

# **LES ORGANISMES DE RÉFORME DU DROIT**

Gavin Murphy

Les vues exprimées dans le présent document sont celles de l'auteur et n'engagent nullement le ministère de la Justice du Canada.

© Groupe de la coopération internationale — 2004

AVANT-PROPOS

## **1 L'ÉMERGENCE D'UNE IDÉE**

1.1 LES PREMIÈRES INSTITUTIONS

1.2 L'ÉPOQUE DES COMMISSIONS DE RÉFORME DU DROIT

## **2 L'ÉTABLISSEMENT D'UN ORGANISME DE RÉFORME DU DROIT**

2.1 ORGANISATION

2.1.1 Création

2.1.2 Ressources financières

2.1.3 Composition

2.1.4 Nature et étendue des travaux

2.1.5 Indépendance et comptes à rendre

2.2 FONCTIONNEMENT

2.2.1 Programmes de recherche

2.2.2 Méthode de travail

2.2.3 Forme du rapport

2.3 ÉVALUATION DU TRAVAIL ACCOMPLI

## **3 LISTE DE VÉRIFICATION**

ANNEXE : APERÇU DE QUELQUES ORGANISMES

BIBLIOGRAPHIE

NOTES



## **AVANT-PROPOS**

Dans le cadre de ses activités, le Groupe de la coopération internationale du ministère de la Justice du Canada effectue des recherches sur divers sujets. Bien que ces recherches revêtent un intérêt certain sur le plan théorique, elles sont entreprises avant tout dans un but bien concret, soit d'aider des pays étrangers à moderniser leur justice.

La présente étude porte sur cette institution relativement moderne qu'est l'organisme spécialisé de réforme du droit. Après un vaste survol historique, les pages qui suivent offrent un examen détaillé du rôle, de l'organisation et du fonctionnement des organismes de réforme au Royaume-Uni, au Canada et dans d'autres pays du Commonwealth.

Fondée notamment sur des entrevues personnelles avec d'anciens ou d'actuels présidents, directeurs généraux ou autres membres d'organismes de réforme du droit, cette étude est à notre connaissance le texte le plus à jour et le plus fouillé sur le sujet. La profondeur des analyses, l'importance des notes en fin de texte et le caractère détaillé de la liste des questions à prendre en considération lorsqu'on veut instituer une organisation de cette nature reflètent d'ailleurs très bien la volonté de rédiger un document axé sur l'action.

Serge Lortie  
Directeur  
Groupe de la coopération internationale  
mars 2004



# 1

## L'ÉMERGENCE D'UNE IDÉE

Le droit doit être stable, mais il ne peut être statique. Le défi consiste à faire en sorte que le système juridique réponde constamment aux besoins en évolution de la société. Or un des outils les plus efficaces pour faire changer le droit est sans conteste l'organisme spécialisé de réforme du droit.

### 1.1 LES PREMIÈRES INSTITUTIONS

Même si des efforts limités visant la réforme d'aspects précis du droit au Royaume-Uni remontent au XV<sup>e</sup> siècle, des mesures d'examen systématique de l'ensemble du droit national n'ont été prises pour la première fois que lorsque le Lord chancelier<sup>1</sup> a mis sur pied le Law Revision Committee (comité de révision du droit) en janvier 1934<sup>2</sup>. Ce comité a été aboli en 1939 avec le début de la Deuxième Guerre mondiale, et aucun organisme permanent ne l'a remplacé jusqu'en 1952. En juin de cette année-là, le Lord chancelier a créé le Law Reform Committee (comité de réforme du droit), structuré essentiellement de la même façon que son prédécesseur. Ce comité a continué d'exister après l'établissement, en 1965, de deux commissions séparées, une pour l'Angleterre et le pays de Galles, et l'autre, pour l'Écosse. Le Lord chancelier a également constitué le Private International Law Committee (comité du droit international privé) en 1952<sup>3</sup>. On a signalé en 1980 que, depuis un certain nombre d'années, il n'y avait pas eu de réunion de ce comité ; celui-ci fut alors aboli. Le Secrétaire de l'Intérieur<sup>4</sup> a ensuite formé le Criminal Law Revision Committee (comité de révision du droit pénal) en 1959<sup>5</sup>, qui n'a pas réalisé de travaux depuis des années et, qui, à toutes fins pratiques, n'existe plus<sup>6</sup>.

Par suite de l'établissement du Law Revision Committee et du Law Reform Committee au Royaume-Uni, des institutions semblables ont vu le jour au Canada<sup>7</sup>.

En Ontario, un Law Revision Committee (comité de révision du droit) était mis sur pied en 1941 par arrêté du procureur général provincial. Cependant, rien ne porte à croire que ce comité a effectué des travaux. Le procureur général de l'Ontario a créé en 1956 un deuxième comité,

l'Advisory Committee on the Administration of Justice (comité consultatif sur l'administration de la justice) ; la participation était volontaire et les membres provenaient de milieux différents. Ils ont abattu un volume imposant de travail, qui portait essentiellement sur des questions techniques, et leurs recommandations ont souvent été adoptées par le procureur général<sup>8</sup>. Ce comité a continué d'exister pendant un certain temps parallèlement à l'Ontario Law Reform Commission (Commission de réforme du droit de l'Ontario), créée par le législateur en 1964, pour être finalement dissout.

En 1954, la Nova Scotia Barristers' Society<sup>9</sup> a formé un Board of Legal Research (office de recherche en droit) auquel siégeaient des praticiens et des juristes universitaires. Après avoir poursuivi ses activités pendant 20 années environ, l'office est devenu inactif au début des années 1970.

La province de la Saskatchewan a instauré en 1958 un Law Reform Committee (comité de réforme du droit) constitué de juges, de praticiens et d'un secrétaire salarié du ministère du procureur général. Après une période initiale de cinq années marquées par une activité intense, ses travaux sont devenus moins réguliers jusqu'à la cessation de ses activités en 1966, bien que le comité ait continué d'exister en théorie après cette date.

Le procureur général du Manitoba a mis sur pied un Comité de réforme du droit provincial en 1962. Il s'agissait essentiellement d'un organisme consultatif auprès du procureur général, et c'est ce dernier qui lui soumettait la plupart des questions devant être étudiées. La participation était volontaire et à temps partiel ; les membres ne se rencontraient que trois fois par année. Le comité a été remplacé en 1970 par la commission de réforme du droit. En 1968, le Manitoba a également établi un institut de recherche en droit au sein de la faculté de droit de l'Université du Manitoba dans la capitale, Winnipeg. On avait envisagé d'abord d'en faire un organisme permanent de réforme du droit, mais cet institut demeure strictement un groupe de recherche universitaire.

En 1964, la Law Society of Alberta<sup>10</sup> a créé un Law Reform Committee (comité de réforme du droit). Le gouvernement ne parrainait pas le comité, mais lui fournissait des services de secrétariat.



## Nécessité d'instituer des mécanismes différents

Tous ces comités de réforme avaient pour mandat d'examiner l'état du droit, mais ils se sont avérés insuffisants en pratique. Ils étaient affligés de plusieurs lacunes, notamment l'absence d'indépendance dans le choix des sujets de réforme, la nature des travaux, effectués généralement à temps partiel, et les ressources limitées. Par conséquent, les membres étaient obligés de se concentrer sur les aspects techniques du droit et d'éviter les domaines complexes soulevant de vastes questions sociales<sup>11</sup>.

Les organismes de réforme du droit créés à partir des années 1960 diffèrent de leurs prédécesseurs en raison de leur statut d'institutions permanentes et indépendantes ainsi que de la nature systématique de leurs méthodes de travail et de la portée de leur mandat. C'est pour éviter l'approche fragmentaire qui caractérisait généralement les institutions et les bureaucraties consultatives spéciales que ces organismes ont pris une forme nouvelle distincte.

Les commissions de réforme du droit ont pris naissance au moment où l'on a pris conscience qu'une assemblée législative ne peut pas vraiment à elle seule garder les lois à jour<sup>12</sup>. En outre, d'importants enjeux relevant de la politique publique ne font pas partie du programme gouvernemental mais exigent néanmoins une analyse critique et, peut-être, une réforme. Ces enjeux devaient être examinés par des institutions qui ont pour mandat d'améliorer le droit tout en bénéficiant d'une indépendance relative à l'égard de l'État<sup>13</sup>.

Une commission de réforme du droit doit fonctionner sur un plan différent des législateurs et des juges, puisqu'elle doit évaluer les répercussions des réformes objectivement et sans prêter démesurément attention aux considérations politiques à court terme<sup>14</sup>. Parmi les avantages d'une commission du droit figurent l'indépendance, l'expertise, la concentration et la continuité<sup>15</sup>.

### *Indépendance*

Les probabilités qu'une réforme du droit soit généralement acceptée augmentent considérablement si cette réforme est le fruit d'efforts indépendants du gouvernement et de groupes d'intérêt particuliers. En même temps, l'organisme qui effectue le travail doit se montrer digne de confiance. Vue sous cet angle, une commission du droit possède des atouts bien particuliers en raison de l'indépendance dont elle jouit dans la formulation de recommandations de réforme. L'établissement

d'organismes de réforme du droit distincts de l'appareil gouvernemental s'appuie à raison sur le principe qu'une saine réforme doit être le résultat d'une réflexion indépendante. Il y a bien des choses que les gouvernements doivent se faire dire et qui ne seront jamais dites par les fonctionnaires<sup>16</sup>.

#### *Connaissance*

Une commission du droit se sert de son indépendance et de sa stabilité pour nouer des liens solides avec les ministères, l'assemblée législative, la magistrature, les membres de la profession juridique, les universitaires et, plus généralement, avec toute personne ayant un intérêt pour un sujet donné. Elle accède ainsi à une masse considérable de connaissances théoriques et pratiques, ce qui lui permet ensuite de formuler des recommandations découlant d'un examen approfondi.

#### *Concentration*

Une commission de réforme du droit possède un objectif unique et bien défini, de sorte qu'elle peut se concentrer sur cet objectif sans subir les mêmes distractions qu'un organisme devant poursuivre plusieurs buts et investi de nombreuses attributions. Elle constitue également un point central naturel et visible pour toutes les activités de réforme du droit. Un organisme totalement voué à la réforme des règles de droit est en mesure d'étudier des domaines plus étendus que d'autres parties prenantes, notamment les juges, les ministres et les ministères. Comme un auteur américain l'a fait remarquer, tant et aussi longtemps que la réforme du droit est l'affaire de tout le monde, elle n'est l'affaire de personne<sup>17</sup>.

#### *Continuité*

C'est un organisme permanent qui peut le mieux se charger en toute efficacité d'élaborer et de faire évoluer le droit. Un organisme spécialisé acquiert une expérience énorme et met en place la culture professionnelle nécessaire pour entreprendre la tâche complexe qu'est la réforme du droit. Les projets sont souvent connexes quant au fond, ce qui fait que les connaissances et l'expérience acquises dans le cadre d'un projet bénéficient souvent à un autre. La continuité des activités d'une commission de réforme du droit donne lieu à une démarche cohérente aussi bien dans des domaines précis du droit que dans le processus de réforme lui-même.

## 1.2 L'ÉPOQUE DES COMMISSIONS DE RÉFORME DU DROIT

Aux États-Unis, c'est au moins dès 1917 qu'on commença à réclamer la formation d'un organisme permanent de réforme<sup>18</sup>. Benjamin Cardozo, le célèbre juriste américain, donne également son aval au concept dans un article qu'il rédige pour la *Harvard Law Review* en 1921. Il y indique qu'une forme quelconque d'instance (qu'il choisit d'appeler un « ministère de la Justice ») doit être chargée de surveiller l'évolution du droit, de déterminer son efficacité et de souligner tous les changements nécessaires pour l'améliorer<sup>19</sup>.

Le premier organisme permanent de réforme du droit en Amérique du Nord a vu le jour dans l'État du New Jersey en 1925. La New Jersey Law Revision Commission (Commission de révision des lois du New Jersey) s'est occupée de la refonte des lois de 1937. Étant donné que l'assemblée législative de l'État souhaitait que la révision et la codification des règles de droit se poursuivent après la refonte, la commission a continué d'exister. Après 1939, ses responsabilités ont été transférées à plusieurs organismes qui lui ont succédé<sup>20</sup>. La commission du New Jersey a été suivie par la North Carolina Commission for Improvements of Laws, en 1931, la New York State Law Revision Commission, en 1934, et le Louisiana State Law Institute, en 1938. La Californie s'est dotée d'une Law Revision Commission en 1953<sup>21</sup>.

Malgré l'exemple américain, la création d'organismes spécialisés de réforme du droit dans les pays du Commonwealth a clairement été déclenchée par l'établissement d'organismes semblables au Royaume-Uni en 1965<sup>22</sup>.

La naissance d'organismes de réforme du droit au Canada est survenue plutôt tardivement par rapport aux États-Unis<sup>23</sup>. Néanmoins, dès 1954, M. W. Kent Power, éminent juriste de l'Alberta, invitait instamment les autorités à créer des organismes permanents de réforme du droit<sup>24</sup>. Cette proposition n'a pas reçu au départ l'appui du ministre fédéral de la Justice<sup>25</sup>, mais les partisans du changement ont refusé de se taire<sup>26</sup>, et les provinces ont établi leurs organismes de réforme du droit dans les années 1960<sup>27</sup>. Une commission fédérale a finalement vu le jour en 1971.

## **Organismes fédéraux**

### **Commission de réforme du droit du Canada (1971–1992)**

L'Association du Barreau canadien<sup>28</sup> (ABC) figurait au premier plan des instances réclamant un mécanisme qui s'occuperait de la réforme ordonnée du droit. Au congrès annuel de l'Association qui s'est tenu à Winnipeg en 1955, le président a nommé un comité spécial chargé d'étudier l'état de la recherche juridique au Canada. Le Committee on Legal Research (comité sur la recherche juridique), présidé par M. Frank R. Scott, a déposé son rapport l'année suivante lors du congrès annuel de l'ABC à Montréal.

Le comité signalait dans son rapport que les changements rapides résultant de l'évolution technologique interpellaient toutes les parties et que ni les décisions à prendre ni les choix à faire ne pouvaient être évalués intelligemment à moins de s'appuyer sur une analyse et un examen de fond. Le droit était un domaine où des recherches adéquates s'avéraient particulièrement nécessaires, puisqu'il influe sur toute nouvelle activité humaine. Or l'étendue des recherches en droit au Canada était jugée tout à fait inadéquate pour faire face à ces changements<sup>29</sup>. Le comité affirma qu'un organisme permanent devait recevoir le mandat de se livrer à une réforme systématique et continue des lois<sup>30</sup>.

Une autre décennie s'écoulera avant que l'association n'aborde de nouveau la réforme du droit. À ce moment-là, un organisme permanent de réforme du droit avait déjà vu le jour en Ontario. Lors de son Congrès annuel de 1966, l'ABC a adopté une résolution relative à la création d'une commission fédérale de réforme du droit.

Les pressions visant l'établissement d'un organisme fédéral se sont exacerbées au milieu et à la fin des années 1960, des professeurs de droit réputés se joignant alors aux partisans d'une commission fédérale. L'un de ces universitaires était M. Allen Linden, de l'Osgoode Hall Law School, à Toronto<sup>31</sup>. Il a déclaré en 1966 que le système juridique n'avait pas réussi à suivre l'évolution de la société et qu'un mécanisme quelconque, nouveau et amélioré, de réforme du droit était requis<sup>32</sup>. Un premier défi consistait à rendre le droit pertinent, c'est-à-dire à s'assurer qu'il reflète la définition collective de la justice dans notre société. M. Linden exhortait le gouvernement fédéral à mettre en place une commission nationale de réforme du droit et les provinces à en faire de même. Il recommandait en outre le recrutement d'un personnel salarié à temps plein et se disait favorable à la nomination de commissaires et de chercheurs n'ayant pas de formation en droit.

