



# Réforme du droit

- B. LA NÉCESSITÉ DE LA RÉFORME DU DROIT
- C. POUR UN MEILLEUR FONCTIONNEMENT DE LA JUSTICE
- D. LE PROGRAMME DE RECHERCHE
  - 1) Les règles de fond du droit
  - 2) Le droit administratif
  - 3. Les droits de la personne
  - 4. Le droit de responsabilité et de réparation de la vie
  - 5. Pour un meilleur accès à la justice
  - 6. La administration de la justice

## PROGRAMME DE RECHERCHE (1986)



## TABLE DES MATIÈRES

- A. LES RÉALISATIONS DE LA COMMISSION DE RÉFORME DU DROIT DU CANADA
- B. LA MISSION DE LA COMMISSION DE RÉFORME DU DROIT
- C. POUR UN NOUVEAU PROGRAMME DE RECHERCHE
- D. LE PROGRAMME DE RECHERCHE
  - 1a) Les règles de fond du droit pénal
  - 1b) La procédure pénale
  - 2 Le droit administratif
  - 3 Les droits de la personne
  - 4 Le droit, la technologie et la protection de la vie
  - 5 Pour un règlement plus efficace des litiges
  - 6 La modernisation et la simplification des lois fédérales
- E. LA RÉPARTITION DES RESSOURCES

## PROGRAMME DE RECHERCHE (1986)

Comme le projet de révision accélérée du droit pénal tire à sa fin, le moment paraît opportun pour la Commission de réforme du droit du Canada de soumettre à l'approbation du ministre de la Justice et, ensuite, du Parlement, un nouveau programme de recherche. On y trouvera les grandes lignes des travaux à effectuer, ainsi que des délais et des ressources nécessaires à leur accomplissement, conformément à l'article 12 de la Loi sur la Commission de réforme du droit.

### A. LES RÉALISATIONS DE LA COMMISSION DE RÉFORME DU DROIT DU CANADA

Le mandat conféré à la Commission de réforme du droit par sa loi constitutive est suffisamment large pour englober non seulement les retouches mineures apportées à la législation, mais encore les réformes les plus fondamentales. Aux termes de la loi, la Commission a pour mission, d'une part, de moderniser le droit et de supprimer les anomalies qui le caractérisent, et d'autre part, de refléter les concepts distinctifs du common law et du droit civil et de développer de nouvelles méthodes et de nouveaux concepts de droit correspondant à l'évolution des besoins de la société canadienne moderne et des individus qui la composent.

Depuis sa création, la Commission a abordé de nombreux sujets, dont le droit de la famille, la preuve, l'expropriation, la détermination de la peine, l'observance du dimanche, les troubles mentaux, la saisie de la rémunération des employés de la Couronne, la procédure pénale et le droit pénal, la protection de la vie et le droit administratif.

La Commission a à son actif 30 rapports au Parlement, 52 documents de travail, 70 documents d'étude publiés et plus de 150 documents d'étude non publiés. Par ailleurs, nous avons contribué à la publication à titre privé de plus de 100 monographies et articles. Au cours des 15 dernières années, plus de 1 300 000 exemplaires de nos publications ont été distribués.

Au fil des ans, la Commission s'est efforcée de conjuguer le pragmatisme et l'idéalisme, étant convaincue que pour être utile, la réforme du droit doit être bien fondée tant en théorie qu'en pratique.

Dans nos travaux, nous avons tenté de refléter les aspirations de tous les Canadiens. C'est pourquoi nous nous sommes efforcés d'intéresser le public à nos travaux. Nous sommes d'avis que plus nous arriverons à inciter la population, qu'il s'agisse de professionnels ou du public en général, à participer à la réforme du droit, meilleures seront nos propositions. La Commission a déjà tenu un certain nombre de rencontres publiques afin de recueillir l'opinion du citoyen moyen sur des questions comme le châtiment corporel infligé aux enfants par les parents et les instituteurs, les femmes battues,

le vandalisme et la violence dans les sports. Les conseils que nous ont fournis les Canadiens sur ces questions, entre autres, se sont révélés inestimables.

Nous avons réussi à introduire certains changements dans la législation. En effet, et bien qu'il ne s'agisse pas là du seul indice de notre réussite, nous sommes heureux que 12 de nos 27 rapports aient reçu, du moins en partie, la sanction du législateur. Ainsi, une partie des dispositions de la Loi de 1985 modifiant le droit pénal ont été inspirées des recommandations que nous avons formulées dans nos publications sur sept sujets différents, au cours d'une période de plus de dix ans, et parmi lesquels on compte l'abolition du mandat de main-forte, l'introduction du télémandat, l'institution des conférences préalables au procès, le prélèvement d'échantillons sanguins, la modification du système du jury, certaines questions relatives aux fouilles, aux perquisitions et aux saisies, de même que certains aspects de la juridiction. D'autre part, le projet de loi portant réforme de la législation sur le divorce, dont le contenu repose en partie sur l'un de nos premiers rapports en droit de la famille, est arrivé récemment au terme du processus d'adoption par le Parlement.

L'une de nos réussites les plus éclatantes réside dans le fait que nos travaux ont été cités par des juges dans pas moins de 122 décisions publiées, dont 17 ont été rendues par la Cour suprême du Canada. L'aide que nous avons pu apporter aux tribunaux dans leur mission complexe et délicate de réforme judiciaire du droit témoigne du respect que la magistrature canadienne porte à nos travaux, et de leur utilité pratique.

Un organisme de réforme du droit peut contribuer à la réforme du système juridique non seulement en suscitant l'adoption de nouveaux textes de loi et en favorisant la réforme par l'entremise des tribunaux, mais encore sans la modification de la législation. En effet, la réforme peut s'effectuer de façon informelle lorsque les protagonistes du système modifient leurs façons de procéder. Par exemple, les travaux que nous avons accomplis il y a quelques années en matière de communication de la preuve se sont traduits par une transformation radicale des rapports entre les procureurs de la Couronne et les avocats de la défense relativement à la communication de la preuve avant le procès. Bien qu'aucun texte de loi n'ait été adopté à cet effet, la force des idées proposées par la Commission de réforme du droit a provoqué un changement d'attitude qui s'est révélé très avantageux pour le système juridique. De même, sous l'influence de nos travaux, les législatures provinciales ont institué des tribunaux de la famille spécialisés et ont procédé à la révision de leur législation sur le patrimoine familial. Bon nombre de ces idées avaient été formulées par la Commission dans ses premiers documents de travail et rapports, et ont eu des répercussions importantes sur l'attitude des gouvernements provinciaux qui y

ont donné suite en instaurant des réformes louables. Plus récemment, nous avons encouragé l'enregistrement vidéo des déclarations. Dans ce cas encore, et même sans l'intervention du législateur, des projets expérimentaux sont en cours en vue de mettre à profit la technologie moderne. Il est à souhaiter que l'emploi de cette nouvelle technique se répandra dans tout le pays, de façon à rendre le système juridique plus exact et plus économique.

Dans le domaine du droit administratif, la plupart des changements qu'ont suscité nos efforts ont été mis en oeuvre sans que la législation soit modifiée. Par exemple, nos travaux avec le groupe d'étude formé de directeurs d'organismes administratifs ont entraîné des transformations majeures dans les rapports de ces organismes avec le public. Nous avons par ailleurs collaboré au projet du ministère de la Justice sur l'observance des lois fédérales, aux travaux du groupe de travail Nielsen, à l'élaboration du rapport Caplan-Sauvageau sur la radiodiffusion, ainsi qu'à d'autres travaux. Bon nombre des propositions que nous avons faites ont été acceptées et mises en application par les organismes individuels. Les directeurs de plusieurs d'entre eux, notamment la Commission de l'assurance-chômage et le Conseil canadien des relations du travail, nous ont écrit pour nous expliquer qu'ils avaient procédé à des changements majeurs dans leurs façons de procéder, à la lumière de nos suggestions. En outre, plusieurs organismes, dont la Commission d'appel de l'immigration, nous ont demandé de leur montrer comment leurs règles de procédure pourraient être modifiées de façon à refléter les principes philosophiques que nous avons décrits dans notre document de travail n° 25 et notre rapport n° 26 au sujet des organismes administratifs autonomes.

La Commission de réforme du droit du Canada a fait figure de chef de file lorsqu'il s'est agi de reconnaître les phénomènes qui se font jour dans la société contemporaine, et de proposer des solutions pour résoudre les problèmes qu'ils soulèvent. Par exemple, depuis plusieurs années, la section de recherche sur la protection de la vie s'est employée à des recherches sur des questions particulièrement complexes relevant de la médecine légale et de la déontologie médicale, qui se sont posées en raison de la révolution technologique que connaît notre société. Après avoir étudié des thèmes comme les critères de détermination de la mort, la stérilisation, l'euthanasie, l'aide au suicide et la cessation de traitement, ainsi que la modification du comportement, la Commission a formulé des recommandations globales et rationnelles. Nous avons également été à l'avant-garde de l'examen des questions délicates que pose, sur les plans juridique et déontologique, la pollution de l'environnement, en tentant de déterminer le rôle que peut jouer le droit pour protéger la vie contre les effets néfastes de notre évolution industrielle et technologique.

## B. LA MISSION DE LA COMMISSION DE RÉFORME DU DROIT DU CANADA

La mission de la CRDC est plus facile à décrire qu'à remplir. Elle consiste à aider le Parlement à mettre nos lois à jour. Celles-ci doivent en effet s'adapter à l'évolution des conditions sociales et économiques. Il s'agit donc pour la Commission d'être aux écoutes des changements que connaît notre société, et d'élaborer des réponses raisonnées sur le plan juridique pour faire face à ces changements. Ainsi, la CRDC est en quelque sorte l'éclaireur du Parlement, en ce qu'elle lui transmet les signes avant-coureurs de la nécessité de modifier la législation.

La Commission de réforme du droit du Canada joue un rôle de porte-parole en faisant connaître au législateur les idées et les propositions provenant des juges, des avocats, des spécialistes et du public. Bien entendu, le Parlement dispose d'autres moyens pour recueillir l'opinion de ces groupes, entre autres, mais nous nous efforçons de présenter ces renseignements sous une forme plus cohérente et plus explicite, susceptible d'attirer l'attention du Parlement.

Il nous faut veiller à ce que nos travaux ne fassent pas double emploi avec ceux d'autres organismes. En outre, nous devons éviter de nous lancer dans des recherches que d'autres seraient plus à même de mener à bien. Par exemple, nous avons, par le passé, effectué des travaux de recherche fondamentale et empirique. Et même s'il est possible que des projets semblables soient entrepris à l'avenir, ce type de recherche relève d'abord et avant tout des universités. Normalement, notre rôle consisterait à encourager, à stimuler et à surveiller la recherche fondamentale dans les domaines qui nous intéressent, plutôt que d'en assumer nous-mêmes la direction. Loin de nous l'idée de vouloir minimiser l'importance de ce type de recherche. Elle est certainement nécessaire, comme l'indique le rapport intitulé Le droit et le savoir et préparé par le Conseil de recherches en sciences humaines du Canada. Cela dit, il devrait revenir aux professeurs d'université, et non à la CRDC, de se livrer à des travaux de cette nature.

