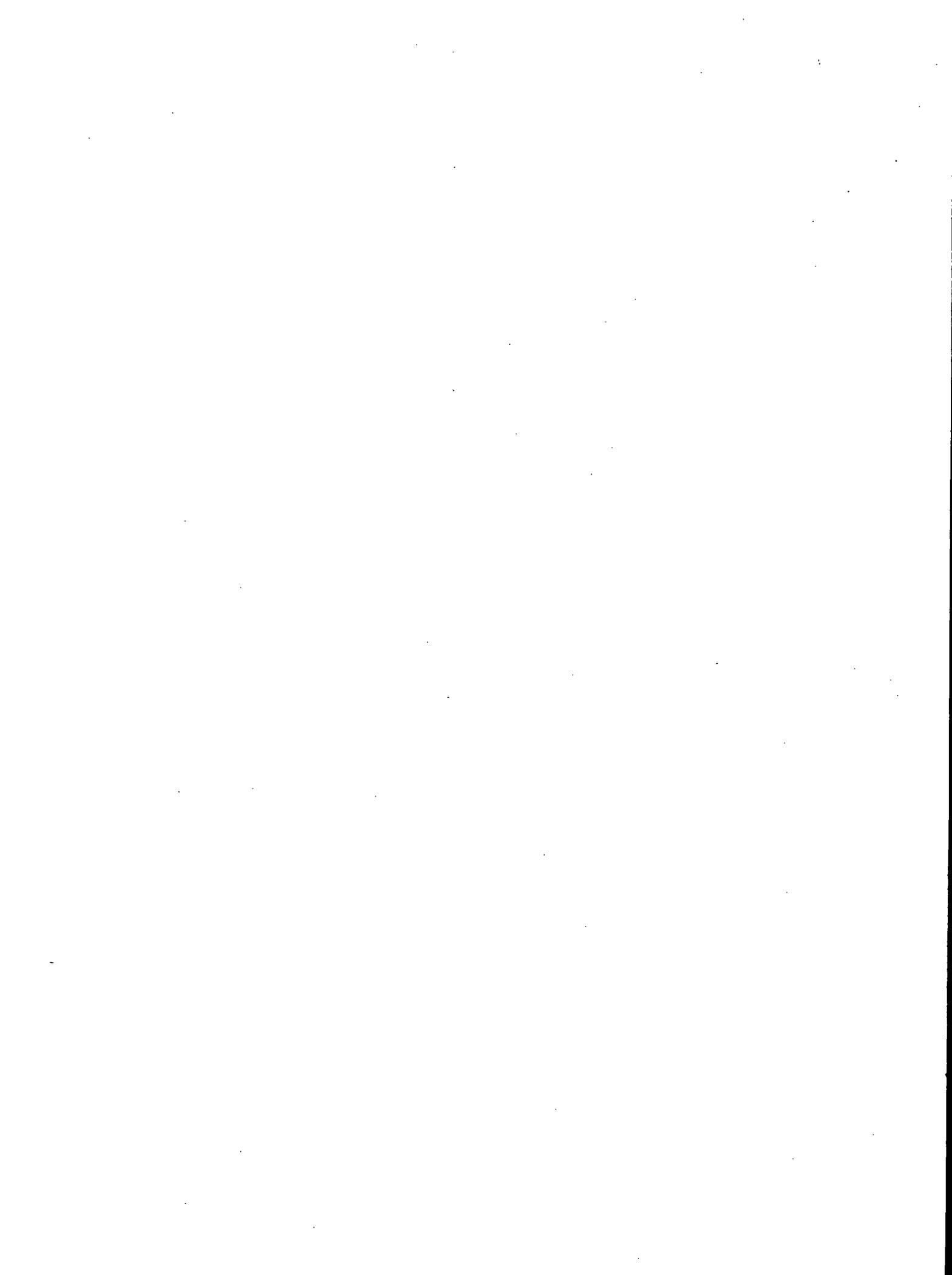
Si les tribunaux n'estiment pas que les lobbyistes devraient se conformer aux mêmes règles rigoureuses de protection des renseignements confidentiels que celles qui s'appliquent aux avocats et aux comptables judiciaires, les clients, eux, s'attendent à ce que les entreprises dont ils retiennent les services usent des mêmes règles que les avocats pour que les renseignements confidentiels à leur sujet ne soient pas utilisés à leur détriment.