Un autre partisan était M. Martin Friedland de l'Université de Toronto : en 1969, il a signalé au gouvernement que de véritables bouleversements étaient prévus en droit pénal pour la décennie suivante et qu'il était essentiel de disposer d'un outil juridique efficace pour suivre le courant. À cette fin, l'État devrait prendre un engagement à long terme envers la réforme des lois. À l'instar de M. Linden, M. Friedland recommandait l'utilisation de commissaires à temps plein ; il faisait valoir qu'il devrait s'agir d'un petit groupe de quatre à six personnes ayant principalement une formation en droit. Selon lui, il fallait néanmoins veiller à ne pas exagérer l'aspect multidisciplinaire de la commission et confier plutôt un rôle limité aux membres non-juristes<sup>33</sup>. M. Friedland proposait que le ministre fédéral de la Justice ait le droit d'opposer son veto à n'importe quel volet du programme de recherche de la commission. Celle-ci devrait être indépendante du ministère de la Justice et recevoir un financement garanti ; cependant, c'est le ministre de la Justice qui devrait déposer les rapports de la commission au Parlement. Selon M. Friedland, la qualité du droit pénal dépendrait de la détermination du gouvernement en matière de réforme du droit<sup>34</sup>.

Toujours en 1969, M. Richard Gosse, professeur de droit à l'Université Queen, à Kingston, et avocat-conseil de la Commission de réforme du droit de l'Ontario, exprimait les mêmes sentiments. À son avis, la création d'organismes de réforme du droit dans plusieurs provinces témoignait d'une reconnaissance implicite de l'incapacité de l'appareil judiciaire et des assemblées législatives de garder les lois pertinentes et à jour dans une société moderne : ils avaient besoin de l'appui d'un organisme permanent, indépendant et très qualifié chargé d'examiner le droit et de recommander des mesures de réforme.

Les premiers pas sur la scène politique en vue d'établir une commission fédérale ont pris la forme d'un projet de loi d'initiative parlementaire présenté à la Chambre des communes par M. Richard Bell, député du district de Carleton. M. Bell, membre de la Commission de réforme du droit de l'Ontario depuis ses débuts en 1964, a présenté son projet de loi le 24 janvier 1966<sup>35</sup>. Le projet de loi C-72 ne comportait que sept articles. Il précisait que la commission devrait être constituée d'un président et d'au plus quatre autres commissaires nommés par le Cabinet. Tous devaient avoir des qualifications en droit. Étant donné qu'il s'agissait d'un projet de loi d'initiative parlementaire, aucun budget n'était prévu au titre des salaires et des dépenses des membres de la commission proposée. On espérait que le gouvernement déciderait, si le projet de loi recevait un appui général au sein du Parlement, de présenter un autre projet de loi relativement à ces dépenses<sup>36</sup>. Toutefois, comme la plupart des autres

projets de loi d'initiative parlementaire, le projet de loi C-72 n'a pas bénéficié de l'appui du gouvernement et n'a donc jamais dépassé le stade de la première lecture.

En 1967, M. Bell a présenté de nouveau son projet de loi, le projet de loi C-85, mais cette version a également suscité peu d'enthousiasme. Néanmoins, M. Bell s'est assuré que le Parlement fédéral était sensibilisé au désir formulé par l'Association du Barreau canadien en vue de la création d'un organisme de réforme<sup>37</sup>.

Il y a eu d'autres tentatives visant à établir une commission canadienne ; le 20 septembre 1968, M. Stanley Schumacher, député albertain, a déposé un projet de loi d'initiative parlementaire, le projet de loi C-64<sup>38</sup> ; ce dernier était identique aux textes présentés par M. Bell, qui ne siégeait plus au Parlement à cette date. Comme dans le cas des deux premiers projets de loi, celui de M. Schumacher fut infructueux.

Même si les trois initiatives n'ont pas réussi à obtenir le soutien du gouvernement, il était évident qu'il existait un désir fondamental de créer un mécanisme permanent de réforme du droit à l'échelon fédéral. De fait, le parti libéral, qui détenait le pouvoir à cette époque, avait déjà commencé à réagir. Les origines de la future Commission de réforme du droit du Canada remontent à une allocution prononcée à Toronto par le ministre de la Justice, M. John Turner, à l'Osgoode Hall Law School, le 2 février 1967. M. Turner fit un plaidoyer passionné en faveur de la réforme du droit et proposa la mise sur pied d'un centre national de recherche en droit<sup>39</sup>.

On pourrait croire que la Commission de réforme du droit du Canada doit donc son existence à l'aboutissement logique d'un processus méthodique à l'intérieur duquel de solides arguments préconisant l'adoption d'une approche différente en matière législative ont mené tout naturellement à un consensus parmi tous les intéressés et à une mise en œuvre rapide du projet. Cependant, même si les interventions visant la création d'un organisme spécialisé de réforme étaient nécessaires, ont légitimé le concept et tracé la voie à suivre, elles n'étaient pas suffisantes en soi. La reconstitution de la séquence des événements montre en effet clairement que la Commission de réforme du droit du Canada a vu le jour autant, sinon plus, à cause du climat social et politique qui régnait alors. Les discours et les débats au Parlement de l'époque montrent indubitablement que tous étaient dépassés par la vague apparemment inévitable et incontrôlable de changements dans la société. La fin des années 1960 et le début des années 1970 se sont révélés à bien des égards une période traumatisante. La génération de l'après-guerre, les baby boomers, attei-

gnait un sommet et contestait le bien-fondé de toutes les institutions. Les vues traditionnelles sur des questions comme la consommation de drogues à usage récréatif, la liberté sexuelle, la technologie, la prostitution, le jeu, l'avortement et l'homosexualité étaient sérieusement contestés. Les structures établies étaient aussi remises en question. La profonde anxiété de l'époque semble avoir eu plus d'influence sur l'établissement d'une commission fédérale que tout autre facteur : la réforme semblait la seule avenue possible<sup>40</sup>. Les appels à la prudence étaient rares et discrets<sup>41</sup>. Non seulement le *Code criminel* avait-il un effet direct sur de nombreuses questions controversées, mais il était devenu désormais le symbole même d'un passé révolu. Il est donc naturel qu'il ait été considéré comme la première chose à réformer<sup>42</sup>.

Le ministre fédéral de la Justice a présenté le projet de loi C-186 au Parlement le 16 février 1970 ; il y proposait l'établissement d'un organisme national de réforme du droit. Ce texte législatif a reçu l'appui quasi unanime de tous les députés et sénateurs, et il a promptement été adopté<sup>43</sup>. Sur le plan de sa structure et de ses liens avec l'appareil gouvernemental, le nouvel organisme fédéral avait beaucoup en commun avec son équivalent britannique. La commission canadienne était un organisme consultatif et le Parlement demeurait la source de toute nouvelle disposition législative susceptible de découler des recommandations<sup>44</sup> de la commission. Le principe théorique qui sous-tendait la loi créant la commission était simple : la réforme du droit est une prérogative de l'organe législatif, mais le législateur a besoin de conseils spécialisés en matière de réforme, et ces conseils devraient être fournis par une instance permanente<sup>45</sup> jouissant d'un bon degré d'indépendance<sup>46</sup>. Les travaux du nouvel organisme devaient permettre de compléter ceux du gouvernement, puisque le ministre de la Justice annonçait en même temps qu'il était sur le point d'établir au sein du ministère de la Justice une direction de la recherche qui serait également responsable de la réforme et de la révision des lois<sup>47</sup>.

Les objectifs énoncés à l'article 11 de la *Loi sur la Commission de réforme du droit* étaient les suivants : étudier et revoir, d'une façon continuelle, les lois et autres règles de droit qui constituent le droit du Canada en vue de faire des propositions pour les améliorer. La commission reçut comme directives de supprimer les anachronismes dans les dispositions législatives et de refléter dans le droit les deux systèmes juridiques du Canada, la common law et le droit civil. Les commissaires reçurent par ailleurs le mandat d'envisager l'élimination des règles de droit tombées en désuétude et de développer de nouvelles méthodes de droit correspondant à l'évolution des besoins de la société canadienne moderne. La commission a semblé initialement adopter une vision plutôt ambitieuse de son mandat : son premier président voyait dans le droit, et dans la commission

implicitement un instrument puissant de changement social<sup>48</sup>. Cette vision s'est dissipée rapidement, comme en témoignent les déclarations publiques de ses successeurs, lorsqu'est apparue la difficulté de la réforme du droit.

La commission était composée tout d'abord de quatre commissaires à temps plein et de deux commissaires à temps partiel choisis par le ministre de la Justice. À partir de 1975, seuls des membres à temps plein ont été nommés à la commission. Deux des projets initiaux visaient la refonte complète du *Code criminel* et de la *Loi sur la preuve au Canada* ; d'autres programmes d'étude concernaient le droit de la famille, le droit administratif et l'expropriation.

Aucune disposition législative fondée sur les recommandations de la commission n'a été adoptée durant les dix premières années de son existence ; les commissaires ont publié leur premier rapport final cinq ans seulement après le début des activités de la commission. Ce n'est qu'en 1983 que celle-ci put annoncer l'adoption de dispositions législatives qui mettaient expressément en œuvre la teneur de l'un de ses rapports<sup>49</sup>. Le rapport en question examinait l'abolition de l'immunité qui existait depuis longtemps relativement à la saisie-arrêt des salaires, des traitements et d'autres formes de rémunération versées par l'État fédéral à ses employés.

Selon sa loi habilitante, la commission devait procéder à de vastes consultations<sup>50</sup>. Elle se proposait tout d'abord de publier des documents de réflexion sur les sujets qu'elle examinait, documents qui fourniraient des renseignements de base et exposeraient les enjeux, mais n'énonceraient pas l'opinion de la commission. Après avoir reçu des commentaires sur ces documents de réflexion, la commission aurait publié des documents de travail. Cependant, l'utilisation de documents de réflexion a été abandonnée par la suite, puisqu'il s'agissait d'une étape superflue. Afin d'encourager la diffusion et la discussion publiques les plus étendues possible, les documents de travail et les rapports de la commission étaient présentés sous des formes attrayantes et rédigés en langage simple sans recours excessif à un jargon juridique ou à des notes en bas de page.

Au fur et à mesure que les travaux de la commission progressaient, ils se sont traduits par des changements législatifs plus marqués dans les années 1980<sup>51</sup>. Le gouvernement fédéral a toutefois annoncé en février 1992 qu'il avait l'intention de mettre fin aux activités de la commission et de cinq autres organismes<sup>52</sup>. Les Conservateurs précisaient alors que les compressions servaient à éliminer le gaspillage résultant de la mul-



tiplicité des organismes effectuant un travail comparable<sup>53</sup>. L'abolition de la commission était le résultat d'un vaste mouvement politique visant à réduire le déficit gouvernemental. Bien que certains aient relevé plusieurs lacunes réelles ou supposées chez la commission, son démantèlement semble être essentiellement attribuable à un désir de réduire les dépenses de l'État<sup>54</sup>. La question des coûts<sup>55</sup>, objection qui avait été soulevée par une minorité de gens et rejetée du revers de la main au moment de la création de la commission en 1969-1970, entraînerait sa perte après plus de 20 ans.

### **Commission du droit du Canada (1997)**

Contrairement à ce qui s'était passé avec l'ancienne Commission de réforme du droit du Canada, la création d'un nouvel organisme fédéral par le gouvernement libéral réélu n'a pas obtenu la faveur de tous les partis au Parlement. Au moins un député de la Colombie-Britannique a traduit clairement le peu d'enthousiasme qui prévalait durant les débats relatifs au budget de 1994 où a été annoncé pour la première fois l'établissement du nouvel organisme. M. Paul Forseth a souligné que la commission proposée n'aurait fondamentalement aucun compte à rendre et produirait des rapports vagues et sans aucune utilité<sup>56</sup>. Néanmoins, lorsque M. Allan Rock, ministre de la Justice et procureur général, a proposé le 17 octobre 1995 que le projet de loi C-106, qui créait la commission, soit présenté en deuxième lecture et renvoyé au Comité permanent de la justice et des affaires juridiques pour une étude approfondie, il a déclaré que ce nouvel organisme jouerait un rôle de première importance pour respecter l'obligation de garder les lois fédérales pertinentes. Il a également insisté sur le fait que la nouvelle commission serait différente de l'ancienne<sup>57</sup>. Des interrogations sur le besoin réel d'un nouvel organisme de ce genre ont néanmoins été exprimées dans le cadre des débats entourant la deuxième lecture<sup>58</sup>.

Lorsque le projet de loi (présenté de nouveau sous le numéro C-9 du fait qu'une nouvelle session parlementaire a débuté en 1996) a été retourné à la Chambre des communes à la suite de l'étude en comité, M. Gordon Kirkby, secrétaire parlementaire du ministre de la Justice, a affirmé que ce texte venait satisfaire une obligation importante que s'était imposée le gouvernement, soit de remettre sur pied un organisme indépendant de réforme du droit d'envergure nationale. Réitérant les commentaires du ministre, il a souligné que le nouvel organisme devrait être structuré différemment de l'ancienne Commission de réforme du droit du Canada<sup>59</sup>.

Après avoir été adopté par la Chambre des communes, le projet de loi C-9 a été déféré au Sénat et adopté le 14 mai 1996, mais pas avant que la raison d'être de la nouvelle commission soit encore une fois mise en doute<sup>60</sup>. Le projet de loi a finalement reçu la sanction royale le 29 mai 1996, et les dispositions établissant la Commission du droit du Canada sont entrées en vigueur le 21 avril 1997.

La commission a entrepris ses activités durant l'été 1997, cinq années après la disparition de la commission de réforme du droit<sup>61</sup>. Le préambule de sa loi habilitante, la *Loi sur la Commission du droit du Canada*<sup>62</sup>, énonce plusieurs principes directeurs, dont les suivants : tous les Canadiens, sans exception, peuvent participer aux travaux de la commission, et les résultats de ceux-ci sont accessibles et intelligibles ; elle devra aussi adopter une approche multidisciplinaire qui situe le droit et le système judiciaire dans leur contexte socio-économique. En outre, la commission doit faire preuve d'ouverture et de discernement en collaborant et en s'associant avec un large éventail de groupes et d'individus intéressés provenant notamment du milieu universitaire. Elle doit aussi mettre à profit la technologie de pointe lorsqu'elle le juge à propos et innover dans ses méthodes de recherche et de gestion, son processus de consultation et ses moyens de communication. Finalement, lorsqu'elle formule des recommandations, la commission doit prendre en compte leur coût et leurs conséquences pour les groupes et individus touchés.

La mission du nouvel organisme est décrite à l'article 3 de sa loi habilitante<sup>63</sup>. Ainsi, il s'agit d'un organisme indépendant de réforme du droit constitué de cinq commissaires nommés par le Cabinet sur la recommandation du ministre de la Justice. Le président siège à temps plein, tandis que les quatre autres commissaires, dont le vice-président, sont membres à temps partiel.

Le conseil consultatif de la commission, comme il est précisé à l'article 18 de la loi, donne de l'aide aux commissaires. Il est composé d'au plus 24 membres nommés pour un mandat maximal de trois ans renouvelable. Il prodigue des conseils à la commission sur ses orientations, le programme à long terme de ses travaux et l'examen de son fonctionnement. Les membres du conseil devraient représenter les intérêts socio-économiques et culturels divers du Canada, provenir de disciplines variées et avoir collectivement une connaissance des deux systèmes juridiques du Canada, le droit civil et la common law. Ils ne font pas nécessairement partie du milieu juridique et se rencontrent deux fois par année.

Pour obtenir de l'aide relativement à un projet donné, la commission peut constituer un groupe d'étude<sup>64</sup> composé de spécialistes de la question à l'étude ou de personnes touchées par celle-ci. Les membres d'un groupe d'étude ne sont pas rémunérés pour l'exercice de leurs fonctions et travaillent sous la direction d'un commissaire. Au moins un membre du conseil consultatif fait partie d'un tel groupe d'étude.

Lorsqu'elle détermine les sujets de ses travaux, la commission estime qu'elle devrait dans un premier temps examiner les problèmes sociaux du point de vue des Canadiens, indépendamment des frontières traditionnelles sur le plan des lois et des compétences. Par conséquent, le travail de la commission est structuré en fonction de quatre concepts : les rapports personnels, les rapports sociaux, les rapports économiques et les rapports de gouvernance.

### **Organismes provinciaux<sup>65</sup>**

#### **Ontario**

La commission ontarienne a été la première commission de réforme du droit dans le sens qui est donné à cette expression au sein du Commonwealth, soit un organisme permanent doté de ressources financières et humaines stables. La commission ontarienne a été créée par le législateur en 1964<sup>66</sup>, une année avant ses homologues britanniques et avant toute autre institution permanente de ce genre au Canada. La loi intitulée *Ontario Law Reform Commission, 1964* contenait seulement cinq articles. Selon l'article 2 de la loi, la commission avait pour fonctions d'examiner toute question relative à la réforme du droit. Elle avait notamment pour mandat d'étudier les lois, la common law, la jurisprudence, l'administration de la justice ou tout autre sujet que pouvait lui soumettre le procureur général. Aucune restriction ne visait le nombre de commissaires ou leurs qualifications<sup>67</sup>.