En somme, la Commission est un organisme à caractère pragmatique qui a pour tâche d'amener des changements pratiques et utiles, sur la base de recherches approfondies. Nous croyons au "changement pour le mieux", mais non au changement pour le principe. Il ne sert à rien d'essayer de réparer une chose en bon état. Comme par le passé, nous nous sommes donné pour but de concentrer nos efforts sur les questions sociales importantes qui appellent des solutions, de favoriser la recherche dans ces domaines, d'élaborer des idées de réforme, d'adapter et de former celles-ci en consultation avec d'autres, de les présenter de façon informelle à ceux qui sont en mesure d'y donner suite et, enfin, de soumettre ces recommandations à l'étude du Parlement.

Il nous faut être réalistes. On ne peut modifier la loi du jour au lendemain et, pour être utile, la réforme du droit suppose une transformation progressive et non radicale. Il nous faut attirer l'attention des professionnels du droit et du public canadien sur les problèmes auxquels fait face le système juridique, et sur les différentes solutions qui s'offrent à cet égard. Car, outre qu'il faille tenir compte de droits acquis profondément enracinés, les problèmes à résoudre sont beaucoup trop nombreux et complexes. Et nous savons par ailleurs que nous n'avons pas le monopole des bonnes idées. C'est pourquoi la réussite dépend de la collaboration de tous les intervenants du système.

### C. POUR UN NOUVEAU PROGRAMME DE RECHERCHE

La Commission s'est livrée à de vastes consultations afin d'élaborer un nouveau programme de recherche qui soit à la fois utile et pratique, et qui réponde aux questions que pose la société moderne pour le droit.

Nous avons discuté avec d'éminents juristes et nous avons analysé la doctrine récente. Nous avons sollicité des suggestions par l'entremise de périodiques comme le National, le Ontario Lawyer's Weekly, Barreau '86, ainsi que le bulletin intitulé Réforme du droit, qui est distribué à tous les organismes de réforme du droit au Canada et dans le Commonwealth. Nous avons écrit à des juges, à des ministres, à des députés et à des sénateurs, à l'Association du Barreau canadien, à l'Association canadienne des chefs de police, à la G.R.C., aux ministères de la Justice et du Solliciteur général, aux doyens des Facultés de droit, de même qu'aux membres de l'Association canadienne des professeurs de droit. Nous avons aussi consulté un large éventail de groupes d'intérêt et d'organismes comme le Conseil consultatif canadien de la situation de la femme, le Congrès du travail du Canada, le Conseil canadien de développement social, l'Association des manufacturiers canadiens, l'Association médicale canadienne, la Fédération canadienne de l'agriculture, le Conseil canadien de l'enfance et de la jeunesse, l'Association canadienne de justice pénale, l'Association canadienne des sociétés Elizabeth Fry et la société John Howard. Nous avons également invité notre personnel et nos collègues de la Commission à nous faire part de leurs suggestions. À l'occasion d'un séminaire sur l'avenir de la réforme du droit que nous avons organisé à Ottawa en mai 1986, nous avons recueilli l'opinion des réformateurs du droit, des représentants des gouvernements et d'autres intervenants du monde juridique. Nous avons rencontré des représentants du ministère de la Justice et d'autres ministères fédéraux. Nous avons en outre consulté des représentants des gouvernements provinciaux.

À l'issue de ce processus, nous avons reçu une foule de suggestions au sujet des domaines du droit fédéral qui devraient être examinés. Les membres de la Commission se sont réunis à plusieurs reprises pour examiner les choix possibles. Même avec

la meilleure volonté, il nous serait impossible d'entreprendre tous les projets que l'on nous a soumis. Nos ressources sont limitées, tant sur le plan financier que sur le plan humain. D'autres institutions seraient sans doute plus à même que nous de traiter certaines questions. Par souci de continuité, il serait préférable, au moment d'aborder de nouveaux sujets, que nous puissions nous appuyer sur nos travaux antérieurs. D'autre part, même s'ils méritent d'être étudiés, certains thèmes sont moins urgents que d'autres.

Au terme de toutes ces études, consultations et discussions, nous avons délimité six secteurs généraux dans lesquels nous comptons travailler. Tous appellent des réformes majeures et exigent des recherches approfondies, une analyse rigoureuse et de vastes consultations. En outre, ils s'inscrivent naturellement dans la lignée de nos travaux antérieurs. Et à notre avis, aucun autre organisme n'a entrepris de recherche suffisante dans ces domaines.

#### LE PROGRAMME DE RECHERCHE

Il est difficile de décrire le programme de recherche d'un organisme dont les travaux sont en cours. Certains documents sont actuellement sous presse, sur le point d'être publiés. D'autres sont en voie d'être approuvés en vue de leur publication. Certains font présentement l'objet d'une révision à la lumière des conseils reçus au cours des consultations. La Commission met actuellement la dernière main à quelques documents en vue de la consultation, tandis que d'autres en sont au stade des recherches préliminaires. Enfin, certains projets de recherche se trouvent encore à l'étape de la planification ou de la discussion. Une telle situation est normale pour un organisme permanent de réforme du droit actif et dynamique comme le nôtre. Ces fluctuations font l'objet d'une surveillance attentive et ont été décrites chaque année de façon détaillée, à l'intention du Parlement, dans la partie III de notre budget des dépenses et dans nos rapports annuels. Mais même si nous poursuivons actuellement certains travaux, le moment est venu de modifier notre parcours et de tracer la route que nous comptons suivre au cours des cinq prochaines années.

Il est également difficile de prévoir avec précision l'orientation de chaque projet et sous-projet qui sera entrepris au cours des cinq années à venir. Dans la plupart des cas, le déroulement de nos projets en cours est conforme au calendrier établi. Certains des nouveaux projets et sous-projets sont bien mûris et prêts à mettre en chantier. D'autres, par contre, exigent des consultations et des retouches additionnelles avant d'être amorcés. Nous nous devons de conserver une certaine latitude afin d'être en mesure d'attaquer les problèmes qui pourraient se faire jour, dans le cadre des domaines prévus par notre plan de travail général, au cours des cinq prochaines années.

On trouvera ci-dessous notre plan de recherche détaillé divisé en six rubriques générales, de même que des prévisions quant aux délais requis pour l'accomplissement des travaux. Une ventilation plus complète et plus précise de chaque projet est conservée aux bureaux de la Commission et toute personne intéressée peut en prendre connaissance. Nous continuerons de fournir chaque année un état des travaux dans notre rapport annuel et la partie III de notre budget des dépenses.

la) Les règles de fond du droit pénal

Dans le domaine des règles de fond du droit pénal, la Commission a commencé par étudier les buts et les objets du droit pénal et, dans cette optique, a produit deux documents de travail, La notion de blâme (1974) et Les confins du droit pénal (1975), ainsi qu'un rapport au Parlement, Notre droit pénal (1976). Dans ce rapport, la Commission recommandait que le droit pénal soit perçu comme un outil de dernier recours, qui doit être utilisé avec modération et qui ne vise que les crimes "véritables", dont la commission suppose un élément moral et porte gravement atteinte aux valeurs fondamentales de notre société. Ce rapport de la Commission a reçu la sanction officielle du gouvernement fédéral, qui en fait le point de départ de la réforme du droit pénal et de sa politique en matière de justice pénale (Le droit pénal dans la société canadienne (1982)).

À la suite de cette remise en question fondamentale des règles de fond du droit pénal, la Commission a publié un certain nombre de documents de travail et de rapports au Parlement sur divers aspects du droit, conformément à la philosophie élaborée au cours des premières études : les infractions sexuelles (1978), le vol et la fraude (1979), la partie générale (1982), l'outrage au tribunal (1982), l'homicide (1984), le vandalisme (1984), le libelle diffamatoire (1984), le crime d'incendie (1984), la juridiction extra-territoriale (1984), les voies de fait (1985), la bigamie (1985), les crimes contre l'environnement (1985), la responsabilité secondaire (1985), l'omission, la négligence et la mise en danger (1985), l'intrusion criminelle (1986), la propagande haineuse (1986), ainsi que les crimes contre l'État (1986).

La plus grande partie de nos travaux s'est inscrite dans le cadre du projet de révision accélérée du droit pénal, auquel ont collaboré la Commission de réforme du droit, le ministère de la Justice et le ministre du Solliciteur général, avec l'aide des gouvernements provinciaux, entre 1981 et 1986. Au cours de cette période, la Commission de réforme du droit s'est chargée, dans le cadre de la phase I, des travaux initiaux de recherche et de consultation relatifs aux divers documents. Par la suite, les ministères de la Justice et du Solliciteur général se sont engagés dans la phase II, en se livrant à des études et à des consultations supplémentaires sur la base des résultats produits

par la Commission. Enfin, la phase III consiste dans l'adoption législative et la mise en oeuvre, lesquelles relèvent du Parlement.

Il nous est apparu évident, au cours de nos travaux, que le Canada avait besoin d'un nouveau code pénal. Après avoir bien servi la société canadienne pendant près d'un siècle, le Code criminel actuel est maintenant tombé en désuétude. Adopté en 1892, refondu en 1955 et modifié un grand nombre de fois au fil des ans, il accuse l'usure de nombreuses années d'un emploi soutenu.

C'est pourquoi la Commission a décidé de proposer un nouveau code pénal pour le Canada. Nous sommes conscients que notre projet de code n'est que la première étape d'un long processus qui, nous l'espérons, aboutira à l'adoption d'un nouveau code pénal qui soit fait au Canada, par des Canadiens et pour les Canadiens, et qui reflète avec plus d'exactitude notre identité nationale et les valeurs de notre société.

À la lumière de ses travaux antérieurs, ainsi que des critiques qui lui ont été communiquées à leur égard, la Commission a élaboré un nouveau code qui se veut compréhensible pour tous les Canadiens. Il est rédigé dans une langue simple et directe, et nous avons évité, dans toute la mesure du possible, les termes techniques, les structures syntaxiques complexes et l'excès de détail. Ses dispositions sont présentées sous forme de principes généraux au lieu de précisions inutiles et d'énumérations ponctuelles. Le nouveau code se veut complet, logique, bien organisé, cohérent et uniforme. Ses dispositions sont en harmonie avec la Charte et répondent aux attentes de la société moderne du Canada.

Le premier volume, qui renferme la partie générale, ainsi que les crimes contre la personne et les crimes contre les biens, a été publié cet automne, conformément à nos prévisions. Le second volume, où seront regroupés les crimes contre l'ordre naturel, les crimes contre l'ordre social, les crimes contre l'ordre politique et les crimes contre l'ordre international, devrait paraître au début de 1987.

Par la suite, la Commission procédera à la réduction de l'effectif de la section de recherche sur les règles de fond du droit pénal qui, ultimement, fusionnera avec la section de recherche en procédure pénale pour former la section de recherche en droit pénal.