C'est dans cet esprit que la règle suivante a été intégrée au *Code de déontologie des lobbyistes* :

#### 4. Renseignements confidentiels

Les lobbyistes ne doivent pas divulguer de renseignements confidentiels, à moins d'avoir obtenu le consentement éclairé de leur client, de leur employeur ou de leur organisation, ou que la loi ne l'exige.

Sur la question de savoir si un cabinet peut fournir des conseils à un ministère tout en représentant un client du secteur privé concerné par les activités de ce ministère, le Bureau est d'avis qu'il le peut, mais à condition de mettre en place des murailles de Chine respectant les lignes directrices de l'Association du Barreau canadien. Ces lignes directrices fournissent un cadre équitable et objectif pour évaluer le caractère adéquat des mesures prises par un cabinet de lobbying dans les circonstances. Mais cela signifie que la structure organisationnelle de ce cabinet devrait prévoir l'affectation de personnes différentes, l'établissement de dossiers distincts et des engagements internes qui garantissent que chacun au sein du cabinet accepte les règles établies et s'y conforme. Il faudrait aussi que le cabinet obtienne le consentement éclairé des deux clients.



**ANNEXE : LIGNES DIRECTRICES SUR LES MURAILLES DE CHINE**

*L'inhabilité en matière de conflits d'intérêts :  
la cause Martin c. Gray et les dispositifs d'isolement*

Rapport du groupe de travail de l'Association du Barreau canadien

Février 1993

**LIGNES DIRECTRICES**

- Ligne directrice 1. L'avocat isolé ne devrait pas participer à la représentation actuelle.
- Ligne directrice 2. L'avocat isolé ne devrait divulguer aucun renseignement confidentiel relié à la représentation antérieure.
- Ligne directrice 3. Aucun membre du nouveau cabinet ne devrait divulguer à l'avocat isolé des renseignements confidentiels relatifs à l'affaire actuelle ou à la représentation antérieure.
- Ligne directrice 4. L'affaire du client actuel ne devrait être discutée qu'au sein du groupe restreint du cabinet qui s'occupe du dossier.
- Ligne directrice 5. Les dossiers du client actuel, y compris les dossiers informatisés, devraient être séparés matériellement des dossiers réguliers, identifiés de façon particulière et n'être accessibles qu'aux avocats et au personnel de soutien du cabinet qui s'occupent de l'affaire (ou en ont besoin pour d'autres motifs précis et approuvés).
- Ligne directrice 6. Aucun membre du cabinet ne devrait montrer à l'avocat inhabile des documents reliés à l'affaire actuelle.
- Ligne directrice 7. Les mesures prises par un cabinet pour isoler un avocat devraient être énoncées dans un document qui explique la politique à tous les avocats et au personnel de soutien du cabinet et comporte un avertissement que la violation de la politique résultera en des sanctions qui pourraient aller jusqu'au congédiement.

- 
- Ligne directrice 8. Les membres du cabinet devraient fournir des affidavits ou des engagements, selon ce qui convient dans les circonstances, indiquant qu'ils ont observé et continueront d'observer tous les éléments de l'isolement.
- Ligne directrice 9. L'ancien client et le client actuel devraient être informés que l'avocat isolé est maintenant membre du cabinet qui représente le client actuel.
- Ligne directrice 10. L'ancien client et le nouveau client devraient être avisés des mesures adoptées par le cabinet pour s'assurer qu'il ne sera pas fait mauvais usage des renseignements confidentiels.
- Ligne directrice 11. Le bureau de l'avocat isolé devrait être situé loin des bureaux de ceux qui s'occupent de l'affaire du client actuel.
- Ligne directrice 12. L'avocat isolé devrait travailler avec des associés et du personnel de soutien distincts de ceux qui s'occupent de l'affaire du client actuel.
- Ligne directrice 13. On devrait faire tous les efforts pour obtenir que l'ancien client consente à la représentation par le nouveau cabinet.