Contrairement aux commissions britanniques, la Commission de réforme du droit de l'Ontario pouvait lancer ses propres projets sans obtenir une approbation préalable. Elle était quand même tenue de faire rapport périodiquement sur ses travaux au procureur général de la province<sup>68</sup>. Au maximum de son financement, au début des années 1990, la commission disposait d'un budget annuel de près de 1 700 000 \$. Au moment de sa dissolution, ses ressources financières avaient chuté à 687 700 \$. Le tableau suivant montre l'évolution de son budget<sup>69</sup>.

**Budget de la Commission de réforme du droit de l'Ontario**  
(en dollars canadiens)

1965-1966	158 000 \$
1966-1967	155 000 \$
1967-1968	213 000 \$
1968-1969	190 000 \$
1969-1970	224 000 \$
1970-1971	271 000 \$
1971-1972	447 000 \$
1972-1973	421 000 \$
1973-1974	393 700 \$
1974-1975	394 500 \$
1975-1976	468 900 \$
1976-1977	476 700 \$
1977-1978	524 300 \$
1978-1979	644 400 \$
1979-1980	708 500 \$
1980-1981	810 400 \$
1981-1982	892 700 \$
1982-1983	979 300 \$
1983-1984	1 052 800 \$
1984-1985	1 099 400 \$
1985-1986	1 128 200 \$
1986-1987	1 145 700 \$
1987-1988	1 215 300 \$
1988-1989	1 225 000 \$
1989-1990	1 325 900 \$
1990-1991	1 620 400 \$
1991-1992	1 670 200 \$
1992-1993	1 690 800 \$
1993-1994	1 006 600 \$
1994-1995	980 000 \$
1995-1996	902 700 \$
1996-1997	687 700 \$

Durant les dernières années de fonctionnement de la commission, un projet était accepté s'il démontrait un besoin de réforme qui ne pouvait être vraiment satisfait d'une autre manière. Il devait être probable que les propositions de la commission répondent aux besoins et aux inquiétudes de groupes qui n'auraient pas autrement les ressources ni le degré d'organisation requis pour se faire véritablement entendre. La commission devait disposer du personnel et des ressources financières nécessaires, et il fallait que le sujet ne soit pas étudié par d'autres organismes gouvernementaux. Il devait être vraisemblable que ce projet puisse être mené à terme dans un délai raisonnable, qu'il soit compatible avec l'énoncé des priorités de la commission et présente des possibilités de collaboration avec d'autres institutions de réforme du droit, ministères ou groupes de recherche non gouvernementaux. Finalement, il fallait démontrer l'absence de rapports publiés par des organismes de réforme du droit ou d'autres instances, qui rendait

nécessaire l'étude du sujet, et on devait pouvoir s'attendre raisonnablement à ce que les propositions de réforme soient mises en œuvre.

Contrairement à la plupart des autres organismes du genre, la Commission de réforme du droit de l'Ontario confiait une bonne partie de ses recherches à des équipes externes composées de professeurs de droit<sup>70</sup>. Dans les années 1980, la commission s'était dotée d'un agent principal de recherche en droit et de quatre agents de recherche en droit. Il lui était possible de recourir à des experts externes parce que les six facultés de droit de la province<sup>71</sup> comptaient un grand nombre de chercheurs.

On a mis sur pied également un conseil consultatif qui réunissait des avocats en exercice, des universitaires, des représentants de groupes d'intérêt et d'autres parties intéressées. Une fois que l'ébauche d'un rapport était terminée, les commissaires la révisaient et le personnel juridique de la commission y apportait les changements nécessaires. Un rapport final, qui énonçait le point de vue de la commission sur un sujet, était alors présenté au procureur général. Ce rapport était parfois accompagné d'un projet de loi<sup>72</sup>.

La commission a été abolie en 1996, victime des politiques du gouvernement destinées à réduire le déficit et à éliminer les organismes jugés non essentiels.

## **Alberta**

C'est en Alberta qu'on retrouve la prochaine commission de réforme du droit permanente. La démarche fut différente. Comme nous l'avons mentionné, des hauts dirigeants de la Law Society of Alberta avaient mis sur pied un comité de réforme du droit en 1964. Dès la fin de 1966, la Law Society s'est rendu compte que la réforme des lois de la province ne pouvait reposer sur un comité de membres bénévoles ne disposant d'aucun personnel permanent. Des discussions ont donc débutées en 1967 entre la Law Society, le ministère du procureur général et la faculté de droit de l'Université de l'Alberta en vue d'établir une commission et un institut de réforme du droit au sein de l'université. Dès le début, tous les intéressés ont estimé que la faculté de droit devait jouer un rôle important au sein de l'organisme, et les professeurs se sont montrés enthousiastes à cet égard. Le gouvernement provincial, la Law Society of Alberta et l'Université d'Alberta ont donc conclu une entente en novembre 1967 afin d'établir l'Alberta Institute of Law Research and Reform<sup>73</sup>. Les objectifs de l'institut sont énoncés dans l'entente de fondation et comprennent quatre éléments :

mener et diriger des recherches en droit et en administration de la justice, recommander des façons de rendre les lois plus efficaces, promouvoir la recherche et la réforme en droit, collaborer avec des tierces personnes, particulièrement les facultés de droit de l'Université de l'Alberta et de l'Université de Calgary<sup>74</sup>. L'institut se voit accorder un mandat étendu : il a le pouvoir de se livrer à toute activité qui entre dans la définition de la « réforme du droit » et de proposer toute mesure qui améliorera l'efficacité des lois. Il a commencé ses activités le 1<sup>er</sup> janvier 1968.

La recherche constitue un volet distinct des objectifs de l'institut et, par conséquent, plusieurs projets n'ont pas donné lieu à des propositions de réforme comme telles<sup>75</sup>. Les rapports de l'institut en matière de réforme du droit ont couvert un extraordinaire éventail de sujets, du droit des propriétaires et des locataires jusqu'à l'indemnisation des victimes d'actes criminels. C'est la pertinence d'un sujet pour l'Alberta qui détermine principalement s'il sera étudié par l'institut. Les questions fédérales ne sont pas exclues, mais elles ne reçoivent pas la priorité. Bien que l'institut ait lancé certains de ses projets par suite des suggestions du gouvernement, il n'est pas tenu d'accepter les renvois gouvernementaux. Il est libre de choisir ses propres travaux.

Au 1<sup>er</sup> janvier 2003, un conseil de 13 membres, dont le directeur, qui est aussi membre de la faculté de droit de l'Université de l'Alberta, dirigeait l'institut. Les bureaux de l'institut sont situés à l'université. Le gouvernement et l'université prennent en charge les dépenses de fonctionnement de l'institut. Ce dernier ne reçoit aucune protection législative, et son existence dépend de l'entente des trois organismes qui l'ont créé<sup>76</sup>. Le nom « Alberta Law Reform Institute » (Institut de réforme du droit de l'Alberta) a été adopté en 1989<sup>77</sup>.

Les membres du conseil de l'institut se réunissent tous les mois pour passer en revue les activités générales, approuver tous les rapports et examiner l'orientation des documents de recherche. Le financement des projets provient de l'Alberta Law Foundation<sup>78</sup> et du ministère de la Justice de la province.

### **Colombie-Britannique**

La loi créant la Law Reform Commission de la Colombie-Britannique est entrée en vigueur le 1<sup>er</sup> juillet 1969<sup>79</sup>. Les activités de la commission ont débuté l'année suivante. Son mandat et sa structure sont semblables à ceux de la Law Commission for England and Wales, y compris l'obligation de faire approuver les programmes de recherche par le

procureur général de la province. La commission doit recommander l'examen des règles de droit nécessitant une réforme et préciser quel organisme, soit elle-même ou une autre instance, devrait procéder à l'examen. Y siègent habituellement des avocats en exercice et des juristes universitaires. Malgré de nombreux changements apportés à son personnel durant ses premières années d'existence, la commission a réussi à effectuer une quantité imposante de travail.

La commission a cessé d'exister à la fin du mois de mars 1997, lorsque le gouvernement provincial a mis un terme au financement. Au cours de ses 27 années d'existence, elle a produit plus de 140 rapports sur un large éventail de sujets<sup>80</sup>. Elle a également lancé plusieurs projets basés sur Internet, y compris une base de données sur les réformes du droit et un index de sa collection de documents en matière de réforme du droit provenant d'autres pays du Commonwealth.

Avant la dissolution de la commission, le British Columbia Law Institute a été constituée en janvier 1997 sous le régime de la *Society Act* de la province. L'institut a été mis sur pied en réponse à la décision du ministère du procureur général de retirer les fonds versés à la commission. Au moment des coupures annoncées, beaucoup s'inquiétaient du risque que la disparition de la commission crée un vide et entraîne la perte de biens matériels et intellectuels.

L'institut est créé en vertu de l'article 2 d'un texte, intitulé sa « Constitution »<sup>81</sup>. Cet article dispose que l'institut a pour objet de promouvoir la clarification et la simplification des lois de même que leur adaptation aux besoins sociaux d'une société moderne, de favoriser l'amélioration de l'administration de la justice et le respect pour le principe de la suprématie du droit, ainsi que de promouvoir et d'effectuer des recherches en droit. Les règles internes<sup>82</sup> de l'institut indiquent qu'il doit être formé de 14 personnes : deux sont nommées par le procureur général, deux par le comité de direction de la Law Society of British Columbia<sup>83</sup>, deux par le comité de direction de la section de la Colombie-Britannique de l'Association du Barreau canadien et une chacun par les doyens des facultés de droit de l'Université de la Colombie-Britannique (Vancouver) et de l'Université de Victoria. Chaque membre de l'institut est aussi un administrateur qui est nommé pour un mandat renouvelable de cinq ans.

L'Institut du droit de la Colombie-Britannique n'a pas reçu de fonds du gouvernement provincial pour son fonctionnement général avant le printemps de 2003. À cette date, le ministère du procureur général de la province s'est engagé à soutenir financièrement l'institut pour les

trois prochaines années. Les sources de financement ont été dans le passé notamment la Law Foundation of British Columbia<sup>84</sup>, la Law Society of British Columbia, l'Association du Barreau canadien et la Vancouver Bar Association<sup>85</sup>. Depuis 1998, l'institut jouit du statut d'organisme de bienfaisance, de sorte que tout don qui lui est fait peut servir à réduire l'impôt sur le revenu des particuliers. En 1999, il a lancé une campagne de financement qui fut une réussite. Cette même année, il a reçu une subvention de la Commission du droit du Canada afin de compiler une base de données sur les mentions, dans les lois fédérales, de relations d'ordre familial.

En mars 2003, l'institut avait publié 24 rapports, mais ses efforts n'étaient pas limités aux questions de réforme du droit. L'organisme avait aussi pour mandat de rédiger des publications qui amélioreraient l'accès au droit ou jetaient les bases permettant de modifier les lois. Par exemple, le rapport de l'institut sur la rédaction juridique non sexiste débordait le cadre de la réforme du droit.

### **Nouvelle-Écosse**

La Law Reform Advisory Commission a vu le jour en Nouvelle-Écosse en 1969. Elle commençait ses activités trois ans plus tard<sup>86</sup>. Elle se composait de cinq à dix membres, qui provenaient tous des milieux juridiques, et pouvaient faire des recherches dans n'importe quel domaine lié à la réforme du droit. Cependant, ses travaux devaient avoir l'appui du procureur général de la province<sup>87</sup>. La commission partageait le même personnel de soutien qu'un fonctionnaire juridique provincial de haut rang appelé « conseiller législatif » ; ce dernier devait être nommé secrétaire et directeur général de la commission<sup>88</sup>. En 1976, la loi habilitante a été modifiée pour que la commission puisse compter entre 10 et 15 membres<sup>89</sup>. Jusqu'à cinq commissaires non-juristes pouvaient être nommés, mais aucun ne l'a été. À peu près à cette époque-là, la commission a embauché un agent permanent de recherche en droit à temps plein, comptant auparavant sur des consultants externes engagés en sous-traitance et sur ses propres membres à titre de bénévoles<sup>90</sup>.

La commission a continué d'exister juridiquement jusqu'à ce que sa loi habilitante soit abrogée en 1990. Elle n'a toutefois exercé aucune activité après 1981 ; le mandat de tous ses membres s'est alors terminé et aucun nouveau commissaire n'a été nommé pour les remplacer. La disparition de la commission semble être attribuable à des préoccupations financières, à l'absence d'une approche cohérente en matière de réforme du droit et au fait qu'on estimait que le ministère provincial



du procureur général pouvait tout aussi efficacement procéder aux modifications nécessaires<sup>91</sup>.

La commission s'est penchée sur 17 points du droit, y compris le privilège de construction, les biens patrimoniaux, les changements de nom et l'exécution réciproque des jugements. Certaines de ses recommandations ont été formulées dans des rapports distincts, tandis que d'autres ont fait l'objet de projets de loi soumis au procureur général. La publication de rapports annuels et de rapports sur la réforme du droit ne pouvait avoir lieu qu'avec l'approbation de ce dernier<sup>92</sup>.

La dissolution de la commission a donné lieu à la création, en 1990, de la *Law Reform Commission of Nova Scotia*<sup>93</sup>. Cette commission agit en qualité de conseiller indépendant auprès du gouvernement, et cette indépendance lui donne la possibilité de faire des recommandations sur la réforme des lois de manière non partisane<sup>94</sup>. La commission fait rapport à la population et aux représentants élus de la Nouvelle-Écosse par le truchement du procureur général provincial.

Elle est constituée de cinq à sept membres à temps plein ou à temps partiel provenant des milieux juridiques : un juge nommé par le Cabinet qui est choisi par les juges de la province, deux représentants communautaires choisis par le Cabinet, deux représentants nommés par le barreau de la Nouvelle-Écosse, un professeur de la faculté de droit de l'Université Dalhousie et un commissaire qui ne doit pas avoir fait d'études en droit.

En vertu de la *Law Reform Commission Act*, la commission examine les lois de la province et recommande des façons de les améliorer. Une de ses priorités consiste à discuter de réforme avec l'ensemble de la population. C'est à partir de ces discussions que l'on détermine si les lois en vigueur combleraient adéquatement les besoins de la population ou si une réforme est nécessaire. Les projets couvrent une vaste gamme d'enjeux sociaux et juridiques<sup>95</sup>. Les juges, le milieu juridique et la population proposent la majorité des projets d'étude, et d'autres sont le fruit de renvois par le gouvernement de la Nouvelle-Écosse.

Les rapports finaux et les recommandations de la commission sont présentés officiellement au ministre de la Justice et procureur général de la Nouvelle-Écosse. Ces rapports sont accessibles au public sans frais. Auparavant, ils s'assortissaient d'avant-projets de loi, mais ce n'est plus le cas : la commission n'a ni l'expertise ni les ressources nécessaires pour rédiger des dispositions législatives<sup>96</sup>.

En avril 2000, la commission a été informée que le gouvernement provincial ne lui verserait plus aucune aide financière après l'exercice 2000-2001. À compter d'avril 2001, c'est donc la Law Foundation of Nova Scotia<sup>97</sup> qui a financé entièrement les activités de la commission. Cependant, des discussions avec le bureau du procureur général de la province ont abouti en 2004 au rétablissement du soutien financier<sup>98</sup>.

### **Île-du-Prince-Édouard**

L'Île-du-Prince-Édouard a adopté en 1970 une loi<sup>99</sup> établissant une commission de réforme du droit. Ce texte législatif s'inspirait de l'*Ontario Law Reform Commission, 1964*. La commission de l'Île-du-Prince-Édouard n'a commencé ses travaux qu'en 1976. Son président était le juge en chef de la province, tandis que les autres commissaires étaient des membres éminents de la profession juridique. Elle a cessé ses activités après le non-renouvellement de son budget en 1983. Tout au long de son existence, son personnel ne comptait qu'un seul avocat. La commission n'a publié aucun rapport ni document de travail officiel. Toutes les recommandations étaient formulées brièvement ou sous forme d'avant-projets de loi. Elle ne jouissait évidemment pas d'un appui solide au sein du gouvernement ou des milieux juridiques<sup>100</sup>. La loi constitutive de la commission a été abrogée en 1989, ayant été omise de la refonte des lois de la province en 1988. En application des dispositions de la *Legal Profession Act*<sup>101</sup>, la Law Foundation of Prince Edward Island<sup>102</sup> est désormais responsable de toute activité de réforme du droit qui se déroule dans la province.