Deux sous-projets sont encore au stade de la révision : les crimes contre les animaux et la responsabilité pénale des personnes morales. Les documents portant sur ces sujets devraient être terminés et publiés en 1987. Ensuite, au cours des quatre années qui suivront, la nouvelle section de droit pénal se propose d'étudier d'autres thèmes, tels que le détournement de nouveaux types de biens intangibles, la criminalité dans le monde des affaires, le crime organisé, la

provocation policière et le droit militaire. D'autre part, la section de recherche collaborera avec la section de recherche sur la protection de la vie, dont les travaux sur le statut du fœtus sont en cours, ainsi qu'avec la section de recherche en procédure pénale, quand elle entreprendra l'étape de la codification de ses travaux.

### 1b) La procédure pénale

Les travaux de la section de recherche en procédure pénale ont pour but ultime la production d'un nouveau code de procédure pénale. Ce processus est le complément des travaux accomplis par la section de recherche sur les règles de fond du droit pénal. Le projet global de codification repose sur la collaboration étroite et la participation des ministères de la Justice et du Solliciteur général, dans le cadre du projet de révision accélérée du droit pénal.

La section de recherche a déjà publié des documents de travail et des rapports sur de nombreux sujets : amendements divers (1978), le jury (1982), le mandat de main-forte et le télémandat (1983), les méthodes d'investigation scientifiques (1983), la communication de la preuve par la poursuite (1984), l'interrogatoire des suspects (1984), les fouilles, les perquisitions et les saisies (1985), les techniques d'investigation policière et les droits de la personne (1985), l'arrestation (1986), la surveillance électronique (1986), la façon de disposer des choses saisies (1986), ainsi que les poursuites privées (1986). Des documents portant sur la classification des infractions et le document d'inculpation ont déjà été approuvés en vue de leur publication.

À présent que ces études ponctuelles, dans lesquelles il est question principalement des pouvoirs de police et d'enquête, sont en grande partie terminées, la section de recherche en procédure pénale a concentré ses efforts sur le procès et l'appel. Cette catégorie générale comprend notamment les procédures préalables au procès, les recours extraordinaires et d'autres types de redressements.

Des documents de travail sont en cours sur les thèmes suivants : les recours extraordinaires, les redressements, la couverture des procédures judiciaires par les médias, la juridiction des tribunaux, les actes de procédure en matière pénale, les façons d'assurer la comparution (le cautionnement), l'appel, la présomption d'innocence, le plaidoyer, les moyens de défense spéciaux et le verdict, la tenue du procès dans un délai raisonnable, le juge et la conduite du procès, les pouvoirs du procureur général, les dépens en matière pénale, de même que les principes généraux de la procédure pénale.

Les consultations afférentes à tous ces documents sont en cours et prendront bientôt fin. Les documents seront publiés au cours de l'année 1987.

Comme cela a été le cas pour les règles de fond du droit pénal, nous nous proposons de refondre et de codifier la procédure pénale du Canada dans l'optique de nos recommandations. Des projets de textes de loi ont déjà été rédigés en ce qui a trait aux études terminées qui portent sur les pouvoirs de police et d'enquête et qui ont fait l'objet d'un rapport au Parlement. Des travaux préliminaires de rédaction ont en outre été entrepris relativement à plusieurs des documents de travail. Ces exercices de rédaction aboutiront à la préparation d'un document de travail qui mettra en rapport les dispositions du Code criminel actuel et les propositions de la Commission, et contiendra de brèves remarques. Lorsque toutes les études sur les pouvoirs de police et d'enquête auront été soumises à ce processus d'analyse, la partie du code correspondant à ces pouvoirs pourra être présentée sous une forme unifiée et annotée. Il en ira de même des autres parties du code de procédure pénale, une fois les études préliminaires terminées.

Selon nos prévisions, le nouveau code de procédure pénale sera élaboré par étapes, et sera publié en plusieurs parties, censément trois : (1) les pouvoirs de police et d'enquête, (2) les procédures afférentes au procès et préalables à celui-ci, (3) les procédures d'appel et de redressement. Nous espérons pouvoir terminer la préparation du code avant la fin de 1987.

La publication du code de procédure pénale devrait marquer la fin de la section de recherche en procédure pénale telle qu'elle existe actuellement. Il est prévu que celle-ci fusionnera avec la section de recherche sur les règles de fond du droit pénal, pour former une seule section de recherche en droit pénal. Malgré la production des nouveaux codes de la Commission, cette nouvelle section conservera une vaste sphère de recherche. Parmi les thèmes qui ressortissent à la procédure pénale et qui seront étudiés par la section de recherche en droit pénal au cours des quelques années à venir, citons : le délinquant autochtone dans le système de justice pénale, la procédure de plainte contre la police, l'uniformisation des règles de pratique des tribunaux en matière pénale, les infractions incluses, les jeunes contrevenants, de même que les obligations internationales du Canada en matière pénale. Il s'agit là de questions importantes qui méritent l'attention de la Commission de réforme du droit du Canada. Bien entendu, avant d'entreprendre des recherches sur ces sujets, la Commission procédera à d'autres consultations auprès des intervenants du système de justice pénale et des représentants du ministère de la Justice.

## 2. Le droit administratif

Depuis sa création en 1971, la Commission a toujours fait preuve d'un intérêt soutenu et intense pour la réforme du droit administratif. Elle a publié une série d'études portant sur la procédure de divers organismes administratifs fédéraux parmi les plus importants, et la synthèse de ces travaux a abouti à la publication d'un document de travail et d'un rapport au

Parlement intitulés Les organismes administratifs autonomes. En outre, la Commission a étudié certains aspects de l'activité de la Cour fédérale et de certains organismes consultatifs et d'enquête, en vue de procéder éventuellement à certaines réformes (La Cour fédérale -- contrôle judiciaire, Les commissions consultatives et les commissions d'enquête). À la suite d'études préliminaires sur l'application des objectifs publics, comprenant l'analyse du fonctionnement du Service de la protection de l'environnement, du CRTC et de l'Administration du pipe-line du Nord, la Commission a publié un document de travail intitulé Droit, objectifs publics et observation des normes.

La Commission ne s'est pas limitée à l'étude de quelques organismes administratifs particuliers et de leurs problèmes spécifiques. Elle s'est également livrée à des études portant sur des problèmes beaucoup plus fondamentaux en droit administratif : le statut juridique de l'Administration fédérale, la participation du public au mécanisme administratif, l'accès à l'information, le contrôle politique des organismes administratifs autonomes, le Parlement et les organismes administratifs, de même que l'impartialité du processus administratif.

Ces études constituent une base solide en vue de recherches supplémentaires sur des questions comme le statut juridique de l'Administration fédérale, la responsabilité délictuelle de l'Administration et la mise en oeuvre des objectifs publics. Ces recherches permettront une meilleure compréhension du droit administratif, de ses objectifs, de ses limites, ainsi que des exigences pratiques de l'Administration en matière d'organisation et de fonctionnement. Ces études ont permis d'identifier des difficultés majeures de nature conceptuelle, ce qui nous amène à conclure que l'approche traditionnelle du droit administratif au Canada n'est plus adéquate.

La section de recherche en droit administratif prépare actuellement un document d'orientation afin de soumettre nos idées de réforme à un processus de consultation externe qui, nous l'espérons, aboutira à la présentation d'un rapport au Parlement. Ce rapport et ces études futures devraient permettre l'élaboration de recommandations concrètes en vue de répondre aux besoins de la société canadienne moderne, comme par exemple la procédure et le statut de l'Administration, les appels à la Cour fédérale, la fonction prestataire, la délégation et l'organisation interne de l'Administration.

Les réalités de l'administration publique à la fin du xx<sup>e</sup> siècle sont très différentes de l'organisation simple des époques antérieures. Les principaux aspects de ces réalités modernes sont les suivants : (1) l'évolution du rôle de l'Administration fédérale, (2) la multiplication et la diversification des institutions administratives, (3) la complexité croissante de l'action administrative.

Dans ce contexte, le droit administratif sert deux fins : il régit d'une part l'activité de l'Administration, et d'autre part, les relations entre l'Administration et les administrés. Même si cette précision peut sembler évidente pour certains, elle n'en constitue pas moins un changement d'orientation majeur pour le droit administratif. L'accent devrait être mis sur l'organisation de l'Administration, et non pas seulement sur la manière dont les administrés peuvent contester l'action administrative.

Cela dit, à l'instar d'autres branches du droit, le droit administratif énonce des principes destinés à promouvoir la justice et l'harmonie sociale. À titre d'exemple, citons le principe d'équité procédurale, qui illustre la dualité des principes du droit administratif. En effet, le droit administratif présente un caractère fonctionnel car il régit et organise l'action administrative. D'autre part, par la promotion des libertés individuelles, il possède une dimension libérale qui se reflète dans ses règles et principes.

Conformément à son caractère fonctionnel et son rôle de promotion des libertés individuelles, le droit administratif remplit les fonctions suivantes : (1) il organise les rapports entre l'État et les individus; (2) il définit les moyens juridiques (comme le pouvoir de statuer sur les obligations d'un individu) et les procédés de gestion (dans le cas des biens et des fonds publics), prévus pour l'action administrative; (3) il définit le statut juridique des personnes et des institutions agissant au nom de l'État.

Le droit administratif n'est pas immuable; il se doit d'être dynamique et évolutif. Or, le droit administratif fédéral a très peu changé depuis la formulation initiale de ses concepts fondamentaux à l'époque victorienne, et ce, en dépit du rôle grandement accru et beaucoup plus complexe de l'Administration moderne. Comparativement à la plupart des pays occidentaux, le retard accumulé en droit administratif canadien est considérable. Des réformes fondamentales sont donc nécessaires pour répondre aux défis que pose la société canadienne moderne.

La Commission a pour objectif de réformer le droit administratif en le rendant plus conforme à l'image du Canada, compte tenu des réalités de l'État moderne, du caractère fédéral des institutions, ainsi que des besoins de la société canadienne actuelle. Dans cette optique, il faut également prendre en considération la tradition interventionniste du gouvernement fédéral et de l'appareil administratif qui a été élaboré à cette fin.

Une vision claire et globale du droit administratif s'impose comme une priorité. Le recours à des concepts juridiques dépassés comme la "Couronne", l'utilisation de recours complexes et faisant double emploi comme le mandamus et le certiorari, ainsi que la définition insuffisante sur le plan juridique de certaines activités administratives comme la

fonction prestataire, sont source de frustration tant pour l'Administration que pour les administrés. La Commission compte formuler des propositions de réforme relativement à diverses questions comme le statut juridique et les fonctions de l'Administration, les moyens juridiques dont dispose l'État pour agir, ainsi que les rapports entre l'État et les administrés.

De nos jours, le droit administratif tire de plus en plus sa source de la loi, et non plus de théories vétustes de common law. La création d'institutions administratives distinctes et la prolifération de régimes spéciaux prévus par la loi favorisent l'autonomie croissante du droit administratif. L'entrée en vigueur de la Loi constitutionnelle de 1982 (incluant la Charte), a consacré l'existence de principes comme ceux de la légalité, de la proportionnalité et de l'égalité, lesquels ont des répercussions directes sur l'action administrative.

À l'heure actuelle, le développement du droit administratif canadien est entravé par la méconnaissance du fonctionnement de l'État moderne ainsi que par une incompréhension de la nature distincte des phénomènes administratifs. Les décideurs, ainsi que les techniques juridiques de l'Administration se sont multipliés et diversifiés. Pourtant, notre conception du droit administratif n'offre que quelques réponses traditionnelles. Il ne faut donc pas s'étonner qu'il ne tienne pas suffisamment compte des nouvelles institutions et techniques d'administration.

L'approche traditionnelle méconnaît également le fait que les institutions produisent constamment de nouvelles règles qu'elles mettent en application. Même si certaines règles ne peuvent être considérées comme des textes de loi, elles n'en régissent pas moins l'activité des administrateurs. Au sein de la plupart des institutions fédérales, une grande variété de règles sont destinées à guider le fonctionnement interne. Les expressions utilisées pour désigner ces règles peuvent varier d'une institution à l'autre. On trouve des exemples de ces règles dans les circulaires, directives, manuels, lignes de conduite, etc. Bien que ces règles soient obligatoires sur le plan interne, comme elles ne remplissent pas les critères formels de la réglementation officielle, elles ne sont, en théorie, pas opposables aux administrés. Mais comme ces règles internes touchent directement les administrés, leur élaboration et leur mise en application devraient être assujetties au droit administratif.

Au cours des cinq prochaines années, la section de recherche en droit administratif concentrera ses efforts sur les questions juridiques propres au fonctionnement administratif de l'État, ainsi qu'à ses rapports avec les administrés. La Commission propose quatre thèmes pour orienter les propositions de réforme en droit administratif : le statut juridique de l'Administration, les méthodes et moyens dont elle dispose, l'organisation de l'Administration et les mécanismes de contrôle. Ces thèmes devraient être étudiés dans la poursuite

des objectifs suivants : l'adaptation aux réalités sociales; la satisfaction des besoins de l'État moderne; la démocratisation; le développement autonome du droit administratif par rapport aux approches traditionnelles du droit privé.

Nous tenterons d'aborder ces questions dans une optique pratique, sans toutefois mettre de côté les préoccupations plus théoriques. Dans la définition de ses priorités, la Commission a dressé une liste de travaux qu'elle peut remplir au moyen de la recherche, de consultations et de la préparation de réformes législatives. Les efforts de la Commission sur le plan de la recherche se traduiront par des suggestions utiles, dont la mise en oeuvre pourra être faite par voie législative ou autrement, afin d'apporter des solutions aux difficultés que posent la procédure, le statut juridique de l'Administration, l'appel devant la Cour fédérale, la fonction prestataire, la délégation et l'organisation interne de l'Administration.

La plupart de ces travaux sont déjà bien avancés. D'ici un an environ, des documents devraient être publiés sur les régimes d'inspection, l'ombudsman, les paiements à titre gracieux, les appels administratifs en général, les appels en matière d'immigration et le tribunal administratif d'appel institué en Australie.

Au cours de la seconde année, les recherches déjà en cours devraient donner lieu à la publication de documents sur les sujets suivants : les prescriptions, la responsabilité délictuelle de l'Administration, l'application des lois à la Couronne, la procédure et la prise de décision, la nature des actes administratifs, le cadre juridique de la gestion des incitations financières, ainsi qu'un document général sur la modernisation du droit administratif fédéral.

La section de droit administratif collaborera aux travaux de la nouvelle section de recherche sur le règlement des litiges, notamment en matière de litiges administratifs.

Au cours des troisième, quatrième et cinquième années, d'autres recherches seront entreprises, suivant les ressources disponibles, en vue de la publication de documents sur plusieurs autres sujets pratiques : les infractions réglementaires, le statut juridique des entreprises publiques, les privilèges et immunités fiscaux et procédurales, la transformation des institutions, les recours relevant de la compétence de la Cour fédérale, un projet de loi sur la procédure administrative, la médiation en matière de protection de l'environnement, les contrats d'approvisionnement, la délégation des fonctions administratives et la privatisation, la preuve administrative, l'ordre intérieur, les recours internes, de même que la confidentialité et la divulgation de renseignements en matière administrative.

C'est sujets importants, dont l'étude est nécessaire, n'ont été traités par d'autres organismes et la Commission est en mesure de les aborder. Nous espérons que nos travaux susciteront des échanges appuyant la réforme du droit administratif. Celui-ci doit devenir plus rationnel et répondre aux besoins du Canada.

### 3. Les droits de la personne

Confrontés à la mise en oeuvre toute récente de la Charte et sous le contrecoup des décisions de la Cour suprême du Canada concernant la suprématie de la législation en matière de droits de la personne, les décideurs sont actuellement en pays inconnu. L'éventuelle sphère de recherches est vaste, et il importe d'examiner le sujet au plus tôt.

Les capacités ou les ressources d'une seule institution ne suffiront pas à satisfaire aux exigences de la Constitution adoptée depuis peu ni aux impératifs de notre engagement de longue date à faire avancer les droits de la personne. Chose certaine, la Commission ne veut pas répéter ce qui a été fait par d'autres, ce serait une mauvaise utilisation des ressources. Cela dit, nous pensons pouvoir contribuer à l'évolution du droit dans ce domaine. En formant cette section de recherche, nous nous emploierons donc en priorité à coordonner nos efforts avec les autres centres de responsabilité gouvernementaux et à rester en contact avec ceux-ci.

Tant le gouvernement (par la création d'une section des droits de la personne au sein du ministère de la Justice et par la mission confiée au secrétariat d'État dans ce domaine) que le Parlement (par l'établissement d'un sous-comité sur les droits à l'égalité) ont reconnu que la conception de programmes relatifs aux droits de la personne est une question trop importante pour être résolue au gré des décisions judiciaires interprétant une à une les dispositions concernant les droits de la personne.

Il est indéniable que les tribunaux joueront un rôle important, pour ne pas dire capital, dans l'interprétation et la mise en application de la Constitution et des autres textes législatifs en matière de droits de la personne. Cependant, les organismes consultatifs tels la Commission de réforme du droit du Canada, qui ne sont pas comme les tribunaux limités dans leur rôle d'interprètes des lois et de gardiens des libertés publiques au cadre de la contestation d'une loi ou de sa mise en oeuvre, peuvent accélérer l'adoption de textes législatifs équitables, clairs et compatibles avec les exigences de justice de la société.

La création même d'organismes de réforme du droit montre bien la prépondérance de la législation sur les décisions judiciaires dans notre système. La réforme du droit, source de textes législatifs, met l'accent sur la certitude, la clarté et la réflexion. Une réforme du droit globale permet au Parlement de pallier, ou du moins d'éviter, les erreurs commises dans le

domaine étudié. Il est notoire que la plupart des lois actuelles ont été rédigées avant l'enchâssement de la Charte dans la Constitution. Pour diverses raisons, nombre de lois fédérales comportent des lacunes substantielles, dont certaines sont très marquées. Leur révision globale en fonction des droits de la personne n'est donc pas seulement un objectif louable, elle s'impose.

Nous croyons que la Commission de réforme du droit est l'instrument idéal pour appuyer l'élaboration et la formulation de politiques législatives qui reflètent fidèlement les principes fondamentaux de la société sur le plan constitutionnel et sur celui des droits de la personne. À ce propos, nous avons déjà souligné l'intérêt de travaux de recherche et d'analyses rationnels qui doivent nécessairement précéder l'élaboration des principes de base. C'est dans ce contexte que la supériorité d'une formulation rationnelle et constante sur un système fondé sur les décisions judiciaires ressort le mieux. Une réforme du droit logique et exhaustive pourrait s'avérer un avantage décisif en ce qui concerne l'évolution des dispositions constitutionnelles en plus d'en être la principale instigatrice.

Il ne fait pas de doute que les tribunaux, les comités parlementaires et les unités administratives chargées des décisions de principe au sein des ministères contribueront tous largement à la formulation de la politique législative et à l'interprétation des lois. Cependant, l'apport d'un organisme consultatif autonome tel la Commission de réforme du droit du Canada peut utilement compléter ces efforts. La tâche complexe d'interpréter la Charte nécessitera la collaboration de plusieurs institutions, y compris la Commission, pour que les Canadiens puissent bénéficier pleinement des dispositions de la Charte.

En dépit de l'importance accordée aux droits de la personne et aux libertés publiques dans le système juridique canadien, les questions posées sont délicates et litigieuses. Il serait impensable de procéder à la hâte dans ce domaine. La consultation de spécialistes s'impose dès les premières étapes afin de mieux circonscrire les points qui méritent d'être examinés en priorité.

À l'évidence, il nous est impossible de réviser toutes les lois du Canada, il faudra choisir. Par conséquent, la Commission procédera en priorité à la création d'un groupe consultatif chargé de l'aider à formuler des stratégies de développement pour la section de recherche. L'essentiel de sa mission consistera à déterminer les domaines à étudier dans lesquels l'apport de la Commission sera vraisemblablement exceptionnel. Il n'y a aucun mérite à faire double emploi avec des travaux en cours ou à l'étape de projet dans d'autres ministères du gouvernement.

La composition du groupe consultatif n'est pas encore arrêtée mais parmi ses membres devraient figurer des représentants des centres suivants : la section des droits de la personne du ministère de la Justice, le bureau du Sous-secrétaire d'État adjoint (multiculturalisme), la section des droits de la personne et des affaires sociales du ministère des Affaires extérieures du Canada, la Commission canadienne des droits de la personne, les commissions des droits de la personne provinciales, Condition féminine Canada et le Conseil consultatif canadien de la situation de la femme.

Il conviendrait d'inviter des représentants des divers centres autonomes voués à la défense des droits de la personne et associations de protection des libertés publiques ainsi que d'autres spécialistes reconnus dans ce domaine à se joindre au groupe de travail. Sinon, on pourrait demander à chaque groupement quelles questions devraient être traitées en priorité par la Commission. Il faudrait également mettre à contribution les membres et le personnel de la Commission qui sont au fait des questions relatives aux droits de la personne.

Comme on peut le constater, nous envisageons des débuts modestes pour cette section de recherche. L'une des premières tâches à accomplir sera de rédiger des études d'ensemble qui aideront à préciser l'étendue du domaine de recherche qui nous intéresse. Une ou deux études sur des sujets particuliers dont le groupe consultatif aura dès les débuts souligné l'utilité devraient également être effectuées si elles ne sont pas d'une trop grande envergure et si le budget de la Commission le permet.

La plupart des travaux antérieurs de la Commission de réforme du droit du Canada faisaient grand cas des droits de la personne même si, il faut le reconnaître, il ne s'agissait pas de leur principal propos. La nouveauté relative de la Charte et les importants développements qu'a connus le domaine des droits de la personne dans son ensemble ont démontré la nécessité de trouver d'autres outils, et d'innover notamment dans la recherche doctrinale et les solutions législatives.

Certaines questions considérées comme étant étroitement liées à la Charte sont actuellement abordées dans le cadre de la révision du Code criminel. Ainsi, la liberté de la presse fait actuellement l'objet d'une étude dans le cadre de l'examen de la couverture des procédures judiciaires par les médias. La présomption d'innocence est considérée dans un document d'étude portant ce titre. Certains aspects de la question des délais excessifs avant la tenue du procès seront élucidés dans notre document de travail sur la tenue du procès dans un délai raisonnable. Néanmoins, un nombre considérable de sujets variés ne seront pas abordés directement dans le processus de la recodification. D'autres travaux liés au domaine des droits de la personne constitueront un prolongement naturel des efforts de la Commission en matière de droit administratif.