### **Manitoba**

Ce n'est qu'en 1970 que les milieux juridiques manitobains ont réclamé un organisme de réforme du droit à temps plein modelé sur la commission ontarienne. Plus tard cette année-là, le Manitoba a édicté une loi<sup>103</sup> établissant sa propre commission de réforme du droit, et tous les commissaires avaient été nommés en février 1971.

M. Francis Muldoon a été le premier président de la commission. Il est devenu plus tard le troisième président de la Commission de réforme du droit du Canada. Jusqu'en 1979, trois des sept commissaires n'étaient pas des avocats et, depuis ce temps, il y a toujours eu au moins un membre non-juriste. La nomination de non-juristes était encouragée afin que la commission bénéficie d'un large éventail d'opinions, et leur présence a fait en sorte que les rapports étaient rédigés en des termes dénués de jargon juridique, simple et facile à lire. À l'instar de la plupart de ses homologues, la commission manitobaine

de réforme du droit a reçu un mandat étendu : elle avait pour fonctions d'examiner toute question relative au droit au Manitoba puis de formuler des recommandations de réforme. Elle devait accepter les renvois du procureur général de la province et leur accorder priorité, mais ses activités n'étaient pas restreintes à ces demandes.

Bien que la commission ait fonctionné efficacement de 1970 à 1986, il était clair en 1987 que le gouvernement avait l'intention de l'abolir. Cependant, elle a été vite remise sur pied par un nouveau gouvernement convaincu que l'existence et l'indépendance de l'organisme étaient prioritaires. Une nouvelle *Loi sur la Commission de réforme du droit* a reçu la sanction royale du gouvernement provincial le 8 mars 1990<sup>104</sup>.

La commission manitobaine de réforme du droit<sup>105</sup> est financée au moyen de subventions versées par le ministère de la Justice de la province ainsi que la Fondation manitobaine du droit<sup>106</sup>. Elle est constituée d'au moins cinq et d'au plus sept commissaires nommés par le Cabinet provincial<sup>107</sup>. Au nombre des commissaires, il doit y avoir un juge de la Cour du Banc de la Reine, un membre à temps plein du personnel enseignant de la faculté de droit de l'Université du Manitoba, un avocat membre de l'Association du Barreau du Manitoba qui n'est pas à l'emploi du gouvernement provincial et un non-juriste. Le président est choisi parmi les commissaires et doit être avocat.

En mars 1997, le gouvernement annonçait son intention d'éliminer finalement la commission. Il y a renoncé devant les protestations et a décidé d'accorder un soutien limité à l'organisme. Au 30 juin 1997, tout le personnel permanent avait été congédié et la commission fonctionnait grâce à un administrateur à temps plein seulement. Il n'y avait aucun effectif interne de recherche en droit, et la commission a dû embaucher des consultants externes pour entreprendre des projets en son nom. Elle a même reconnu en 2001 qu'elle n'avait ni le personnel ni les ressources nécessaires pour rester en activité<sup>108</sup>. Toutefois, grâce aux sommes accrues versées annuellement par la Fondation manitobaine du droit, dont l'aide est passée de 50 000 \$ à 65 000 \$, elle a pu embaucher un chercheur en droit à temps plein en août 2001. La Fondation a porté sa subvention annuelle à 100 000 \$ pour l'exercice financier 2002-2003<sup>109</sup>.

Depuis sa création en 1970, la commission a publié plus de 100 documents officiels, dont plus de 75 pour cent ont été mis en œuvre. Certaines des recommandations les plus importantes ont eu des suites à l'assemblée législative de la province, notamment dans les do-

maines de l'administration de la justice, du droit de famille et du droit municipal.

## **Saskatchewan**

La Saskatchewan Law Reform Commission a été établie par le législateur en 1971<sup>110</sup>. La loi habilitante est entrée en vigueur en 1973, et la commission a débuté ses travaux en février de l'année suivante. Son mandat est décrit à l'article 6 de cette loi. Les dispositions en sont presque identiques à celles applicables à l'ancienne British Columbia Law Reform Commission, qui étaient elles-mêmes de la loi britannique intitulée *Law Commissions Act 1965* et de la *Loi sur la Commission de réforme du droit du Canada* de 1971. La commission de la Saskatchewan avait principalement pour mission d'examiner l'ensemble des lois de la province. Elle devait atteindre cet objectif au moyen de l'élaboration et de la réforme systématiques du droit, y compris la codification, l'élimination des anomalies, l'abrogation des dispositions désuètes et inutiles puis, plus généralement, la simplification et la modernisation des règles de droit<sup>111</sup>.

Depuis 1973, la commission compte au moins trois membres<sup>112</sup>, qui sont nommés par le Cabinet et y siègent au bon plaisir de ce dernier. En février 2003, il y avait six commissaires. Le président, qui est désigné par le Cabinet et agit à titre de directeur général, est toujours un professeur de droit de l'Université de la Saskatchewan. La loi habilitante permet à la commission de mettre sur pied des comités chargés d'examiner tout aspect du travail de la commission et de faire rapport à ce sujet. Les membres de ces comités ne sont pas nécessairement des commissaires ; le budget de la commission provient du gouvernement provincial et de la Saskatchewan Law Foundation<sup>113</sup>.

Les suggestions de projets viennent de plusieurs sources : le ministre de la Justice, la commission même et son personnel, les membres de la magistrature, les avocats, les organisations professionnelles et la population en général. Après une recherche préliminaire, la commission publie habituellement un document d'information ou de consultation en vue de faciliter les discussions publiques. Des propositions provisoires peuvent être faites si les enjeux juridiques sont complexes. Dès qu'un projet est terminé, les recommandations de la commission sont présentées à titre de propositions finales au ministre de la Justice de la province.

La commission a formulé des recommandations sur plusieurs questions juridiques de fond au fil des années, y compris en droit de la fa-

mille, en droit commercial, en droit des contrats, en droit des assurances, en droit des fiducies, sur les biens personnels, en droit des sûretés et en droit médical. La commission a conclu trois projets de recherche durant l'exercice 2001-2002<sup>114</sup>. Un projet de loi accompagnait le rapport de juin 2001 sur la division et la vente de biens fonciers entre copropriétaires.

### **Terre-Neuve**

Une loi adoptée en 1971 permettait la création d'une commission de réforme du droit à Terre-Neuve<sup>115</sup>. Ce n'est qu'une décennie plus tard, soit en 1981, que les premiers commissaires sont nommés et que la Newfoundland Law Reform Commission commence ses activités. La commission devait examiner toute question relative à la réforme du droit à Terre-Neuve. En outre, le ministre provincial de la Justice pouvait saisir la commission d'un sujet donné au moyen d'un renvoi.

Le Cabinet provincial déterminait le nombre de commissaires et les choisissait. Ces commissaires étaient nommés pour un mandat renouvelable de trois ans. La commission n'était pas tenue de présenter un compte rendu annuel au gouvernement, mais devait faire rapport lorsqu'elle le jugeait indiqué en fonction de l'avancement de son travail ou lorsque le lui demandait le ministre de la Justice. Le ministre des Finances assurait le financement de la commission, à la demande du ministre de la Justice, sur les recettes du gouvernement provincial. En 1991, on a établi que la commission pouvait recevoir du financement d'autres sources non gouvernementales.

Dans le discours du budget provincial de 1992, le ministre des Finances de Terre-Neuve annonçait que le gouvernement ne financerait plus la commission<sup>116</sup>. Le principal motif d'abolition de la commission fut, comme c'est souvent le cas, les compressions budgétaires.

### **Nouveau-Brunswick**

En 1971, le Nouveau-Brunswick a créé une Direction de la réforme du droit au sein du ministère de la Justice, plutôt qu'un organisme distinct. La Section de la recherche en droit de cette direction effectuait le travail de réforme des lois de la province, mais elle a été dissoute et la direction a été renommée « Direction des services législatifs »<sup>117</sup>.

## Québec

L'Office de révision du Code civil du Québec a vu le jour en 1955 en vue de réformer l'ensemble du droit privé dans la province. Il avait pour rôle premier d'évaluer les principes fondamentaux sous-tendant les institutions prévues au Code civil<sup>118</sup>. De 1955 à 1960, l'office ne comptait qu'une personne, mais ce nombre a été porté à quatre en 1960 ; ses membres ont eu le mandat de rédiger un nouveau Code civil.

L'envergure de cette entreprise s'est étendue considérablement à partir de 1966. Le travail reposait sur 43 comités formés de trois à sept juristes, qui recevaient l'aide de chercheurs et d'experts. Les rapports des comités étaient rédigés en anglais et en français, et chaque étude était accompagnée d'un commentaire. Ces rapports ont été diffusés parmi les personnes et groupes intéressés, qui ont pu faire leurs commentaires. En tout, 64 rapports ont été compilés en un seul document sur le Code civil, qui a été publié en 1978<sup>119</sup>. Le projet de Code civil de 1978 n'a jamais été mis en œuvre comme tel. Cependant, l'exercice de révision a entraîné des réformes sur plusieurs sujets, notamment l'autorité parentale, et a jeté les bases d'un effort final qui a mené à l'adoption, en 1991, d'un Code civil complètement actualisé. Les travaux au cours de cette dernière phase ont été réalisés sur une base différente, cette fois, sans structure formelle semblable à une commission du droit.

En 1992, la province a édicté des dispositions législatives en vue de créer l'Institut québécois de réforme du droit. Selon ces dispositions, la mission de l'institut est essentiellement la même que les autres organismes de réforme du droit dans d'autres provinces canadiennes<sup>120</sup>. Comme pour la Commission du droit du Canada, l'institut est tenu de consulter le ministre provincial de la Justice avant d'entreprendre un programme d'étude et d'accorder priorité aux demandes de conseils ou de recherches du ministre. Contrairement à la commission fédérale, le législateur québécois a fait en sorte que la majorité des membres de l'institut, dont le président et le vice-président, soient nommés à temps plein. Les membres à temps plein doivent avoir une formation juridique ou un intérêt de longue date pour le droit. Ils sont nommés pour un mandat d'au plus cinq ans. Les membres à temps partiel, dont le mandat ne peut excéder trois ans, doivent posséder des connaissances dans les domaines à l'étude. L'institut doit s'acquitter de sa mission en réalisant ou en commandant des travaux, et il doit recevoir un financement initial du gouvernement provincial. La loi habilitante a reçu la sanction de l'Assemblée nationale du Québec le 23 juin 1992.

Elle doit entrer en vigueur à une date qui sera fixée par le gouvernement<sup>121</sup>. En mars 2004, elle n'était pas encore en application, de sorte que l'institut proposé n'a pas encore vu le jour.





## 2

### L'ÉTABLISSEMENT D'UN ORGANISME DE RÉFORME DU DROIT

Plusieurs considérations différentes et parfois même contradictoires doivent être prises en compte lors de l'établissement d'un organisme de réforme du droit. Il apparaît utile de les recenser puis de les évaluer.

#### 2.1 ORGANISATION

##### 2.1.1 Création

Au sein du Commonwealth, les commissions de réforme du droit sont habituellement créées au moyen d'une loi particulière qui fixe certains paramètres comme le mandat de l'organisme, ses attributions, les procédures concernant les rapports et d'autres questions organisationnelles d'ordre général. Il serait concevable également qu'une commission soit désignée dans la constitution d'un pays, ce qui pourrait être approprié lorsqu'on envisage d'effectuer une refonte et une restructuration permanentes des lois, puisque le caractère constitutionnel de l'organisme apporterait de la crédibilité au processus de réforme.

Au nombre des organismes établis par voie législative, on compte les deux commissions britanniques, l'ancienne et l'actuelle commissions du Canada, la plupart des commissions provinciales canadiennes et la commission néo-zélandaise. Celle-ci a vu le jour en 1985<sup>122</sup>, bien que le pays se soit doté d'un Law Revision Committee dès 1937. Il s'agit d'une organisation indépendante qui examine les domaines du droit nécessitant une mise à jour, une réforme ou une expansion<sup>123</sup>. Elle aide également les ministères et les organismes gouvernementaux à la révision des lois relevant d'eux et est souvent sollicitée pour siéger au sein de comités parlementaires spéciaux<sup>124</sup>.

Il est possible d'emprunter une voie non législative. Ainsi, les organismes de réforme du droit en Irlande du Nord et en Inde n'ont pas été établis par le législateur. Au Canada, l'Institute of Law Research and Reform de l'Alberta est le résultat d'une entente intervenue en 1967 entre l'Université de l'Alberta, la Law Society of Alberta et le

gouvernement de la province. Cet institut a toujours été un organisme universitaire. Par ailleurs, le Nouveau-Brunswick a décidé de concentrer les activités de réforme du droit au sein de son ministère de la Justice ; le British Columbia Law Institute est, lui, constitué en vertu de la *Society Act* de la province, tandis que les trois territoires s'occupent de la réforme du droit au besoin tout simplement. Néanmoins, on semble généralement s'entendre pour dire qu'une commission devrait normalement être une institution permanente et, de préférence, créée par une loi<sup>125</sup>. Selon un ancien président de la Commission de réforme du droit du Canada, la mise sur pied d'un organisme de réforme sous le régime d'une loi témoigne clairement de l'importance que le Parlement accorde au processus de réforme et souligne l'indépendance dont jouit l'organisme. En outre, il devient plus difficile d'abolir ce dernier s'il découle d'un texte législatif<sup>126</sup>.

### **2.1.2 Ressources financières**

Le niveau de financement versé à l'organisme de réforme du droit a naturellement une incidence sur l'ensemble des activités. En 2002, la Law Commission for England and Wales comptait sur un effectif de 19 avocats, en plus des commissaires et des rédacteurs législatifs du bureau des conseillers parlementaires. Le coût de la commission s'élevait à 4,5 millions de livres<sup>127</sup> (soit environ 7,5 millions \$US en septembre 2003). Le gouvernement finance la totalité de ses activités. La Commission du droit du Canada reçoit son argent du gouvernement fédéral à Ottawa. Cependant, ses ressources financières sont plus limitées que celles de l'ancienne Commission de réforme du droit du Canada, qui possédait 45 employés et une affectation budgétaire de près de 5,5 millions \$CAN (à peu près 4 millions \$US) à l'exercice financier 1983-1984 ; la commission actuelle est dotée d'un effectif de 12 personnes et avait un budget de 3,2 millions de dollars (2,4 millions \$US) à l'exercice financier 2002-2003.

La New-Zealand Law Commission est entièrement financée par le gouvernement central. Son personnel compte en tout à peu près 25 employés et elle avait un budget d'environ quatre millions de dollars néo-zélandais (environ 2,4 millions \$US) en 2002<sup>128</sup>. En Australie, le parlement fédéral finance également au complet les activités de la commission australienne ; le financement gouvernemental pour l'exercice 2001-2002 a totalisé 3,1 millions de dollars australiens (approximativement 2,1 millions \$US)<sup>129</sup>.

Les deniers publics ne constituent pas la seule ressource financière des organismes provinciaux au Canada. En effet, à cause de la baisse

considérable de l'aide provinciale, ces organismes ont dû trouver d'autres sources de financement. Les fondations juridiques, qui touchent les revenus d'intérêt gagnés sur l'argent détenu dans les comptes en fiducie des avocats, ont joué un rôle particulièrement actif dans le financement des initiatives provinciales en matière de réforme du droit. En décembre 2001, l'Alberta et la Colombie-Britannique ont reçu respectivement 61 et 65 % de leur budget des fondations provinciales du droit. La moitié du financement en Saskatchewan et 37 % au Manitoba provient aussi de la fondation du droit. La Commission de réforme du droit de la Nouvelle-Écosse a reçu la totalité de son financement de la fondation provinciale depuis que le gouvernement de la province a retiré son appui financier le 1<sup>er</sup> avril 2001. À l'exercice 2001-2002, la commission a reçu 250 000 \$ (185 000 millions \$US) de la fondation provinciale. Toutefois, le gouvernement provincial a rétabli son appui financier à la commission en 2004. Le British Columbia Law Institute n'a pas reçu d'aide financière du gouvernement provincial jusqu'en 2003, quoique celui-ci lui ait versé de fonds sous forme de subventions pour des projets<sup>130</sup>. Dans le but d'être partiellement autonome, l'institut a procédé à diverses activités de levées de fonds et exige des frais pour la plupart de ses rapports. Même si les campagnes de financement ont généralement été une réussite, l'institut ne s'attend pas à en tirer plus d'environ 8 500 \$ (6 300 millions \$US) chaque année. La vente des rapports a engendré des recettes de 3 400 \$ (2 500 millions \$US) durant l'exercice 2002-2003<sup>131</sup>. Outre la fondation juridique de la province, d'autres bailleurs de fonds comprenaient l'Association du Barreau canadien, la Law Society of British Columbia (Société du droit de la Colombie-Britannique) et une association d'avocats de Vancouver.