Nous l'avons déjà dit, la Commission entend se limiter aux domaines où elle est à même d'apporter une contribution exceptionnelle à la science et à la pratique juridiques toujours en évolution. Comme il nous reste encore d'autres centres de responsabilité gouvernementaux à consulter, il nous est impossible de conclure de façon définitive que certains champs sont inoccupés. Voici une liste de sujets de recherche que nous pourrions éventuellement examiner lorsque cette question sera résolue :

"Les incidences économiques des litiges relatifs aux droits à l'égalité sur le fédéralisme." Voilà un sujet extrêmement important qui, dans une large mesure, a été jusqu'ici passé sous silence dans la doctrine. L'étude pourrait aborder la litigieuse question de savoir quelles solutions seront mises de l'avant par les gouvernements à la suite d'une déclaration de discrimination contraire aux dispositions constitutionnelles (et d'ordonnances prises en vue de redresser la situation) à une époque où les ressources sont comptées et où, à l'évidence, elles font l'objet d'un difficile partage. Comment le gouvernement devrait-il réagir si, par exemple, un tribunal juge que le niveau de services offerts dans une province ou que le nombre de ses institutions constituent une norme à laquelle les autres provinces doivent se conformer? Une province sera-t-elle compétente pour fixer un taux annuel de dépenses ne devant pas être dépassé pour réduire la discrimination jugée inconstitutionnelle? (Certains programmes provinciaux dans le domaine du droit à un salaire égal montrent que les gouvernements sont au moins disposés à essayer de le faire.)

"Le droit à la vie privée et l'application de la loi." Ce domaine a remarquablement peu attiré l'attention, du moins en ce qui concerne les informations tirées de bases de données.

"La justice militaire et la Charte." Ce domaine a subi des changements dernièrement. En effet, des modifications ont été apportées à la Loi sur la défense nationale. Elles concernent principalement les règles relatives à la fouille, à la perquisition et à la saisie. Il semble qu'une approche plus globale du sujet s'impose. Le droit militaire est un domaine à part qui obéit à des exigences et à des objectifs qui lui sont propres. Par le passé, ce champ d'activité s'est avéré fertile en contestations constitutionnelles et quasi constitutionnelles.

"La justification de la restriction des droits et libertés garantis par la Charte" dont il est question à l'article 1 de ce texte fondamental est un sujet fort important sur le plan pratique pour les tribunaux. À l'heure actuelle, il n'y a pas de normes en matière de procédure ou de preuve pour régir ce domaine. Jusqu'ici, l'élaboration de certaines règles s'est faite au petit bonheur dans la jurisprudence. Cependant, les pratiques ne sont ni sûres, ni logiques, ni uniformes. Nous croyons que les juges apprécieraient les conseils pratiques qu'une telle étude pourrait contenir. (Qu'advient-il du mémoire de Brandeis au Canada?)

La section de recherche sur les droits de la personne décrite ici a été conçue en prévision de l'évolution et de l'essor que connaîtra ce domaine. Lorsque nos priorités auront été établies et que nous nous serons mis d'accord avec les autres centres de responsabilité gouvernementaux, nous nous attendons à ce que cette section de recherche prenne de l'ampleur au sein de la Commission.

#### 4. Le droit, la technologie et la protection de la vie

Il n'y a pas un domaine où la nécessité d'accomplir la mission de la Commission qui consiste à faire preuve d'audace et d'innovation ne se fasse sentir de façon plus pressante que dans le dossier droit et technologie. Au cours des quinze dernières années, nous avons été témoins de changements technologiques et sociaux rapides et importants. Grâce à la télévision, à la liaison par satellite, à l'ordinateur, au laser et au visiophone, les communications s'effectuent plus promptement et sont plus complexes que jamais. Les découvertes se succèdent à un rythme accéléré et les informations circulent plus rapidement dans le monde. Il ne serait pas exagéré de dire que la technologie est à l'heure actuelle le facteur de changement le plus important dans la société contemporaine.

Dès les premières années de son existence, la Commission a reconnu qu'il lui incombait, dans le cadre de son mandat, de relever le défi que pose la technologie pour le droit. Dans ses premiers ouvrages consacrés aux problèmes suscités par les rapports entre le droit et la technologie, la Commission a abordé les questions difficiles et urgentes qui se posaient dans le domaine du droit médical. La section de recherche sur la protection de la vie a été créée en vue d'analyser les points faibles et les points forts des règles du droit actuelles en matière de santé et pour proposer des réformes qui permettront de mieux s'adapter aux développements technologiques et aux valeurs changeantes de la société. Les techniques destinées à prolonger la vie constituaient le sujet délicat traité dans nos documents relatifs à l'euthanasie et à la cessation des traitements médicaux. Les nouvelles technologies permettant de déterminer la mort cérébrale ont donné lieu à des documents sur les critères de détermination de la mort. Le vaste éventail, sans cesse croissant, des techniques de modification du comportement ont fait l'objet d'une étude. Les déchets et les substances dangereuses pour l'environnement employées dans les procédés de fabrication modernes représentent une menace à laquelle se sont attaquées diverses études en matière d'environnement effectuées par la section de recherche.

Nos travaux dans les domaines liés à la santé ont été accueillis chaleureusement, non seulement par les groupes spéciaux intéressés, tels les médecins, les infirmiers et infirmières, les patients et les environnementalistes, mais aussi par le public en général. Tous nos documents de travail et

rapports ont été largement diffusés tant au Canada qu'à l'étranger. Ils ont également fait l'objet de nombreux programmes de radio et de télévision, d'éditoriaux et d'articles. Notre personnel a participé à des douzaines de réunions, conférences et colloques consacrés à ces sujets, au pays et ailleurs dans le monde. Le grand intérêt manifesté par le public pour les domaines où droit et technologie se côtoient nous a conforté dans notre résolution d'entreprendre dans ce domaine d'autres travaux dont l'utilité ne fait aucun doute.

Toutefois, trois facteurs expliquent, et dans une certaine mesure, limitent les solutions mises de l'avant par la section de recherche. En premier lieu, les réformes proposées ont été restreintes pour la plupart aux paradigmes juridiques existants. Compte tenu des problèmes pratiques pressants créés par certaines technologies nouvelles employées avant que le droit ne s'intéresse à la chose (par exemple, les techniques permettant de prolonger la vie dans les hôpitaux), tout ce qu'on pouvait faire rapidement c'était de clarifier les règles actuelles du droit et de proposer certaines solutions temporaires et limitées. Cependant, certains points fondamentaux et d'une portée considérable restent à élucider. Ils soulèvent la question de la pertinence de nos catégories juridiques et des concepts utilisés pour relever le défi que représente la technologie. Jusqu'ici, le droit s'est contenté d'essayer de combler son retard, sans grand succès d'ailleurs, parce qu'il se sert d'outils conçus pour une vie plus simple, au rythme plus lent. Confronté à une technologie efficace et puissante, caractérisée par son essor rapide, dont la mise au point et la gestion relèvent d'organismes professionnels et des multinationales qu'on ne peut, la plupart du temps, facilement ranger dans une catégorie ni réglementer, le droit joue un rôle que plusieurs qualifient de formaliste, de ritualiste et (si un effet se fait sentir) de très obstructif.

Certaines technologies ne se classent tout simplement pas aisément dans les catégories juridiques pré-établies. Ainsi, la biotechnologie ne relève pas exclusivement du droit médical ni du droit de l'environnement. En fait, elle touche à ces deux branches du droit mais certains aspects de cette discipline ne sont visés ni par l'une ni par l'autre. On peut aussi citer les communications électroniques que l'on a associées tant bien que mal au droit des transports, alors qu'en réalité il s'agit de quelque chose de très nouveau et de tout à fait différent. Ni l'une ni l'autre de ces technologies ne peuvent être très bien rangées dans les catégories actuelles et, donc, ne sont pas réglementées de façon exhaustive ni logique.

Nombre de technologies forcent la société à résoudre des questions complètement nouvelles. Cela est dû à leur efficacité, à la multiplicité des choix qu'elles offrent, aux atteintes au droit à la vie privée qu'elles permettraient, à leur caractère souvent privé et à la succession de plus en plus rapide des générations de technologies. Si toutes ces propositions sont

confirmées, le droit, qui doit refléter les valeurs et les choix de la société et servir d'agent de planification sociale, ne peut plus se soustraire à la nécessité d'exprimer de façon expresse ses valeurs et ses choix. Puisque aujourd'hui les options sont multiples, il devient de plus en plus nécessaire de décider ce que nous voulons être, de déterminer les caractères spécifiques et les attributs essentiels de l'humanité et de trouver des moyens pour les protéger. Enfin, il faut délimiter les responsabilités de chacun dans ce domaine. Les technologies peuvent résoudre certains vieux problèmes mais il ne faut pas oublier qu'elles en créent de nouveaux. Si les options technologiques sont plus nombreuses, la pression exercée sur nous pour décider quel genre de société nous voulons et concevoir des lois et des politiques sociales qui reflètent nos aspirations n'en est que plus grande.

Une section de recherche vouée à la réforme du droit comme celle-ci peut également contribuer à préciser le rôle de surveillance et de prévision que le droit et les organismes de réforme du droit peuvent jouer. Les défis que représentent les technologies à croissance rapide sont tels que nous ne pouvons plus nous permettre de réagir après coup en prenant diverses mesures législatives correctives. En matière de droit, souplesse et innovation sont les mots d'ordre. Les réformateurs du droit devront acquérir de nouvelles compétences et recourir à des mécanismes nouveaux pour prévoir l'avenir. Il est par conséquent impérieux de faire appel à des équipes multidisciplinaires pour mener nos travaux à bien et de considérer attentivement les valeurs et les perceptions changeantes du public.

Le deuxième facteur influe sur l'attitude jusqu'ici plus ou moins exclusivement défensive ou protectrice adoptée par la section de recherche. Nos propositions de réforme ont été, dans une large mesure, axées sur les aspects de la technologie qui sont susceptibles de menacer les valeurs humaines et l'intégrité physique des individus ou d'y porter atteinte. Cette orientation était justifiée compte tenu des difficultés et des technologies examinées jusqu'à maintenant. Citons, par exemple, les technologies de réanimation qui sont parfois utilisées pour prolonger les souffrances et l'agonie du patient, les procédés de stérilisation et les techniques de modification du comportement qui portent parfois atteinte à l'intégrité physique et aux intérêts du patient, les façons de disposer des déchets dangereux qui mettent gravement en danger l'environnement et la santé humaine. Chose certaine, ce souci de protection devrait demeurer l'une des priorités et des préoccupations du législateur étant donné que la plupart des technologies, à des degrés divers, peuvent comporter des aspects attentatoires et dangereux.

Sans renier son rôle de protecteur de l'intégrité physique et des valeurs humaines, le législateur peut et devrait agir aussi à d'autres titres en matière de technologie. Il devrait permettre ou favoriser la mise au point et l'application

des technologies utiles à la société. Ayant jusqu'ici effectué des travaux axés, dans une large mesure, sur le droit pénal nous avons, à n'en pas douter, eu tendance à insister sur les délits. Nous commençons lentement et prudemment à considérer le droit comme une force éventuellement positive dans la société. Le droit peut tout aussi bien servir de levier que de frein. Il se peut fort bien que les travaux de recherche orientés dans cette direction contribuent à la réforme ou à l'abrogation de textes législatifs qui font obstacle à la mise au point et à l'application des technologies utiles.

Cependant, dans cette voie, il conviendra toujours d'avancer avec prudence. L'un des plus importants objectifs d'une section de recherche sur le droit et la technologie doit être de faire la part avec soin entre les actions qui facilitent la mise au point et l'application des technologies acceptables et utiles, d'une part, et celles qui enferment le droit dans un rôle passif à l'égard de la technologie et qui permettent aveuglément que les technologies deviennent "irrésistibles, irrévocables et irréversibles", en dépit des menaces qu'elles représentent pour l'identité, l'intégrité physique et les valeurs humaines.

Il faut souligner, enfin, un troisième facteur qui a influé jusqu'ici sur la façon d'aborder la technologie par la section de recherche sur la protection de la vie. Les technologies étaient limitées à deux domaines, soit le droit de la santé et le droit de l'environnement. Ces deux champs d'activité sont vastes mais ils ne représentent qu'un point de départ pour qui veut étudier la technologie et le droit, sujet dont la portée est plus considérable encore.

Il serait vain d'effectuer des travaux de recherche portant sur le droit et la technologie sans concentrer ses efforts sur diverses technologies précises. Bien que ces dernières aient été, dès le départ, l'un des principaux sujets d'intérêt, selon nous, l'exploration de ce sujet à ce niveau d'abstraction aboutirait à des conclusions trop générales pour être d'une quelconque utilité. Après tout, en pratique, la technologie n'existe pas, il n'y a que des technologies. Les technologies des diverses disciplines sont, en outre, très différentes les unes des autres pour ce qui est des questions relatives aux valeurs qu'elles soulèvent, des parties intéressées et des conséquences qu'elles entraînent sur le plan juridique. La décision d'ajouter le droit de l'environnement comme sujet d'étude de la section de recherche nous a permis d'élargir le champ de notre expérience et de nos connaissances en matière de technologie et de droit et de nous préparer à attaquer la question dans son ensemble.

L'heure est venue de faire déboucher la recherche en matière de technologie et de droit sur d'autres domaines qui suscitent des questions nouvelles et sans réponse. Nous l'avons dit, bon nombre des premières études effectuées par la section de

recherche étaient axées principalement sur l'individu, et ne tenaient pas compte des dimensions institutionnelle et sociale. L'accent avait donc été mis sur les droits et les intérêts du patient parce que cet aspect nécessitait le plus l'attention à l'époque. Depuis, il est devenu évident que des solutions de principe globales exigent que l'on examine davantage le contexte institutionnel dans lequel se posent maintenant les problèmes d'ordre moral et juridique étant donné le nombre des parties intéressées et la gravité des questions à considérer avant de prendre une décision. C'est particulièrement vrai en matière de soins de santé. Les politiques législatives ou quasi législatives qui n'énoncent que les droits et les obligations des patients et des médecins, sans égard à la dynamique et aux règles du cadre institutionnel plus large ni au fractionnement et au partage de plus en plus fréquents des responsabilités qui en résultent, ne seront pas assez globales ni efficaces.

Au cours des prochains mois, nous publierons plusieurs études qui sont presque achevées : la pollution en milieu de travail, les pesticides, la répression de la pollution et la pollution par les produits de consommation.

À la fin de la première année, nous comptons faire paraître des documents qui sont en bonne voie et qui portent sur les sujets suivants : l'expérimentation sur les êtres humains, la biotechnologie, les droits des autochtones et l'environnement et le statut juridique du fœtus.

Avant d'élargir la mission de recherche de la section au-delà des questions de santé et de droit de l'environnement, il nous faut consulter davantage de spécialistes en droit et technologie pour décider quels sujets devraient être examinés en profondeur lorsque les institutions concernées n'arrivent pas à combler les besoins. Après quoi, nous lancerons plusieurs travaux qui débiteront vers la fin de la première année et se poursuivront jusqu'aux quatrième et cinquième années du programme, si le budget le permet. Suite à des consultations préliminaires, on peut d'ores et déjà mentionner les sujets d'étude suivants : le génie génétique, l'expérimentation génétique et les banques d'organes, la répartition des technologies rares en matière de santé, l'alimentation forcée dans les hôpitaux et les prisons, les médicaments d'ordonnance et ceux qui sont en vente libre : le contrôle, l'approbation et la mise en marché, et enfin, le contrôle de l'industrie alimentaire.

Il a été suggéré que nous entreprenions une étude sur l'informatique, c'est-à-dire sur les différentes techniques qui permettent de disséminer l'information. La question est pertinente et pressante. Ainsi, la Loi sur le droit d'auteur, qui fait à peine allusion à la communication par radio, ne peut pas protéger convenablement les droits de propriété ou de représentation sur les oeuvres transmises par satellite ou enregistrées sur bande magnétoscopique, formes de technologies

inconnues et insoupçonnées au moment de la rédaction du texte législatif. Cependant, on tente actuellement de mettre à jour la Loi sur le droit d'auteur. Un examen de base philosophique s'impose en ce qui concerne la protection des droits sur des formes de propriété et d'expression des idées qui ne sont pas reconnues à l'heure actuelle.

La protection du droit d'auteur sur des oeuvres transmises par de nouveaux supports technologiques ou fixées sur ceux-ci est une question pressante. Il suffit de lire les journaux pour se convaincre de la fréquence des actes de piraterie commis au sujet de logiciels ou d'émissions de la télévision payante. La retransmission des signaux de télévision en provenance des États-Unis a été un ferment de discorde avec nos voisins du Sud. Si le législateur canadien ne protège pas mieux les innovateurs, on craint que l'essor de la recherche et du développement ne soit freiné. Les questions soulevées dans ce domaine sont graves et les répercussions extrêmement importantes. Ce sujet mérite d'être considéré attentivement.

Plusieurs autres problèmes intéressant le droit et la technologie pourraient être examinés. Parmi ceux-ci, citons la monétique et les transferts de fonds, la câblodistribution, la protection du droit à la vie privée, l'ordinateur, le délit informatique, les aspects consommation et commerce de la technologie, le flux transfrontière de données et l'usage du vidéo, du téléphone et de l'ordinateur dans la pratique juridique et l'administration judiciaire.

L'étude de ces questions débouchera sur de nombreuses propositions de réforme pratiques et nécessaires. La plupart d'entre elles exigent certains travaux de recherche et d'analyse multidisciplinaires, autonomes et à longue échéance. Aucun de ces problèmes ne sont actuellement examinés de façon convenable par les institutions existantes.

## 5. Pour un règlement plus efficace des litiges

L'une des mesures importantes du degré de civilisation d'une société est la qualité du système de justice dont jouissent les citoyens. Il s'ensuit que le système de justice d'une société devrait refléter ses valeurs fondamentales. La société canadienne s'est développée, généralement parlant, en conciliant ses diversités de façon paisible, sans révolution ni guerre civile. Notre système de justice, fondé sur le système contradictoire, ne reflète cependant pas toujours cet aspect qui est tout à notre honneur. Cet état de choses suscite de plus en plus d'intérêt à l'égard de meilleures procédures de résolution des différends qui soient plus conformes à la culture et aux valeurs canadiennes. Bref, il nous faut promouvoir un recours plus fréquent à la collaboration et au compromis dans la pratique juridique ainsi qu'une réduction de la confrontation et de l'agressivité.

Aux États-Unis, où l'on peut dire que le système contradictoire a atteint la "pureté la plus rigoureuse", on se préoccupe beaucoup de la question. L'ancien juge en chef de la Cour suprême des États-Unis, Warren Burger, a fait une mise en garde devant l'American Bar Association réunie en février 1984 au sujet du système de justice américain :

[TRADUCTION]

[...] qui ne doit pas s'appuyer exclusivement sur la contestation contradictoire pour résoudre les différends. Certains ne pourront être réglés que par voie judiciaire, mais à l'égard d'un bon nombre, la contestation contradictoire devrait en temps opportun subir le même sort que le combat judiciaire. Notre système est trop coûteux, trop douloureux, trop destructeur, trop inefficace pour une nation véritablement civilisée. C'est une erreur de considérer le processus contradictoire comme le principal moyen de trancher des demandes conflictuelles, et il faut y remédier.

Nous souscrivons à ce point de vue. Bien que les choses ne soient heureusement pas aussi mauvaises au Canada qu'aux États-Unis, la complexité de la vie moderne donne lieu à un nombre croissant de litiges, augmentant les coûts et allongeant les délais. Nous pouvons et nous devons rendre notre système de justice plus efficace et moins coûteux. Pour y arriver, il nous faut réduire l'hostilité inhérente au système contradictoire et mettre l'accent sur la collaboration plutôt que sur la confrontation. Il faut faire ressortir la nécessité du recours à la médiation plutôt qu'au procès, la nécessité du compromis plutôt que du conflit. De nombreuses améliorations peuvent être apportées au procès pour simplifier le processus actuel, le rendre plus compatible avec la négociation et la résolution des différends qu'il ne l'est présentement.

Nous ne prétendons pas que le règlement des litiges par le processus judiciaire contradictoire est toujours inefficace et inadéquat. Ce n'est pas toujours la façon la plus efficace et la plus adéquate pour régler les conflits. Trop souvent, le coût du procès traditionnel, tant sur le plan personnel que sur le plan financier, est trop élevé pour les Canadiens ordinaires. Nous pouvons faire mieux. D'ailleurs, nous sommes déjà sur la bonne voie.

Dès le début, la Commission de réforme du droit du Canada a tenté de trouver des façons d'encourager le règlement des conflits, d'éviter les pertes de temps devant les tribunaux et de réduire les dépenses. Nos propositions sur les conférences préparatoires au procès ont été adoptées en partie dans le cadre de la Loi de 1985 modifiant le droit pénal. Si elles n'ont pas été promulguées par le législateur, nos suggestions sur la communication de la preuve (rapport 22 (1984)) et sur la

déjudiciarisation n'en sont pas moins reflétées dans les pratiques administratives de notre système de justice. Plus récemment, le Parlement reconnaissait dans un texte législatif, le nouveau projet de loi sur la réforme du divorce, les propositions de la Commission voulant que la médiation constitue une solution de rechange au procès. (Rapport intitulé Le droit de la famille, 1976)

Nous entendons continuer nos travaux pour améliorer la résolution des litiges au Canada en créant une nouvelle section de recherche sur le règlement des litiges. Presque toutes les personnes consultées ont exprimé l'avis qu'il fallait accorder la priorité à ce sujet. Cette nouvelle section de recherche examinera le système judiciaire actuel en vue de formuler des recommandations de réforme et étudiera d'autres modes de résolution des litiges. Les travaux seront répartis en deux phases :

### La phase I

La première phase de l'étude consiste à analyser le procès actuel au Canada. Les juges et les autres intervenants du système de justice voudraient en faire un processus aussi rapide et peu coûteux que possible. Toutefois, il est véritablement étonnant de constater la pénurie de données sur notre système de procès et sur son fonctionnement.