Il y a une limite au montant que tout gouvernement versera à un organisme de réforme du droit. Une des approches les plus novatrices suggérées durant la création de la deuxième commission canadienne consistait à faire en sorte que celle-ci se voit moins comme la principale organisation en matière de réforme du droit au Canada et davantage comme un partenaire dans un réseau d'individus et d'organisations qui coopèrent afin d'atteindre des objectifs complémentaires. Le rôle confié à la commission dépendrait alors des besoins, compte tenu des forces et des faiblesses des autres partenaires. On peut mettre en relief plusieurs avantages inhérents à cette approche : la constitution de partenariats est moins coûteuse pour la commission pour arriver à ses fins. Les recherches peuvent devenir plus diversifiées, convaincantes et solides. La Commission du droit du Canada a produit deux publications conjointes, une en partenariat avec l'Association nationale des centres d'amitié<sup>132</sup> et l'autre de concert avec l'Association cana-

dienne des professeurs de droit, l'Association canadienne droit et société et le Conseil des doyens et doyennes des facultés de droit du Canada<sup>133</sup>. Les critiques font valoir par contre que le partenariat réduit la capacité de la commission de mener à bien des travaux de recherche exhaustifs.

Le gouvernement peut exercer une influence notable sur les activités d'une commission de réforme du droit grâce à l'attribution des ressources financières. La Law Commission for England and Wales n'a aucun contrôle sur son budget. En outre, c'est le gouvernement qui décide du degré d'expérience du personnel qui y est rattaché ainsi que de la taille de son effectif. Au milieu des années 1980, on a décidé que des avocats moins expérimentés devaient remplacer les avocats chevronnés qui dirigeaient les quatre équipes de la commission. La perte d'expertise qui en a résulté s'est révélée énorme, mais elle a été limitée par l'affectation du budget nécessaire au recrutement de 15 adjoints de recherche ainsi que par la capacité d'employer des consultants externes à l'occasion. Les adjoints supplémentaires, tout en accomplissant des tâches utiles sur le plan de la recherche, ne se joignent normalement à la commission que pendant un an après leurs études universitaires. Cette approche à court terme a engendré des problèmes de continuité dans le travail de la commission, dont les projets s'étalent généralement sur plusieurs années<sup>134</sup>.

Certains organismes de réforme du droit envisagent d'autres solutions pour obtenir du soutien. Par exemple, le British Columbia Law Institute est qualifié d'organisme de bienfaisance, et ses bailleurs de fonds reçoivent des crédits d'impôt pour leurs dons. L'institut vend également ses publications. Néanmoins, au Canada, la source la plus courante de financement non gouvernemental reste actuellement les fondations juridiques provinciales.

La province du Manitoba illustre bien le rôle des fondations juridiques dans le financement des activités de réforme du droit. La *Loi sur la Commission de réforme du droit* du Manitoba ne permettait pas initialement à la commission de recevoir de l'argent de sources autres que le gouvernement provincial. Les crédits nécessaires étaient votés par le gouvernement provincial sur ses recettes générales, puis approuvés par l'assemblée législative à la suite d'un débat sur le budget provincial. Une somme était affectée aux frais de fonctionnement et une autre, aux salaires. Cet arrangement a été modifié en 1986 avec l'établissement de la Fondation manitobaine du droit. Celle-ci avait pour but de promouvoir la vulgarisation juridique, la recherche en droit, les services d'aide juridique, la réforme des lois ainsi que la création et le

maintien de bibliothèques de droit dans la province. La loi habilitante de la fondation disposait que la commission recevrait une subvention de 100 000 \$ pour les trois exercices qui se terminaient le 31 mars 1989. Malgré les garanties du gouvernement, la commission n'a finalement rien reçu pendant cette période. La fondation a versé l'argent non pas à la commission, mais bien au gouvernement provincial, parce que seul ce dernier pouvait financer la commission. Or, plutôt que de transférer la totalité ou une partie de ces fonds à cette dernière, le gouvernement a tout gardé et a réduit sa contribution d'une tranche correspondante de 100 000 \$. Par conséquent, il n'y a eu aucun financement supplémentaire, et le gouvernement a pu épargner 100 000 \$<sup>135</sup>. Un projet de loi sur la réforme du droit présenté à l'assemblée législative manitobaine visait à permettre à la commission d'obtenir des fonds d'institutions autres que le gouvernement provincial. Avant que des mesures soient prises, le gouvernement a annoncé en décembre 1987 qu'il avait l'intention d'abolir la commission. Comme nous l'avons mentionné plus tôt, le nouveau gouvernement élu en avril 1988 est revenu sur cette décision, mais on a appris en 1997 que la commission serait éliminée. Le tollé soulevé dans la population a forcé le gouvernement à reculer, et la commission fonctionne aujourd'hui avec l'aide de subventions versées par le ministère provincial de la Justice et la Fondation manitobaine du droit.

À l'autre extrême, comme l'a souligné un auteur, il est possible de paralyser un organisme de réforme du droit en lui accordant trop d'argent<sup>136</sup>. En effet, des ressources excessives peuvent facilement forcer une commission à se concentrer sur des activités de haut niveau qui traînent indéfiniment ou qui sont rarement menées à terme, ce qui l'empêche d'adopter une démarche structurée, comprenant enquête, consultation, réflexion et recommandations, qui est la marque véritable d'une réforme fructueuse des lois.

Un ancien secrétaire de la Commission de réforme du droit du Canada a déclaré que celle-ci recevait un financement adéquat pendant qu'il était en poste. La commission respectait ses limites budgétaires et n'avait pas un personnel nombreux, s'appuyant sur des consultants externes au besoin<sup>137</sup>. Deux anciens présidents de la Commission de réforme du droit du Canada ont également affirmé que le budget était suffisant durant leur mandat<sup>138</sup>.

## Commission de réforme du droit du Canada

Budget en dollars canadiens

1972-1973	997 000 \$
1973-1974	1 587 000 \$
1974-1975	1 795 000 \$
1975-1976	1 863 000 \$
1976-1977	1 852 000 \$
1977-1978	2 408 000 \$
1978-1979	2 575 000 \$
1979-1980	2 369 000 \$
1980-1981	2 757 000 \$
1981-1982	3 302 000 \$
1982-1983	4 734 000 \$
1983-1984	5 417 000 \$
1984-1985	5 013 000 \$
1985-1986	5 049 000 \$
1986-1987	4 799 000 \$
1987-1988	4 691 000 \$
1988-1989	4 717 000 \$
1989-1990	4 796 000 \$
1990-1991	4 841 000 \$
1991-1992	4 922 000 \$
1992-1993	4 822 000 \$

### 2.1.3 Composition

Plusieurs décisions doivent aussi être prises au sujet du personnel composant l'organisme de réforme du droit.

#### Personnel

##### *Nombre de membres*

Le choix du nombre optimal de commissaires entraîne nécessairement des compromis entre différents objectifs. La direction de l'organisme doit représenter des intérêts divers, de nature juridique ou non, mais en même temps ne pas être trop nombreuse ou trop lourde. Le volume de travail prévu doit aussi être pris en considération. Un petit groupe de trois à sept commissaires environ semble être l'idéal, et c'est généralement la norme dans les pays du Commonwealth<sup>139</sup>.

##### *Nominations à temps plein ou à temps partiel*

Par le passé, des membres ont été nommés à temps plein ou à temps partiel, et la question est souvent déterminée par le législateur. Tous les membres de la Law Commission for England and Wales siègent à temps plein. Un ancien président de la Commission de réforme du droit du Canada estime qu'il devrait y avoir des membres à temps plein seulement. À son avis, les commissaires à temps partiel sont sou-

vent occupés par d'autres sujets, ce qui peut entraîner une perte de temps précieux lorsqu'ils doivent recevoir de l'aide pour suivre les autres. En outre, ils ne peuvent bénéficier de l'atmosphère de collégialité qui se crée lorsqu'on travaille à temps plein à la réforme des lois<sup>140</sup>. Néanmoins, la Commission du droit du Canada actuelle ne compte qu'un membre à temps plein, son président, et les quatre autres travaillent à temps partiel. Les commissaires en Nouvelle-Écosse siègent tous à temps partiel, à cause des contraintes budgétaires qui rendent les nominations à temps plein à peu près impossibles<sup>141</sup>.

La commission néo-zélandaise comprend aussi bien des commissaires à temps plein qu'à temps partiel. Elle doit être formée d'au moins trois et d'au plus six commissaires, nommés par le gouverneur général de la Nouvelle-Zélande sur la recommandation du ministre de la Justice. Un commissaire doit être un juge en exercice ou à la retraite, ou encore un avocat comptant au moins sept années de pratique, qui est nommé président de la commission<sup>142</sup>. Il agit à titre de directeur général et supervise tout le travail de la commission. Ce ne sont pas tous les membres qui ont une formation en droit et, au 31 mars 2002, la commission comptait trois commissaires à temps plein et trois commissaires à temps partiel<sup>143</sup>. Chacun siège pour un mandat maximal renouvelable de cinq ans.

La loi établissant la première Commission de réforme du droit du Canada fixait des conditions strictes d'admissibilité relativement aux commissaires. Ainsi, quatre des six commissaires devaient siéger à temps plein. Au moins trois des quatre membres à temps plein, dont le président et le vice-président, ainsi qu'un commissaire à temps partiel devaient être des membres chevronnés de la profession juridique<sup>144</sup>. Sur les trois commissaires à temps plein et le commissaire à temps partiel ayant une formation en droit, le président ou le vice-président et au moins un autre membre devaient provenir de la province de Québec<sup>145</sup>. Des modifications ont été présentées en 1975 afin qu'il y ait seulement cinq commissaires à temps plein<sup>146</sup>. Le président, le vice-président et au moins un autre commissaire devaient posséder une très grande expérience en droit. Le président ou le vice-président et au moins un des autres commissaires juristes devaient être du Québec. Les commissaires pouvaient être nommés à plusieurs reprises.

Les opinions divergent grandement au sein des organismes du Commonwealth sur le bien-fondé de nommer des commissaires à temps plein ou à temps partiel. Il semble raisonnable toutefois de conclure, toutes choses étant égales par ailleurs, qu'un organisme doté de commissaires à temps plein, ou au moins de certains membres nommés à

temps plein, sera probablement plus efficace qu'un autre qui doit s'appuyer exclusivement sur des membres à temps partiel<sup>147</sup>. Deux anciens présidents de la Commission de réforme du droit du Canada estiment qu'un organisme devrait réunir seulement des membres à temps plein ayant une formation en droit<sup>148</sup>. Un ancien président, M. Antonio Lamer, soutient en plus que le président devrait être un juge détaché d'une cour supérieure, ce qui garantirait que l'organisme n'ait pas peur de faire des recommandations qui peuvent être critiquées à l'endroit du gouvernement.

Deux autres solutions ont été souvent proposées aux dirigeants canadiens durant la planification de la nouvelle commission qui a vu le jour le 1<sup>er</sup> juillet 1997 : une direction nombreuse et représentative composée de membres nommés à temps plein et à temps partiel ou encore une direction restreinte appuyée par un groupe consultatif élargi ou par des groupes d'étude chargés de projets précis. Il n'aurait pas été efficace de mettre sur pied à la fois une commission étendue et un groupe consultatif, car chacun aurait risqué de refaire le travail de l'autre, sans oublier les coûts prohibitifs. En bout de ligne, on a opté pour une commission de cinq personnes et un conseil consultatif bénévole de 24 membres.

#### *Durée des nominations*

L'opportunité de nommer des membres à temps plein ou à temps partiel devrait être évaluée au cas par cas. Il faut que les mandats soient d'une durée limitée, mais qu'ils soient assez longs pour que les commissaires puissent apporter une contribution notable à l'organisme.

Étant donné que le Lord chancelier au Royaume-Uni était apparemment peu convaincu de la nécessité d'établir un organisme distinct pour la réforme du droit et qu'il était soucieux de garder le contrôle sur le processus de réforme, il s'est assuré de la nature temporaire des nominations à la commission<sup>149</sup>. En vertu de la *Law Commissions Act 1965*, le ministère nomme le président et les autres membres. Les postes de commissaire sont réservés par la loi de 1965 à des professeurs d'université, à des avocats en exercice ou à des juges. Le président est généralement un membre de la Haute-Cour qui occupe ses fonctions dans le cadre d'un détachement. Après avoir siégé cinq ou six ans à la commission, le président retourne à la magistrature et devient souvent juge de la cour d'appel de la Chambre des lords. Les quatre autres commissaires sont souvent détachés par une université.



Un ancien président de la Commission de réforme du droit du Canada estime que le mandat de président devrait pas être renouvelable, ce qui permettrait de s'assurer que cette personne reste impartiale ; nul ne serait alors porté à croire que le président est redevable au gouvernement ou s'attend automatiquement à ce que son mandat soit renouvelé<sup>150</sup>.

#### *Antécédents des membres*

Dans les premiers temps de la réforme du droit au Canada, certains observateurs estimaient que les organismes devraient être composés exclusivement de personnes ayant une formation juridique, mais cette opinion était déjà contestée lors de la création de la Commission de réforme du droit du Canada dans les années 1970<sup>151</sup>. D'aucuns sont maintenant d'avis que la profession juridique ne possède pas toutes les réponses lorsqu'on parle de réforme du droit et que certaines solutions d'ordre non juridique peuvent être tout aussi valables face à certains problèmes contemporains. On considère souvent que l'ajout de commissaires non-juristes contribuera à équilibrer le processus de réforme. Par conséquent, pour la deuxième commission canadienne, le ministre de la Justice prend en compte aussi les personnes qui ne font pas partie du milieu juridique lorsqu'il fait ses recommandations. Les commissaires devraient représenter les intérêts socio-économiques et culturels divers du Canada, provenir de disciplines variées et avoir collectivement une connaissance des deux systèmes juridiques au Canada, le droit civil et la common law<sup>152</sup>. De même, par exemple, les lois régissant la Commission manitobaine de réforme du droit et la Commission de réforme du droit de la Nouvelle-Écosse mentionnent expressément la possibilité de nommer des non-juristes. Il a été recommandé en 2000 que la Nouvelle-Zélande adopte cette démarche multidisciplinaire<sup>153</sup>, et la commission néo-zélandaise compte désormais des membres qui ne proviennent pas des milieux juridiques.

Il est jugé important au Canada de nommer des non-juristes aux organismes de réforme du droit au Canada pour obtenir des points de vue équilibrés. Cette solution a reçu l'aval en 1974 de M. J. N. Lyon, professeur à la faculté de droit de l'Université McGill<sup>154</sup>. M. Lyon était convaincu que le fait de s'accrocher au mythe de l'expert s'est révélé une erreur coûteuse dans la réforme des lois au Canada. À ses yeux, il est insensé de croire que les professeurs de droit, les juges et les avocats chevronnés sont des experts en matière de réforme. Bien que nul ne puisse douter de leur expertise dans la recherche et l'analyse, ces qualités ne touchent que les lois écrites, qui forment un seul élément du processus juridique. En s'efforçant de faire correspondre toutes les

activités de réforme à un modèle élaboré par ce groupe d'experts en droit, on ne peut qu'échouer parce qu'on néglige l'élaboration et le traitement systématiques des autres volets du processus de réforme<sup>155</sup>. M. Lyon ajoute que les avocats ont en général fortement tendance à éviter toute question controversée ou susceptible d'engendrer de graves conflits de valeurs au sein de la collectivité<sup>156</sup>. Les enjeux controversés sont vus comme des questions relevant non pas du droit mais des politiques. Or les avocats se préoccupent du droit et des questions juridiques seulement : ils ne prennent pas position sur des sujets mettant en jeu des valeurs fondamentales et ne s'attardent pas aux questions qui leur semblent purement théoriques. Ils s'inspirent de leur expertise dans un domaine objectif où la logique est appliquée à des principes établis afin de donner des réponses juridiques. En fait, selon Lyon, en matière de réforme du droit, il n'y a pas vraiment d'experts. Le processus doit reposer sur diverses compétences et expériences complémentaires. La véritable question est de déterminer comment ces compétences et expériences doivent être combinées pour donner les meilleurs résultats.