Le Conseil canadien de la magistrature désire participer à cette étude tout comme l'Association du Barreau canadien. Les fonctionnaires du ministère de la Justice appuient la création de cette section de recherche et nous nous attendons à ce que les gouvernements provinciaux apportent aussi leur contribution.

Nous envisageons donc d'effectuer une enquête sur le procès canadien actuel. L'objectif principal de cette recherche serait de combler le plus possible les lacunes des données disponibles. Nous tenterons de déterminer le rythme et le coût d'un procès dans les divers tribunaux du pays. L'enquête permettrait de recueillir l'opinion des personnes qui jouent un rôle de premier plan dans le procès afin de déceler non seulement ses points faibles mais aussi ses points forts. Nous tenterons de découvrir pourquoi certaines techniques donnent de bons résultats et d'autres non. Des données de base seront recueillies dans le cadre de cette enquête. L'objectif de cette phase des travaux n'est pas de formuler des recommandations définitives mais de préciser des méthodes permettant d'accélérer le rythme du procès qui ont amélioré la situation dans divers tribunaux et, donc, pourraient être examinées et adoptées par d'autres tribunaux du pays. En d'autres termes, nous tenterons de décrire le système actuel et de proposer quelques voies de réforme possibles qui ont fait leur preuve dans certaines juridictions.

Nous ne pourrons marquer de véritable progrès dans ce domaine sans l'apport de la magistrature et l'appui des autres participants clés. Nous espérons découvrir des pratiques et des traits de personnalité qui contribueront à rendre le procès plus efficace. La résistance au changement sera l'un des plus importants facteurs à apprécier. Il s'ensuivra vraisemblablement une approche keynésienne du système contradictoire, dans le cadre de laquelle des modifications, et notamment une plus grande participation des juges, seront proposées plutôt que le rejet en bloc du système actuel.

La publication des conclusions de la Commission à l'issue de cette phase de la recherche devrait avoir lieu d'ici deux ans. Le document d'étude, tel qu'il sera publié, présentera un aperçu des conclusions, et comportera des analyses, des travaux de synthèse et d'interprétation. Nous établirons des comparaisons entre divers tribunaux provinciaux. Des articles plus courts et certains rapports provisoires pourraient aussi être publiés au cours de la phase I. Après l'enquête initiale, d'autres travaux seront effectués par la Commission au cours des deux ou trois années qui suivront pour élaborer des propositions de réforme législative détaillées ou des projets-pilotes.

La phase de collecte des données de cette étude, qui sera effectuée par le personnel de la Commission, sera placée sous la direction générale d'un comité consultatif composé des représentants du Conseil canadien de la magistrature, de l'Association du Barreau canadien, de la Commission de réforme du droit du Canada et des représentants des provinces. Pendant le suivi seront élaborées les recommandations et les actions proposées, et la collaboration de ces mêmes groupes sera recherchée. Toutefois, il faut admettre la possibilité que des points de vue divergents puissent être exprimés en ce qui concerne les étapes futures des travaux.

## La phase II

Il ne suffit pas de simplement améliorer les procédures de résolution des différends du système actuel, bien qu'il s'agisse de notre première priorité. Il nous faut aussi, en même temps, examiner d'autres méthodes de résolution des litiges, mettre au point des projets-pilotes, les évaluer, puis voir à les faire connaître. Par conséquent, la phase II de l'étude sera élaborée au fur et à mesure de la réalisation de la phase I.

L'idée de suggérer d'autres mécanismes pour la résolution des différends n'est pas nouvelle. La création de la cour d'équité au XIII<sup>e</sup> et au XIV<sup>e</sup> siècles en Angleterre reposait sur la volonté de trouver des façons d'améliorer les mécanismes en place. En réalité, les tribunaux de common law du roi sont nés, en Angleterre, de la promesse d'une meilleure justice que

celle des cours seigneuriales. Les tribunaux administratifs qui ont connu un essor rapide au cours du siècle et qui font maintenant partie intégrante du système de justice, constituent souvent une autre façon de régler les litiges habituellement dans des domaines spécialisés.

En réponse à des inquiétudes exprimées dernièrement au sujet du prononcé des jugements dans le cadre du système contradictoire, on note un regain d'intérêt pour d'autres modes de résolution des différends. Au cours des dernières décennies, bon nombre de progrès importants ont été réalisés et ce, en particulier aux États-Unis où il existe maintenant environ 200 programmes ayant trait à la résolution des différends. Ce chiffre ne comprend pas les requêtes spécialisées dont le nombre est encore plus élevé dans des domaines tels la médiation en matière de divorce et d'environnement et l'arbitrage en matière de consommation.

Au Canada, l'élaboration de programmes de résolution des différends n'a pas pris beaucoup d'ampleur jusqu'ici. Depuis des années, la Cour suprême de l'Ontario a imposé avec succès la conférence préparatoire au procès dans les causes civiles. Au moins trois projets communautaires ont été lancés à Halifax, Kitchener-Waterloo et à Windsor (malheureusement, on a récemment renoncé à poursuivre ce dernier). La Commission de réforme du droit a parrainé un programme expérimental de déjudiciarisation dans East York. Un organisme national appelé Mediation Canada a été fondé. De nombreux groupements partisans de solutions de rechange au système actuel se forment à l'université York, à l'université de Windsor et ailleurs. Une importante conférence sur le sujet a été tenue dernièrement à Winnipeg. Des particuliers offrent leurs services à titre de conciliateurs professionnels. Des programmes de formation destinés aux médiateurs sont maintenant offerts en Colombie-Britannique. À l'évidence, il est indispensable que des recherches et des expériences soient effectuées dans ce domaine et qu'une meilleure coordination des efforts soit assurée.

Bien entendu, la Commission de réforme du droit se consacrerait aux sujets qui relèvent du gouvernement fédéral, notamment le divorce, le droit administratif, la fiscalité, la faillite, les sociétés et les questions du ressort de la Cour fédérale du Canada. Il convient d'ajouter toutefois, qu'un tel programme bénéficiera de la collaboration de divers organismes privés, des gouvernements provinciaux ou des organismes de réforme du droit.

L'objectif principal de ces travaux de recherche serait de faciliter l'accès au système de justice aux citoyens et d'augmenter leur satisfaction à son égard, tant sur le plan de la procédure que du fond, en réduisant les coûts et les délais entraînés par la résolution des différends et en éliminant toute confrontation inutile et toutes complications procédurales ou bureaucratiques. Il faut non seulement créer de nouveaux mécanismes pour la résolution des différends mais il faut aussi

favoriser l'adoption de nouvelles attitudes à l'égard des conflits de manière que ces procédures soient reconnues et ne deviennent pas une étape de plus dans un processus déjà complexe.

Avant d'entreprendre toute recherche, il convient en premier lieu d'en clarifier les objectifs et de préciser les valeurs sur lesquelles elle reposera. Une revue de la littérature sur le sujet révèle qu'en général, l'amélioration des modes de résolution des différends poursuit quatre objectifs distincts : (1) soulager les tribunaux des arriérés de travail et réduire les coûts et les délais injustifiés, (2) faire participer davantage la collectivité à la résolution des litiges, (3) rendre la justice plus accessible aux citoyens et (4) fournir un mode de résolution plus satisfaisant et plus efficace, ce qui améliorerait la qualité de la justice et la perception qu'en ont les citoyens.

Bien que ce sujet ait fait couler beaucoup d'encre, il est étonnant de constater la pénurie de travaux de recherche empirique rigoureux. Seul un nombre limité d'études américaines comportent l'élaboration d'un modèle expérimental et tentent de le comparer à d'autres modes de résolution des litiges tout en utilisant le processus judiciaire traditionnel à titre de contrôle. La plupart des études contiennent simplement des descriptions du projet : nombre de dossiers, provenance de chacun, temps moyen consacré à chaque dossier, coût moyen par dossier et autres indicateurs de "rendement." En outre, ces analyses reposent sur des bases qui sont loin d'être uniformes, ce qui rend difficile, sinon impossible, la réalisation de toute comparaison utile.

Au Canada, ce manque de recherches empiriques est encore plus aigu. Les Canadiens, dont les valeurs et la culture sont différentes, ont une façon d'aborder les conflits qui peut s'écarter de celle des Américains. Les études américaines ne sauraient donc, par conséquent, être acceptées d'emblée ici sans que d'autres travaux ne soient effectués.

La Commission envisage une étude à longue échéance sur les modes de règlement des litiges. Au début (la première année du moins), des contacts seront établis avec les groupements qui travaillent à l'heure actuelle dans ce domaine au Canada et à l'étranger. Il nous faut délimiter soigneusement les champs d'activité qui nécessitent une étude. Si les autres ne peuvent ni ne veulent entreprendre de travaux, nous devrions nous en charger, forts des conseils et de la collaboration des autres institutions et personnes intéressées.

Les questions qui doivent être étudiées sont nombreuses. Pour apprécier l'efficacité des diverses techniques de résolution des différends, il nous faut tenir compte non seulement des aspects économiques ou financiers, mais aussi de facteurs relevant de la psychologie, de la sociologie, de la

culture et de la science juridique, et notamment des analyses de la théorie du conflit humain et du rôle du conflit dans la société canadienne. Il faut effectuer une analyse méthodique dans laquelle on tentera d'associer un type de différend avec le mode de résolution qui lui convient conformément à la typologie ou à la taxonomie des conflits. Quels différends devraient continuer d'être réglés par le système actuel? Lesquels devraient être soustraits à ce régime et solutionnés par d'autres mécanismes? Lesquels devraient faire l'objet d'expérimentation, soit dans le système actuel ou dans un autre régime? Les litiges portant sur la faute médicale pourraient faire l'objet d'une étude particulière.

Il faut décider si les solutions de rechange proposées ne fournissent pas simplement une justice de second ordre aux personnes à faibles revenus, ce qui porte atteinte à leurs droits en leur rendant les tribunaux moins accessibles et en permettant de ce fait que la résolution du problème du coût élevé de l'accès au système judiciaire soit reportée et s'il ne s'agit pas d'une façon déguisée pour l'État d'exercer plus de contrôle sur la société? Dans l'affirmative, est-ce souhaitable? Peut-on éliminer, ou du moins réduire, les effets négatifs de la bureaucratisation? D'autres programmes sont-ils susceptibles d'assurer plus de justice sur le plan de la procédure et du fond? Dans quelle mesure peuvent-ils et doivent-ils être intégrés ou associés au système de justice existant?

Il faut déterminer dans quelle mesure l'application des solutions de rechange exige l'intervention de praticiens dont les connaissances ne sont pas celles des intervenants en place dans le système judiciaire. Ainsi, les médiateurs devraient-ils appartenir à une profession distincte, assurant la formation de ses membres, précisant les conditions d'agrément et édictant ses propres règles? Les médiateurs devraient-ils être habilités à invoquer quelque privilège garanti par la loi? Quelles modifications, le cas échéant, devraient être apportées à l'enseignement du droit?