C'est ce que croit aussi Mme Arleen Paris, technicienne-spécialiste de laboratoire médical, à la retraite, nommée à la Commission de réforme du droit de la Nouvelle-Écosse en janvier 2002. D'après elle, un organisme de réforme du droit devrait représenter un échantillon de la société et, en tant que non-juriste, elle estime avoir pu apporter une perspective différente au processus de réforme des lois. Elle citait l'exemple d'un document de discussion de la commission publié en janvier 2003 sur la *Mechanics' Lien Act*<sup>157</sup>, où ses commentaires ont entraîné l'élimination d'un langage exagérément complexe, ce qui a rendu le document plus accessible au grand public<sup>158</sup>.

En revanche, la nomination exclusive de commissaires juristes est favorisée au Royaume-Uni. Les cinq commissaires à temps plein de la Law Commission for England and Wales doivent avoir une formation en droit, et les cinq membres de la Scottish Law Commission doivent également appartenir au milieu juridique. Les commissaires écossais ne siègent cependant pas tous à temps plein. Le choix fait au Royaume-Uni de nommer des commissaires qui proviennent uniquement des milieux juridiques est le résultat de l'histoire, de la tradition et des leçons tirées des échecs des organismes précédents. On ne sait pas encore s'il s'agit de la meilleure approche pour l'Angleterre ou ailleurs<sup>159</sup>. Néanmoins, le premier président de la Law Commission for England and Wales, Lord Scarman, se disait vigoureusement en faveur de cette manière de procéder. Il a précisé que le travail quotidien d'un organisme de réforme du droit consiste surtout à faire de la recherche

et à rédiger. Les profanes qui ne connaissent pas bien le droit devraient se tenir à l'écart et intervenir seulement une fois que la recherche initiale a permis de décrire les règles de droit en vigueur et de relever les points qui doivent faire l'objet d'une réforme. À ce moment-là, ils pourraient jouer un rôle vital et déceler des problèmes qui échappent aux avocats. Ils ne participeraient pas toutefois aux premières étapes, soit la recherche et le développement<sup>160</sup>. D'autres lords juristes ont adopté la position contraire lorsque les commissions britanniques ont été créées<sup>161</sup>.

Enfin, ce qui est important, c'est de disposer de la gamme appropriée de talents et de compétences nécessaires pour mettre en place un environnement propice à la réforme du droit. Comme l'a souligné le procureur général du Canada en 1955, « un organisme législatif ne donnera suite à une proposition émanant d'un organisme de recherche que si la réputation de ses membres, le désintéressement, la compétence et le souci de l'intérêt public de ce dernier ne peuvent être mis en doute »<sup>162</sup>. Selon un observateur britannique, les commissaires devraient posséder les qualités suivantes : un esprit curieux ; l'appréciation des conséquences possibles des changements proposés aux lois ; une bonne compréhension des attitudes qui prévalent dans la société<sup>163</sup>.

Au bout du compte, le vif débat sur les antécédents des membres des organismes de réforme du droit est peut-être inutile, car c'est la nature du mandat et la structure de chaque commission ainsi que les sujets à l'étude qui devraient être les critères essentiels dans le choix des membres. Si un organisme doit examiner des questions ayant de vastes ramifications sociales, il pourrait être approprié de nommer des commissaires ne provenant pas du monde juridique. Par contre, s'il doit étudier des points plus étroitement liés à des aspects hautement techniques du droit, il pourrait être dangereux de se fier exclusivement à des non-juristes.

#### *Rémunération des membres*

Quant à la rémunération, un commentateur anglais a proposé, il y a près d'un demi-siècle, que les membres de l'organisme soient des bénévoles, alors que le personnel serait salarié<sup>164</sup>. La Commission du droit du Canada reflète cette démarche dans une certaine mesure : son président est le seul commissaire à temps plein rémunéré et quatre membres à temps partiel le sont sur une base quotidienne seulement. Les membres du conseil consultatif et des groupes d'étude sont tous

bénévoles ; les employés de la commission font partie de la fonction publique.

Les choix en matière de rémunération dépendront bien évidemment de plusieurs facteurs. On peut toutefois douter de l'opportunité de forcer un organisme de réforme du droit à s'appuyer exclusivement sur des bénévoles. Il n'est pas compatible avec le raisonnement fondamental sous-tendant la création d'un organisme de réforme spécialisé de s'attendre à ce qu'il fonctionne efficacement en comptant exclusivement sur la bonne volonté des gens. Pour qu'elle soit prise au sérieux, la réforme des lois devrait en effet être confiée à des personnes qui peuvent y consacrer la totalité de leur expérience et de leurs connaissances. Or cette expertise a normalement son prix. Si un pays s'attend à ce que sa commission produise des recommandations intéressantes, il devrait envisager d'y affecter des ressources financières suffisantes pour attirer des intellectuels et des juristes de renom.

### **Personnel de recherche**

Ceux qui établissent un organisme de réforme du droit doivent également déterminer le nombre de chercheurs nécessaires. Il est important que l'organisme possède un noyau spécialisé d'employés à temps plein qui assurent la continuité, la coordination et la qualité du travail de la commission. Un personnel permanent peut également maintenir une présence dans la collectivité et contribuer à la vulgarisation juridique en donnant de l'information, ce qui n'est pas possible avec des consultants à temps partiel.

Les employés à temps plein peuvent également s'occuper des consultations et nouer des liens avec d'autres organisations. La mesure dans laquelle une commission s'appuiera sur du personnel à temps plein ou des sous-traitants externes devrait également varier selon la disponibilité de ces derniers et la nature des projets dont se chargera la commission. Il n'y a peut-être pas lieu d'engager des experts à temps plein au sein du personnel de la commission : les experts pourraient être chargés d'effectuer des recherches ou de rédiger des documents au besoin seulement. Dans le contexte canadien, un observateur estime qu'il n'est pas productif d'avoir une vaste équipe d'employés permanents et favorise un recours accru aux experts pour des questions spécifiques<sup>165</sup>.

Par souci d'économie, en 1984, quatre des cinq postes principaux de procureurs adjoints à la Law Commission for England and Wales ont été abolis en faveur d'experts en provenance de l'extérieur. Cette déci-

sion a été jugée par certains préjudiciable au statut de la commission et a été vue comme un indice de l'intention du Lord chancelier de se servir de la commission davantage pour ses propres besoins à court terme<sup>166</sup>. Même maintenant, des juristes de grande réputation se joignent à la commission, mais ils ne sont pas réellement capables de s'identifier à l'organisation pendant plus d'une courte période. Au moins un observateur croit que la commission pourrait être plus efficace si elle était considérée comme un tremplin vers une carrière permanente pour des avocats éminents<sup>167</sup>.

Il est souvent difficile de trouver des employés possédant la créativité et les compétences requises pour élaborer des propositions de réforme sensées. En effet, ce ne sont pas tous les avocats qui aiment se livrer à des travaux de recherche et, dans bien des pays en transition, les avocats qualifiés sont rares. Malgré tout, l'idéal consiste à doter l'organisme d'une équipe de chercheurs composée à la fois de permanents et de personnes de l'extérieur, selon un ancien secrétaire de la Commission de réforme du droit du Canada. Il a précisé toutefois le fait de ne pas avoir le personnel externe sur place régulièrement pourrait nuire au fonctionnement de l'organisme : la participation d'employés externes étant généralement limitée, cette situation pourrait faire en sorte qu'on s'appuie davantage sur le personnel permanent<sup>168</sup>.

#### **2.1.4 Nature et portée des travaux**

##### **Mandat**

Les opinions diffèrent grandement quant à ce que devrait être le mandat approprié d'un organisme de réforme du droit. Par le passé, les commissions du droit ont eu pour tâche de garder constamment l'œil sur les lois, de procéder à de vastes consultations pour trouver des solutions à des problèmes de nature juridique puis de proposer des réformes. Il existe un grand nombre de variations possibles du mandat d'une commission du droit, celle-ci pouvant par exemple assumer les responsabilités suivantes :

- relever les domaines du droit qui nécessitent une réforme
- établir un partenariat avec d'autres organisations, jouer un rôle de consultation et de coordination puis confier la recherche à certains organismes privés, notamment des universités et des facultés de droit
- recenser les domaines du droit qui ont déjà fait l'objet de recherches, à l'échelle nationale ou internationale, et coordonner la diffusion de l'information à ce sujet

- appuyer les initiatives en matière de réforme des lois dans la collectivité, notamment des projets pilotes
- rédiger des projets de loi
- s'occuper de vulgarisation juridique et faire connaître les activités de réforme du droit aux membres de la population par divers moyens<sup>169</sup>
- obtenir les commentaires de la population dans le cadre de la réforme en faisant participer des conseils consultatifs de citoyens aux projets de recherche en droit

D'un côté, certains sont d'avis que l'organisme devrait se limiter à recommander des changements non controversés visant à améliorer l'efficacité des lois sans en modifier le contenu. Selon le point de vue d'inspiration britannique qui prévaut au Canada et dans d'autres pays du Commonwealth, cette approche a fait en sorte, par le passé, que l'accent soit mis sur des questions considérées strictement de nature juridique ou procédurale. On a par contre souvent critiqué cette démarche en raison de sa trop grande prudence. On a fait valoir qu'à la condition de laisser aux représentants élus le soin de choisir les mesures finales à prendre, les organismes de réforme du droit pourraient examiner des questions relevant des politiques sans outrepasser leur compétence<sup>170</sup>.

Les commissions canadiennes ont toujours été composées de juristes, de sorte que leur tâche et leurs priorités étaient définies en fonction d'un cadre juridique. Les décisions stratégiques les plus importantes en matière de réforme tiennent au choix des sujets d'étude et de la méthode d'analyse. Ces choix ont traditionnellement été faits davantage pour répondre à l'insatisfaction des avocats face aux lois et aux procédures plutôt que pour corriger des injustices perçues par les citoyens. Ce résultat n'est vraiment pas une coïncidence<sup>171</sup> : tant et aussi longtemps que ces questions sont laissées aux avocats, il est peu probable que le cycle soit interrompu. Si la distinction entre le droit et les politiques continue de déterminer le rôle et les priorités des organismes de réforme du droit, il faudra reconnaître que ces organismes sont voués uniquement à la recherche en droit et s'attardent donc à un seul aspect de l'ordre juridique, soit les règles de droit écrites. D'un autre côté, certains commentateurs estiment qu'une commission de réforme du droit devrait être un outil privilégié de changement social.

Il semble souhaitable de rechercher un équilibre entre ces deux extrêmes, si ce n'est que pour des raisons pratiques. En effet, la réforme du droit devrait à juste titre se limiter aux lois et aux institutions juridiques, mais toujours compte tenu du contexte social. Par conséquent, il faut adopter une position intermédiaire entre l'obsession à l'égard des

lois et des principes juridiques, d'une part, et l'importance excessive accordée aux politiques et aux priorités sociales, d'autre part, qui feraient de la commission de réforme du droit une véritable assemblée législative<sup>172</sup>. Les questions d'orientations ne devraient pas être automatiquement exclues des sujets d'étude d'une commission du droit<sup>173</sup>.

Des arguments ont été avancés pour justifier l'intégration au programme d'une commission de sujets relevant de domaines plus vastes que le droit<sup>174</sup>. Comme les observateurs l'affirment depuis longtemps, il y a lieu d'envisager sérieusement de déborder des champs d'étude traditionnels de la réforme du droit, comme le droit pénal et le droit de la famille<sup>175</sup>. Un organisme de réforme du droit moderne et dynamique devrait mettre à profit ses compétences collectives dans des branches complexes du droit comme le droit de l'informatique, le droit de la concurrence, le droit de l'environnement et le droit commercial. Il doit toutefois se garder d'aller trop loin dans des sujets ayant peu ou pas d'application pratique. Il ne devrait pas interpréter son indépendance comme une autorisation de consacrer ses efforts à des questions d'un intérêt négligeable<sup>176</sup>. Il est impossible d'établir des priorités réalistes et sensées sans égard aux principaux points de contact entre le système juridique et ceux qu'il dessert.

### **Portée des travaux**

Les gouvernements exerceront toujours des pressions sur les commissions du droit afin qu'elles s'occupent de projets d'envergure limitée et de moindre importance au gré des besoins et des occasions politiques. Il ne s'ensuit pas que l'étude de sujets restreints sera inmanquablement peu utile, car des projets effectués à une échelle relativement petite peuvent revêtir une grande valeur en matière de réforme. Il reste que le cadre d'un organisme de réforme du droit, de par sa nature, se prête généralement mieux à l'examen de sujets vastes et complexes.

On ne saurait trop insister sur l'importance de cet aspect particulier des activités de l'organisme. Pourtant, une réforme doit être limitée en pratique, et certaines commissions sont passées d'un extrême à l'autre en se lançant dans des programmes qui étaient peut-être trop élaborés. Par exemple, la Law Commission for England and Wales s'est donnée initialement un plan d'action très ambitieux. Toutefois, les nombreuses difficultés qui ont surgi l'ont amenée progressivement à limiter ses activités et, en bout de ligne, à ne plus mettre à jour son programme. Elle a donc entrepris des travaux en réponse à des renvois précis du gouvernement et a accordé à cette tâche une grande priorité,

au détriment de son propre programme. Elle est souvent allée au plus simple, comme l'exemple suivant l'illustre bien.

À un moment donné, la commission britannique a pris conscience de l'incapacité grandissante de bon nombre de personnes âgées à mandater des tiers pour veiller sur leurs biens. Elle a donc accepté un renvoi du gouvernement à ce sujet. Elle a tout d'abord décidé que ce problème ne devait pas être étudié isolément et qu'elle avait besoin de procéder à un examen complet de la procédure entourant l'administration des biens de personnes inaptes à prendre des décisions. Elle s'est rendu compte rapidement toutefois qu'il valait mieux s'attacher à une question précise et obtenir des résultats que de se lancer dans un exercice inévitablement long et controversé. Par conséquent, les dispositions législatives sur la nomination de mandataires proposées par la commission ont été édictées et sont entrées en vigueur sans délai<sup>177</sup>.

Le dilemme qui se pose lorsqu'on doit choisir entre des sujets d'étude vastes ou limités reflète une question plus fondamentale : doit-on privilégier les projets importants ou les projets urgents? Il ne faut pas sous-estimer l'attrait des questions urgentes : en raison de la durée relativement courte du mandat des commissaires — ainsi que des politiciens dont relève l'organisme — des projets d'envergure relativement modeste pourraient être favorisés. Cette préférence peut se traduire par des contributions tangibles et des résultats concrets au cours de mandats précis.

Les tensions inhérentes qui s'exercent entre les avantages politiques d'initiatives visibles et de portée restreinte, d'un côté, et la nécessité d'étudier en profondeur des questions fondamentales, de l'autre, se sont fait sentir constamment durant les années d'existence de la Commission de réforme du droit du Canada. Ce point a également été soulevé durant les débats parlementaires sur le projet de loi visant à créer la commission. Dans le cadre de la deuxième lecture du projet de loi C-186 établissant la commission, le ministre de la Justice, M. John Turner, déclare que la nouvelle commission « examinera dans l'ensemble à longue et à moyenne échéances le réseau fédéral complet du droit canadien ». Il ajoute qu'elle « aura le temps, les connaissances techniques, l'autonomie et même la tranquillité » voulues pour faire ce travail<sup>178</sup>. Mais Gordon Blair, député pour le district de Grenville-Carleton, espérait également que la nouvelle commission garde à l'esprit le besoin d'entreprendre aussi des réformes de petite envergure<sup>179</sup>.