L'approche globale que recommande la Commission nécessiterait non seulement des travaux de recherche sur les règles du droit procédural et substantif, mais aussi sur certains aspects de la philosophie, de la science juridique, de la sociologie, de l'anthropologie, de l'économie, de l'administration, de la psychologie, de la statistique, de l'histoire, des sciences politiques et du travail social. Une telle approche multidisciplinaire exigera le concours des spécialistes des différentes disciplines dans les universités.

La création d'une telle section de recherche est impensable sans la collaboration d'associations privées et de corporations. L'Association du Barreau canadien a déjà indiqué qu'elle serait heureuse de participer à l'élaboration des études de la phase II, à la formulation des propositions de réforme et

aux efforts accomplis en vue d'en assurer l'adoption. Le Conseil canadien de la magistrature s'est montré intéressé à collaborer aux travaux de la phase II. Plusieurs groupes canadiens concernés par la résolution des différends ont également offert leur aide. Collaboration et coordination sont les éléments essentiels d'un projet comme celui-là. Il faut à tout prix éviter de faire double emploi et de répéter des travaux entrepris par d'autres. D'autres groupes devraient être invités à faire des travaux de recherche si c'est possible, et nous devrions nous limiter aux recherches que les autres ne peuvent effectuer.

Au cours de la dernière décennie, l'intérêt suscité par les solutions de rechange s'est accru énormément. Bien que ces techniques aient fait leurs preuves, il est impérieux de poursuivre la recherche empirique objective afin de modérer ceux qui se montrent trop optimistes et de rallier les sceptiques. En outre, ces travaux devraient viser l'exhaustivité pour que les besoins du système juridique canadien et de la société dans son ensemble soient évalués convenablement et que les effets des propositions sur ces derniers soient mesurés. Cette façon de procéder est la seule qui puisse garantir l'élaboration d'un système légal harmonieux qui permette une résolution efficace et équitable de tous les différents types de conflits humains. De cette manière, notre système de résolution des différends reflétera plus fidèlement les valeurs durables de la société canadienne.

## 6. La modernisation et la simplification des lois fédérales

L'élaboration de recommandations visant à améliorer, moderniser et réformer les lois fédérales est la mission essentielle confiée à la Commission. Pour s'en acquitter, elle a créé une équipe chargée de la mise à jour des lois. Dans le cadre général des travaux effectués par cette équipe, la Commission a procédé à la révision de diverses lois fédérales dont l'inéquité et la désuétude avaient été démontrées ou dont la modernisation s'imposait.

Pour illustrer notre propos, citons le rapport au Parlement intitulé La saisie des rémunérations versées par la Couronne du chef du Canada (rapport n° 8). Dans ce document, la Commission a mis en lumière l'injustice de la loi qui soustrayait à toute saisie-arrêt le salaire des fonctionnaires fédéraux. Cette exemption reposait sur la notion de prérogative royale au nom de laquelle les tribunaux n'étaient pas autorisés à rendre contre Sa Majesté une ordonnance liant les deniers de l'État ou ses biens. Il a été démontré que l'un des effets les plus inévitables de cette exemption se faisait sentir dans l'exécution des ordonnances alimentaires. En raison de ce privilège, les revenus des fonctionnaires fédéraux, contrairement à ceux des autres employés, ne pouvaient faire l'objet d'une saisie-arrêt pour satisfaire à leurs obligations alimentaires envers leur famille. Pour corriger ce déséquilibre, la

Commission a recommandé l'abolition de toutes les exceptions de saisie-arrêt, de séquestre ou toute autre forme de saisie s'attachant aux salaires, traitement ou autres formes de rémunération versés par la Couronne et par le gouvernement du Canada. Cette recommandation a été rapidement adoptée par le Parlement dans la Loi sur la saisie-arrêt et la distraction de pensions, S.C. 1980-81-82-83, chap. 100, art. 5. Pour d'autres exemples de recommandations de réforme faites par l'équipe chargée de la mise à jour des lois, on consultera le rapport n° 7 ayant pour titre L'observance du dimanche et le rapport n° 11 intitulé Le chèque : un peu plus moderne.

Dans son nouveau programme de recherche, la Commission aimerait conserver la possibilité d'examiner certains aspects des lois fédérales qui ont besoin de réforme mais qui ne sont pas du ressort de nos principales sections de recherche. Elle conserverait ainsi une certaine latitude lui permettant de s'attaquer aux problèmes isolés qui peuvent se poser, sans être obligée de soumettre un nouveau programme de recherche.

Au cours des consultations tenues au sujet du nouveau programme de recherche, on a suggéré de nombreux sujets d'étude. Ils vont de la modernisation et de la simplification des lois fédérales comme la Loi de l'impôt sur le revenu à la recherche fondamentale sur l'autonomie administrative des autochtones et des Indiens dans le contexte de l'administration de la justice pénale. À l'issue d'un grand nombre de séances de consultation et en raison de la pénurie de ressources financières et de personnel spécialisé, nous n'avons retenu que les sujets suivants : la Loi sur l'intérêt canadienne, la justice autochtone et d'autres questions mineures suggérées par les organismes de réforme provinciaux ou les ministères du gouvernement fédéral.

Une partie de nos travaux sera axée sur la simplification des documents du gouvernement fédéral. On a attiré l'attention de la Commission sur le fait que la complexité des formulaires du gouvernement forçait certains bénéficiaires des pensions du gouvernement canadien à consulter un avocat pour s'y retrouver alors que l'information donnée dans les documents du gouvernement devrait être simple. L'emploi d'une langue courante dans les formulaires réduirait les dépenses. Les fonctionnaires n'auraient plus à perdre du temps à expliquer les directives et l'information figurant sur les formulaires et les brochures. Les coûts de la traduction seraient réduits puisque moins de mots seraient traduits, tant de l'anglais au français que du français à l'anglais.

À l'heure actuelle, un conseiller de la Commission travaille à temps partiel sur un projet-pilote. Il révisé de façon officieuse les formulaires et les brochures d'information de certains ministères fédéraux. Ses conseils, sans caractère officiel, ont été accueillis favorablement par différents fonctionnaires. La Commission prévoit un programme plus officiel

qui pourrait, tant en anglais qu'en français, inciter et aider les rédacteurs de formulaires fédéraux des divers ministères à concevoir des formulaires utilisant des mots du langage ordinaire. Nous unissons nos efforts à ceux du Conseil canadien de la documentation juridique qui s'est déjà engagé dans cette voie. Des projets de ce genre ont été couronnés de succès au Royaume-Uni et en Australie. À notre avis, ils s'avéreront profitables pour le Canada aussi.

Beaucoup d'autres points pourraient être examinés dans le cadre de cette section de recherche si cela était jugé opportun. L'un des avantages importants de cette formule est de permettre au Parlement et au ministère de soumettre à la Commission des questions d'actualité. C'est une pratique que nous voulons encourager. La Commission estime qu'elle doit maintenir la section de recherche chargée de l'étude des sujets divers pour rester flexible et être en mesure de répondre rapidement à des besoins de ce genre, comme à d'autres d'ailleurs.

#### E. LA RÉPARTITION DES RESSOURCES

Il est difficile de prévoir avec précision la répartition des ressources au titre de la recherche. Il est malaisé de dire à l'avance si les chercheurs seront des juristes expérimentés ou des débutants, s'ils travailleront à temps plein ou à temps partiel, s'ils occuperont un bureau à Ottawa ou dans leur propre organisme, s'ils auront besoin de frais de déplacement et de soutien financier. Nous faisons davantage appel à des chercheurs de l'extérieur au cours des premières phases de la recherche. Pendant les étapes ultérieures, les travaux sont principalement confiés aux chercheurs de la Commission. D'après les résultats antérieurs, cependant, nous pouvons fixer approximativement la proportion du budget nécessaire pour atteindre les objectifs de recherche de chaque section de recherche.

Par le passé, environ 65 % du budget total alloué pour les dépenses non salariales a été consacré aux contrats de recherche, le solde étant affecté aux salaires des fonctionnaires et des membres de la Commission, aux services de secrétariat, aux publications, aux services d'information, aux consultations, aux déplacements et aux fournitures, bref, aux dépenses courantes d'un organisme public. Nous espérons obtenir à peu près le même taux de financement qu'antérieurement, conformément au budget de dépenses 1985-1986, sauf en ce qui concerne la réduction graduelle d'années-personnes à laquelle s'est engagé le gouvernement. Nous prévoyons réduire les coûts administratifs pour augmenter les dépenses de la recherche.

Par conséquent, au cours des cinq prochaines années, nous répartirons comme suit les fonds de la recherche :

SECTION DE RECHERCHE	Année 1	Année 2	Année 3	Année 4	Année 5
Droit pénal*			20 %	20 %	20 %
a) Règles de fond	10 %	10 %			
b) Procédure	30 %	20 %			
Droit administratif	20 %	20 %	20 %	20 %	20 %
Droits de la personne	5 %	10 %	20 %	20 %	20 %
Technologie et protection de la vie	10 %	15 %	15 %	15 %	15 %
Règlements des litiges	20 %	20 %	20 %	20 %	20 %
Modernisation	5 %	5 %	5 %	5 %	5 %
	100 %	100 %	100 %	100 %	100 %

\*Les deux sections de recherche sur le droit pénal sont fusionnées pendant les troisième, quatrième et cinquième années.

Pendant la première année, la section de recherche sur les règles de fond du droit pénal sera réduite, puis fusionnée avec la section de recherche sur la procédure pénale pour former une seule section de recherche sur le droit pénal. Cette équipe sera à peu près de la même taille que les autres contrairement aux années antérieures où elle était beaucoup plus nombreuse. Au fur et à mesure de la réduction de la section de recherche sur les règles de fond, les sommes qui lui étaient destinées seront transférées à la section de recherche sur le règlement des litiges. De même, les fonds affectés à la section de recherche sur la procédure pénale seront versés graduellement à l'équipe de recherche sur les droits de la personne. La section de recherche sur la technologie et la protection de la vie prendra de l'ampleur à mesure que seront achevés les travaux relevant du domaine de la santé et de l'environnement. Cinq pour cent seulement du budget total alloué à la recherche est affecté à l'équipe chargée de la modernisation et la simplification des lois. Comme par les années passées, environ 20 % du budget de la recherche sera consacré à la section de recherche sur le droit administratif.

À l'avenir, la Commission dressera le plan de dépenses de la partie III de manière à refléter son activité courante, et notamment, les objectifs, les résultats prévus et les exigences financières. Tout écart important dans le programme sera signalé et justifié.

Il convient de faire remarquer que nous avons accepté l'offre du Bureau du contrôleur général qui nous aidera à clarifier nos objectifs et à concevoir de meilleurs indicateurs

de rendement pour mesurer l'efficacité du programme de recherche. Signalons également que des discussions sont en cours en vue de décider quels mécanismes permettraient le mieux de réexaminer périodiquement l'activité de la Commission.

035480007

DEPT OF JUSTICE  
MIN. DE LA JUSTICE

APR 2 1993

LIBRARY / BIBLIOTHÈQUE  
CANADA