La loi créant la Commission de réforme du droit en 1971 a finalement laissé toutes les portes ouvertes. Le nouvel organisme a reçu le mandat



général d'étudier les lois du Canada et de les examiner sur une base continue et systématique. Le premier des cinq présidents de la commission, M. Patrick Hartt, a tracé un itinéraire prudent en affirmant que son rôle consistait à préserver un équilibre entre les projets d'envergure et les initiatives mineures<sup>180</sup>. Le quatrième président, M. Allen Linden, a fait des déclarations qui allaient dans le même sens<sup>181</sup>. En fait, cependant, il semble que la commission ait privilégié dès le tout début des questions d'envergure, laissant la correction des petits défauts aux fonctionnaires. Il semble que le deuxième président de la commission, M. Antonio Lamer, ait été le seul à ne pas regretter du tout d'avoir adopté cette approche<sup>182</sup>. Néanmoins, dans les années qui ont suivi, il a également reconnu la valeur des projets à court terme et déclaré qu'un organisme de réforme du droit pouvait et devrait s'engager dans les deux types d'études<sup>183</sup>. Le dernier président de la commission, M. Gilles Létourneau, a convenu qu'un organisme de réforme du droit devait essentiellement se lancer dans des projets à long terme, mais il a également reconnu la valeur d'initiatives à court terme dans des circonstances appropriées. Contrairement à la pratique canadienne, les activités de la Commission du droit de la Nouvelle-Zélande sont sans conteste orientées vers des projets à long terme<sup>184</sup>.

### **2.1.5 Indépendance et comptes à rendre**

#### **Relation avec les représentants élus**

Un élément fondamental à ne pas oublier est la nécessité d'établir un équilibre entre l'indépendance de l'organisme de réforme du droit et le souci de préserver la pertinence de son travail.

Une commission du droit qui se met fréquemment le gouvernement à dos ne peut survivre à moins d'avoir été créée par la constitution du pays et de bénéficier de ressources illimitées. Une certaine forme de reddition de comptes est donc nécessaire. Le Lord chancelier de l'Angleterre et du pays de Galles de même que le secrétaire d'État pour l'Écosse doivent approuver les programmes de recherche de la commission avant que les travaux puissent commencer. Par conséquent, elle peut établir son propre programme, mais le gouvernement détient le pouvoir d'y opposer son veto. La Commission du droit du Canada a le pouvoir d'engager des recherches dans des domaines de réforme sans l'autorisation du gouvernement, mais elle doit consulter le ministre de la Justice à l'égard de son programme annuel d'études. Des programmes de recherche annuels sont également soumis à l'approbation du ministre de la Justice en Nouvelle-Zélande ; un rapport annuel est déposé aux parlements du Royaume-Uni, de la Nouvelle-Zélande et

du Canada, où sont détaillées les activités menées à bien par chaque commission durant l'exercice précédent.

Les obligations en matière de rapports font en sorte qu'un organisme public établi par le Parlement ait des comptes à rendre. Elles favorisent également la transparence et de bonnes relations de travail avec l'appareil gouvernemental et le Parlement. Ce processus améliore par ailleurs la connaissance qu'ont les membres du Parlement des activités de l'organisme et contribue à augmenter les probabilités que les recommandations de réforme soient mises en oeuvre. Les rapports peuvent également susciter une meilleure appréciation des activités de l'organisme par la population<sup>185</sup>.

Il est essentiel que les relations de l'organisme avec l'assemblée législative favorisent le respect pour son travail. Aucune commission n'est toutefois entièrement dispensée de rendre des comptes politiques et de prendre en considération les réalités budgétaires. L'organisme peut cesser d'exister du jour au lendemain, comme le montre le sort qu'ont subi la Commission de réforme du droit du Canada et plusieurs organisations provinciales de réforme. Bien que les commissaires aient toujours l'espoir que leurs recommandations soient intégrées à un texte législatif, rien ne le garantit. Puisque les activités de l'organisme sont de nature consultative, le gouvernement et le Parlement ont le pouvoir discrétionnaire d'y donner suite ou non. Comme l'a mentionné un procureur général du Canada, aucun organe législatif élu par le peuple aux fins de modifier une loi ne va en déléguer la responsabilité à une autre organisation<sup>186</sup>. En outre, conformément aux principes de base en droit constitutionnel, le Parlement ne peut déléguer son pouvoir de légiférer.

En raison des calendriers parlementaires bien remplis, les ministères sont souvent réticents, puisqu'ils ont toujours divers projets législatifs en cours, à sacrifier une partie de leur temps limité à discuter en détail de réformes qui présentent à première vue peu d'avantages politiques ou ministériels. Si la codification des règles de droit peut être louable dans l'abstrait, le résultat suscite peu d'enthousiasme concrètement. Aucun ministre ne s'attend à obtenir l'appui des électeurs grâce à un travail aride et sans pertinence évidente.

De même, la possibilité que des réformes juridiques controversées ou très techniques soient déposées à l'assemblée législative et qu'un temps précieux y soit consacré dans les débats se révèle peu attrayante. Par conséquent, les propositions qui n'obtiennent pas un soutien général de tous les partis seront habituellement exclues, que les mesures

soient valables ou non. La présentation de réformes complexes nécessite une connaissance des rouages de l'appareil gouvernemental, et l'organisme doit accepter que ses recommandations ne seront pas toujours adoptées. D'après Peter North, membre de la Law Commission for England and Wales de 1976 à 1984, le processus devrait être modifié : les réformes devraient initialement être évaluées par des comités parlementaires avant le dépôt de dispositions législatives au Parlement<sup>187</sup>.

Un ancien président de la Law Commission for England and Wales ne voit pas comme un problème l'obligation qu'il avait de faire approuver ses programmes de recherche par le gouvernement. À son point de vue, il s'agissait là d'une mesure assurant la reddition de comptes sur le plan politique et financier<sup>188</sup> : elle garantissait un équilibre entre le contrôle exécutif dont sont investis les ministres afin d'approuver les programmes et les larges pouvoirs accordés à la commission d'examiner tout aspect des lois dans le cadre de ses programmes. Ce pouvoir indépendant peut aussi s'étendre aux relations avec le gouvernement si cette collaboration est profitable pour le travail d'analyse de la commission<sup>189</sup>. L'indépendance de la Commission du droit du Canada par rapport au gouvernement lui permet de formuler des propositions qui ne seront pas tributaires du mandat politique fixé par le Parlement<sup>190</sup>. Néanmoins, il existe une multitude de liens et de partenariats formels et informels qui sont établis avec les ministères dans des circonstances appropriées.

Une commission du droit doit avoir la possibilité de suggérer l'amélioration des lois par des moyens dont le gouvernement n'a peut-être pas conscience et de s'appuyer sur certaines perspectives que le gouvernement n'a peut-être pas envisagées. Les commissaires ont des comptes à rendre non seulement à la communauté juridique mais aussi à tous les citoyens touchés par les lois. Ce principe signifie également que les commissaires devraient avoir le droit de présenter leurs points de vue à la population. Il demeure nécessaire de veiller à ce que l'indépendance ne se traduise pas par un isolement, un manque de pertinence ou une autonomie complète : l'organisme reste après tout une institution publique financée avec l'argent des contribuables. Il est donc légitime de s'attendre à un compromis entre l'indépendance et l'obligation de rendre compte<sup>191</sup>.

L'organisme de réforme doit également reconnaître les priorités du Parlement lorsqu'il fixe son propre programme ou formule ses recommandations, mais cette prise de conscience de la réalité politique peut mener à un dilemme. En effet, si l'organisme ne s'affirme pas suf-

fisamment, ne réalise pas des recherches approfondies, et ne propose rien d'innovateur, il ne s'acquitte pas de sa tâche. Par ailleurs, s'il s'écarte trop de ce qui est acceptable pour le Parlement, ses propositions seront mises de côté. S'il veut que ses recommandations aient force de loi un jour, il doit s'assurer de recevoir l'appui de l'organe exécutif du gouvernement ou, du moins, faire en sorte que ses propositions réduisent le plus possible la controverse.

Le gouvernement de l'ancienne colonie britannique de Hong Kong a résolu ce problème en nommant des représentants de l'organe exécutif à sa commission du droit. Celle-ci étudiait des sujets qui lui avaient été précisés par le procureur général et le juge en chef, qui siégeaient tous deux à la commission. L'organisme relevait donc essentiellement de lui-même, de sorte qu'il était hautement probable que l'exécutif approuve ses recommandations. Bien qu'une telle démarche possède des avantages indubitables pour l'efficacité du processus de réforme, elle entraîne aussi un manque d'objectivité apparent contre lequel l'organisme doit constamment se prémunir<sup>192</sup>.

La première Commission de réforme du droit du Canada, qui a existé de 1971 à 1992, relevait du Parlement par le truchement du ministre de la Justice<sup>193</sup>. Il était donc clair qu'elle était comptable en bout de ligne au Parlement, ce qui a permis de favoriser son indépendance par rapport au ministre de la Justice. En même temps, il était évident que la commission profitait d'une relation spéciale avec le ministre, qui avait le pouvoir de faire des commentaires sur ses recommandations lorsqu'elles étaient présentées au Parlement<sup>194</sup>. Lors de la conception de la deuxième commission fédérale, on a examiné d'autres modèles hiérarchiques, y compris celui où l'organisme informerait le Parlement directement. Cependant, les institutions qui relèvent directement du Parlement, comme le bureau du Vérificateur général du Canada et le bureau du Directeur général des élections du Canada, ne ressemblent pas à une commission de réforme du droit : elles supervisent les activités du gouvernement au nom de la Chambre des communes, envers qui le gouvernement est responsable. D'autres institutions, comme l'Office national de l'énergie, font rapport chaque année au Parlement par l'entremise du ministre responsable, celui des ressources naturelles en l'occurrence. Ce rapport hiérarchique, où les ministres déposent des rapports annuels au Parlement, ne semble pas nuire à l'indépendance de ces organisations. Par conséquent, l'actuelle Commission du droit du Canada, bien qu'elle soit indépendante, présente ses rapports au Parlement par l'entremise du ministre de la Justice. Ce dernier est aussi tenu de répondre à la commission par suite de tout rapport qu'il reçoit et est obligé en outre de veiller à ce qu'une

copie de sa réponse soit déposée aux deux chambres du Parlement. Une fois déposée, cette réponse est mise à la disposition de la population et du Parlement pour examen. Ce processus souligne tacitement le principe que le ministre doit considérer sérieusement les rapports émanant de la commission et ne pas simplement en ignorer les conclusions. De plus, il met en lumière le fait que la commission est un organisme consultatif au service du Parlement.

La question de savoir de qui devait relever la commission a également fait l'objet de débats durant la deuxième lecture du projet de loi<sup>195</sup> visant à établir une commission de réforme du droit en Ontario<sup>196</sup>. L'opposition a demandé au procureur général de la province de décrire en détail la procédure envisagée pour le nouvel organisme. Il a donc informé l'assemblée législative qu'il favorisait personnellement la publication de rapports, mais que la décision finale relativement à la procédure devait être laissée irrésolue jusqu'à ce que le personnel de la commission soit nommé<sup>197</sup>.

Ces relations ont aussi été débattues lors de la création de la Law Commission for England and Wales. Lors de l'établissement de la commission en 1965, on croyait que celle-ci gagnerait en poids et en influence grâce à une association étroite avec le ministère du Lord chancelier. Il ne fait aucun doute qu'il est avantageux d'être lié étroitement à un ministère et d'avoir des rapports suivis avec un ministre. Cependant, il y a aussi des risques : ces relations ont tendance à miner l'indépendance et à engendrer des soupçons et des rivalités ailleurs<sup>198</sup>.

On peut préserver l'équilibre entre l'indépendance et la responsabilité en précisant les sujets qui devront faire l'objet de rapports. Par exemple, la première Commission de réforme du droit du Canada avait l'obligation de préparer des programmes de recherche détaillés puis de les présenter au ministre de la Justice<sup>199</sup>. Celui-ci avait à son tour le pouvoir de demander une étude à laquelle il estimait souhaitable, dans l'intérêt public, que la commission accorde une priorité spéciale<sup>200</sup> ; la commission était liée par une telle demande. Elle avait donc le pouvoir d'élaborer son propre programme indépendamment du gouvernement, mais cette capacité s'assortissait de l'obligation d'informer le ministre du contenu de son programme. De la sorte, ce dernier ne pouvait être établi en vase clos. En ayant le pouvoir de demander que des études soient effectuées en priorité, le ministre avait également la possibilité d'influer sur le programme de la commission. Le ministre de la Justice n'a adressé de demande spéciale à la commission qu'à deux reprises.

D'autres méthodes moins formelles servent à équilibrer la situation et à promouvoir de bonnes relations de travail avec le gouvernement. L'ancienne commission canadienne consultait régulièrement les représentants du gouvernement fédéral et des autorités provinciales sur ses travaux en cours. Des copies des rapports de la commission étaient souvent remises d'avance aux fonctionnaires fédéraux pour examen. Néanmoins, la notion d'indépendance pouvait être étendue. Par exemple, à part l'obligation de préparer des plans de recherche à intervalles réguliers, la commission n'avait aucune obligation expresse de garder le ministère de la Justice informé de ses projets. Puisque le ministre était donc parfois tenu dans l'ignorance des activités de la commission, il n'était pas bien placé pour suggérer des domaines où il serait particulièrement utile d'obtenir des recommandations de l'organisme.

### **Relations avec la fonction publique**

Il faut absolument que l'appareil gouvernemental puisse être mis à contribution afin d'apporter les changements que l'organisme de réforme du droit estime souhaitables et que le Parlement désire mettre en œuvre. Persuader la fonction publique, convaincre les ministres et les politiciens d'adhérer à de nouvelles notions de droit et de justice et obtenir le temps nécessaire au Parlement pour débattre des réformes, sont toutes des tâches nécessaires, mais souvent discrètes, sans lesquelles le travail accompli par les organismes consultatifs peut devenir parfaitement inutile. Il est impossible de changer les lois sans la coopération active de ceux qui rédigent les propositions législatives, qui en font la promotion et donnent des conseils à leur sujet. Un organisme de réforme du droit doit donc obtenir l'appui du ministère compétent en montrant la valeur de la réforme proposée en fonction des priorités du ministère en question.

Les organismes de réforme du droit et les fonctionnaires devraient se percevoir non pas comme des rivaux, mais bien comme des partenaires dans le processus de réforme du droit<sup>201</sup>. Les premiers doivent accepter que la fonction publique n'accueillera pas chacune de leurs propositions avec un enthousiasme débordant. Ils doivent reconnaître qu'une série de consultations et de réflexions au sein de la bureaucratie peuvent permettre de focaliser et d'améliorer les idées tout en les rendant plus acceptables pour les dirigeants politiques. De leur côté, les fonctionnaires doivent garder un esprit ouvert et ne pas rejeter d'emblée toute proposition de réforme sans l'avoir examinée comme il se doit au préalable. Il est essentiel, mais généralement difficile, que toutes les parties comprennent qu'un point de vue particulier sur la réforme

des lois dépend largement de la position qu'ont adoptée les différents protagonistes dans la hiérarchie législative. Les contraintes inhérentes à chaque fonction influent sur la perspective d'une personne : celui qui préconisait des réformes approfondies et rapides se retrouvera, plus souvent qu'autrement, à conseiller la prudence une fois devenu ministre de la Justice<sup>202</sup>.

### **Relations avec le milieu juridique**

Si elle est soucieuse de son fonctionnement et de sa crédibilité, une commission de réforme du droit ne peut se permettre d'être associée étroitement à la profession juridique. Non seulement les membres des milieux juridiques possèdent-ils des intérêts qui leur sont propres, mais ils sont aussi souvent inconscients de la nécessité d'apporter des changements véritables et éclairés à la société et aux règles de droit<sup>203</sup>. Selon le professeur Robert Samek<sup>204</sup>, le caractère satisfaisant d'une loi ne peut être évalué d'après des critères purement juridiques, puisque sa valeur juridique n'en garantit pas l'utilité sociale. Une loi peut être simplement un nuage qui cache les vrais problèmes sociaux. Or, un avocat risque constamment de porter sur la société un regard qui perçoit tout sous le seul angle juridique. À cause de l'omniprésence de sa formation en droit, un avocat analyse souvent automatiquement le monde qui l'entoure dans une perspective exclusivement juridique — avec ses concepts, ses catégories, ses procédures et ses institutions spécifiques. L'organisme de réforme du droit doit s'efforcer de ne pas tomber dans ce piège, sinon il se replie alors sur le système même qu'il est censé modifier. Pour guérir les maux de la société, il ne suffit pas de modifier simplement le libellé des lois : souvent, il faut procéder à une réforme en profondeur.

Toute cette question des relations avec les milieux juridiques est pertinente au Canada, puisque les fondations juridiques provinciales jouent un rôle important dans le financement des activités de réforme. On a avancé parfois l'argument que les organismes de réforme du droit devraient garder une distance par rapport à ces organisations s'ils veulent que leurs recommandations obtiennent l'appui de la population et du Parlement.

### **Relations avec les universitaires**

La participation des universitaires juristes est un atout pour la réforme du droit<sup>205</sup>. La qualité des mesures de réforme sera en effet généralement déterminée par la qualité de la réflexion des théoriciens à cet égard. Il n'est pas rare pour un organisme de réforme du droit de

nommer des commissaires appartenant au milieu universitaire ou de les embaucher sur une base contractuelle dans le cadre de projets précis. Les universitaires ont joué un rôle central et à plein temps au sein de la Law Reform for England and Wales, de la Scottish Law Commission et des deux commissions fédérales canadiennes.

L'importance des universitaires pour les organismes provinciaux de réforme du droit au Canada est claire. En effet, des dispositions prévoyant expressément la nomination de commissaires qui proviennent des universités apparaissent dans la loi régissant la Commission de réforme du droit de la Nouvelle-Écosse et dans celle créant la Commission manitobaine de réforme du droit. Dans le cas de la British Columbia Law Institute, les doyens des deux facultés de droit de la province sont habilités à nommer un membre chacun. En Alberta, un des trois partenaires fondateurs de l'Alberta Law Reform Commission est la faculté de droit de l'Université de l'Alberta.

M. Antonio Lamer, ancien président de la Commission de réforme du droit du Canada, a reconnu expressément la valeur de l'apport des universitaires. Selon lui, les praticiens se concentrent souvent sur les cas particuliers, et leur contribution sera essentiellement de nature pratique, tandis que les universitaires adoptent en gros une démarche conceptuelle face aux enjeux de la réforme du droit, ce qui facilite la transposition de concepts juridiques en idées concrètes<sup>206</sup>.

## **2.2 FONCTIONNEMENT**

### **2.2.1 Programmes de recherche**

Avant de se lancer dans un programme de recherche, l'organisme de réforme du droit doit d'abord déterminer les sujets qui se prêtent bien à la réforme et la priorité qui doit leur être accordée.

Les commissaires ne peuvent changer les lois en s'isolant ; ils doivent être conscients des vastes enjeux publics et politiques du jour. Le droit ne fonctionne pas en vase clos, et les initiatives de réforme doivent être axées sur l'avenir. À cet égard, un observateur, qui a dirigé une petite section de réforme du droit au ministère fédéral de la Justice après la disparition de la première commission canadienne, a déclaré que celle-ci n'était pas restée au fait des questions juridiques importantes des années 1990<sup>207</sup>.



Le degré d'indépendance dont jouit l'organisme de réforme du droit lorsqu'il s'agit d'établir son programme de recherche peut avoir une incidence sur la gamme de ses activités. Par exemple, s'il possède son propre programme mais qu'il est aussi obligé de réaliser des projets qui lui sont confiés par le gouvernement, il peut devenir rapidement débordé, à moins que des mesures de sûreté soient en place. Les commissions britanniques, la Commission du droit du Canada et la commission néo-zélandaise ont un double mandat de cette nature. Au Canada, le gouvernement doit consulter la commission au préalable et prendra en considération la charge de travail de même que les ressources disponibles avant de lui confier un projet.

Comme nous l'avons déjà souligné, les opinions divergent quant à l'opportunité pour un organisme de réforme d'entreprendre de vastes programmes de recherche ou de se limiter à des projets de petite envergure. Les programmes étendus ont été fermement rejetés par un ancien président de la Law Commission for England and Wales en raison du temps nécessaire pour obtenir des résultats concrets<sup>208</sup>. Un autre observateur britannique a fait savoir qu'il n'était pas vraiment justifié d'élaborer un programme poussé et qu'une commission devrait donc se limiter à examiner des enjeux restreints. S. M. Cretney, lui-même ancien membre de la commission britannique, est d'avis que le gouvernement n'a plus la volonté d'accepter des propositions de réforme à grande échelle émanant d'un organisme sur lequel il n'exerce aucun contrôle direct. Même s'il avait cette volonté, les mécanismes législatifs ne permettent pas de donner suite aux propositions de l'organisme de réforme du droit<sup>209</sup>.

Indépendamment de la portée du mandat d'un organisme de réforme, il y a lieu d'encourager l'établissement d'un plan de travail quelconque, car ce document favorise l'efficacité. Lorsqu'il est approuvé par le gouvernement, le plan de travail est la preuve qu'il a reçu un soutien officiel pour l'étude de sujets précis, de sorte qu'il est plus facile pour l'organisme de se lancer dans l'examen de questions controversées. Finalement, grâce à un plan de travail, il peut se concentrer sur ses priorités et éviter les enjeux secondaires.

Dans son programme initial de recherche, la Commission de réforme du droit du Canada s'est attaquée à des enjeux de taille du point de vue juridique et philosophique qui ont nécessité des études prolongées et poussées. Par conséquent, la commission n'a pu dans un premier temps justifier ses efforts par des résultats concrets. Cette situation ne convenait pas au Vérificateur général du Canada qui, dans son rapport à la Chambre des communes pour l'exercice terminé le 31 mars 1985,

a déclaré que le travail de la commission ne mettait pas suffisamment l'accent sur l'économie et l'efficacité<sup>210</sup>. Mais une fois que les travaux eurent progressé davantage, les fruits de ce labeur devinrent évidents et se traduisirent par des réformes plus nombreuses durant les années 1980. Le Vérificateur général a souligné en 1988 que la commission avait réagi positivement aux critiques qu'il avait formulées en 1985, mais qu'il y avait encore place à l'amélioration<sup>211</sup>.

La plupart des lois habilitantes accordent une vaste latitude à l'organisme de réforme du droit dans le choix des sujets d'étude. Cependant, les ressources et la capacité de l'organisme ne sont pas illimitées. Avant d'entreprendre un nouveau projet, il doit poser un regard réaliste sur ses ressources et son calendrier de travail.

Il existe plusieurs façons de déterminer les priorités d'un organisme de réforme du droit : le plan d'action peut être dicté par le gouvernement, défini par les deux parties ensemble ou établi en toute autonomie par l'organisme de réforme lui-même. Si le gouvernement a son mot à dire sur le programme, cela facilite le maintien de bonnes relations de travail, ce qui est essentiel pour la survie de l'organisme. En effet, si le gouvernement apprécie et appuie le travail de ce dernier, il est possible qu'il accorde un financement adéquat et constant, verse d'autres formes d'aide et prête une attention véritable aux recommandations qui sont formulées. Les projets déterminés au moyen de renvois ministériels peuvent hausser la crédibilité de l'organisme de réforme, mais il y a aussi des inconvénients<sup>212</sup>.

Il y a peut-être lieu pour une commission de réforme du droit de solliciter des suggestions de projets auprès de la population. Cette ouverture peut mener à un large éventail de propositions et renforcer la notion que le droit devrait répondre aux besoins des gens qu'il dessert. Les conseils consultatifs, notamment celui qui existe en ce moment à la Commission du droit du Canada, sont une autre source d'idées et de commentaires de la part du grand public. De tels conseils peuvent être constitués de personnes provenant de diverses professions susceptibles d'offrir conseils et orientation à l'organisme de réforme. Il ne faut pas non plus oublier les idées que peuvent formuler les employés de l'organisme ; cette démarche présente toutefois des risques, car ce groupe est purement interne, possède une perspective restreinte et est composé d'un petit nombre d'individus qui ont probablement tous la même opinion sur les questions de réforme et sur l'approche que l'organisme devrait adopter pour y donner suite.

L'établissement de lignes directrices rend la démarche de l'organisme de réforme systématique, cohérente et objective tout en lui donnant une orientation réaliste lors du choix des projets de recherche<sup>213</sup>. Dans le cadre d'une consultation qui s'est déroulée après l'abolition de la Commission de réforme du droit du Canada, certains observateurs ont affirmé que le programme de la commission aurait pu être élaboré de manière plus démocratique, qu'il aurait dû être le résultat de négociations<sup>214</sup>. Compte tenu de ces critiques, l'actuelle Commission du droit du Canada a fixé des critères pour la sélection des projets ; en outre, la façon dont elle doit accomplir sa mission est désormais déterminée par une série de principes directeurs clairement définis<sup>215</sup>.

La responsabilité de définir les champs d'étude des deux commissions au Royaume-Uni incombe aux organismes eux-mêmes ainsi qu'au Lord chancelier et au secrétaire d'État en Écosse. En vertu du paragraphe 3(1) de la *Law Commissions Act 1965*, les commissions sont tenues d'examiner l'ensemble des lois aux fins d'en assurer un développement et une réforme systématiques et, dans cette optique, de préparer puis de soumettre au Lord chancelier des programmes destinés à l'examen des différentes branches du droit. Le Lord chancelier doit approuver les programmes proposés avant que la commission puisse entreprendre les travaux. Il doit également déposer les programmes approuvés au Parlement. La commission a donc le droit de proposer un programme d'étude, mais il appartient au gouvernement, par l'entremise du Lord chancelier, de décider si elle pourra faire le travail envisagé. Cette démarche est justifiée, selon un ancien président de la Commission de réforme du droit du Canada, M. Antonio Lamer : l'approbation ministérielle est logique, car les ministres peuvent aider à fixer l'ordre de priorité et « sont choisis par le peuple, à qui ils doivent rendre des comptes »<sup>216</sup>.

Le programme de travail de la Commission du droit de la Nouvelle-Zélande est approuvé par le ministre de la Justice au début de l'exercice financier du gouvernement, qui commence le 1<sup>er</sup> juillet. Le programme reste toutefois souple, et les priorités peuvent changer, tout comme les échéances, durant l'année. Les projets peuvent avoir fait l'objet d'un renvoi ministériel ou être engagés par la commission elle-même.

### **2.2.2 Méthode de travail**

Les organismes de réforme du droit du Commonwealth fonctionnent généralement tous de la même manière, bien qu'il n'existe aucune règle stricte quant aux documents qui sont produits ou quant à la procé-

deure qui est suivie. La méthode de travail initiale est conforme à celle qu'avait décrite un ancien président du comité de révision du droit de New York il y a 40 ans<sup>217</sup>. Les principaux éléments du processus habituel sont les suivants.

### **Recherche**

Dans le cadre d'une étude, les membres du personnel de l'organisme ou des chercheurs externes analysent tout d'abord la situation. Ils effectuent des recherches préliminaires afin de déterminer si le même problème a été réglé ailleurs, dans un État similaire. Ils examinent également tout ce qui est pertinent du côté des dispositions législatives, des décisions judiciaires, des ouvrages théoriques et d'autres sources de renseignements spécialisées. Parfois, ils peuvent entreprendre des sondages ou des recherches empiriques. Ils peuvent discuter avec des spécialistes ou des membres intéressés du grand public. Des domaines complémentaires comme l'économie, la sociologie ou les sciences politiques, doivent être étudiés. Il sera utile de mettre ces disciplines à profit pour améliorer l'analyse globale et les recommandations de réforme.

### **Documents de discussion ou de travail**

Les commentaires initiaux et les données sont ensuite compilés sous forme de documents de discussion ou de travail. Une fois que la première ébauche du document est terminée, tous les commissaires la passent en revue afin de s'assurer qu'ils s'entendent sur les principes de base et les conclusions. Après cette révision, les commissaires examinent la version finale du document et, si elle est acceptable, elle est rendue publique. Ce document décrira l'état actuel du droit et les lacunes qui semblent l'affliger ; il contiendra habituellement plusieurs options de réforme possibles. Le document de discussion ou de travail indiquera les choix préliminaires que privilégie la commission et sollicitera des commentaires par le truchement de consultations. Il devrait donc être rédigé en fonction des destinataires. Par exemple, il ne devrait pas adopter une approche exagérément complexe ni contenir trop de jargon juridique.

### **Consultation**

Un organisme de réforme doit instaurer un processus de consultation véritable qui permet à toutes les parties intéressées d'exprimer leur point de vue sur la réforme. Ces consultations devraient englober tous ceux qui ont un intérêt véritable dans le domaine. En droit de la fa-

mille ou pour ce qui est de la justice applicable aux adolescents, une consultation directe auprès de la population peut donner des résultats fort utiles. Par ailleurs, la réponse du grand public aux réformes touchant des domaines très techniques, notamment le droit de la concurrence, pourrait être moins judicieuse. L'organisme de réforme ne devrait quand même pas prendre le risque d'être critiqué parce qu'il n'aurait pas consulté adéquatement des secteurs pertinents de la société.

Le bien-fondé des consultations découle de la nature même d'un organisme de réforme du droit, qui n'est ni un organe législatif ni un organe judiciaire établi afin de régler des différends de nature juridique. Son rôle consiste à donner des conseils et des recommandations à l'assemblée législative sur ce que le droit devrait être et sur la façon dont il peut mieux refléter les valeurs de la société. Les assemblées législatives s'attendent, avec raison, à ce que l'organisme de réforme ne se contente pas de formuler simplement des recommandations pour modifier les lois mais qu'il procède également à une analyse rigoureuse de tous les éléments, positifs et négatifs, du sujet à l'étude. Les consultations aident l'organisme à élargir la portée de son travail, ce qui aidera ensuite le législateur à déterminer si les recommandations ont fait l'objet d'une évaluation minutieuse et méritent d'être mises en œuvre.

Certains doutent pourtant de l'importance de la consultation. Bien qu'on s'entende généralement pour dire qu'on ne consulte jamais trop, l'utilité des consultations a été remise en question. Un ancien commissaire de la Law Commission for England and Wales a affirmé que la consultation sert davantage à créer une visibilité qu'à donner vraiment des résultats valables<sup>218</sup>. Selon M. Peter North, le processus atteint rarement ses objectifs et les consultations en bonne et due forme exigent beaucoup de temps alors que les avantages sont douteux. Ainsi, la consultation accapare au moins le tiers du temps requis pour faire aboutir une mesure de réforme du droit à la Law Commission for England and Wales. S'il est vrai que la durée et la portée de la consultation peuvent être réduites, il y a un prix à payer : ceux qui n'ont pas été consultés rejettent probablement les propositions en disant qu'elles ont été mal conçues. North prétend qu'il y a tout simplement trop de consultation, ce qui peut rendre en fait l'exercice nuisible<sup>219</sup>. Une perte d'efficacité des consultations réalisées par les organismes de réforme du droit et un dégoût général pour la consultation peuvent être des résultats imprévus de la tendance, chez les gouvernements, à effectuer de vastes consultations sur toute une gamme d'enjeux<sup>220</sup>.

## **Analyse des réponses et autres recherches**

Les commentaires recueillis lors de la consultation sont ensuite analysés. D'autres révisions et recherches peuvent être entreprises pour vérifier que le rapport reflète bien, ou qu'il a du moins pris en considération, les observations pertinentes reçues. À cette étape, un document sur les options proposées peut être publié ; l'organisme de réforme y décrira les suggestions d'amélioration qui se dégagent du processus de consultation et de l'examen du document de discussion.

## **Document stratégique interne**

Un commentateur a suggéré qu'il peut être utile d'ajouter une étape intermédiaire avant de commencer le rapport final<sup>221</sup> : un document stratégique interne mettrait en lumière les résultats de la consultation et intégrerait toute autre proposition qui en a résulté. Ce document énoncerait les conclusions de base et les recommandations qui feraient partie du rapport final. On pourrait éviter ainsi de consacrer du temps, des efforts et des ressources rares à la rédaction d'un rapport final pour se rendre compte que les membres de l'organisme de réforme ne s'entendent pas sur les conclusions.

Un document stratégique interne resterait strictement confidentiel et ne serait pas diffusé à l'extérieur de l'organisme de réforme. Il établirait le cadre des réformes proposées sans tenter d'inclure tous les détails et l'ensemble du raisonnement sous-tendant chacune des recommandations. Il mettrait plutôt en relief l'approche globale qui serait suivie dans le rapport final et servirait essentiellement de résumé de ce dernier.

## **Rapport final<sup>222</sup>**

Une fois que le rapport final a été rédigé et approuvé par tous les membres de l'organisme de réforme, il est présenté au Parlement par le ministre désigné<sup>223</sup>. La valeur du rapport final dépendra dans une grande mesure de la qualité des recherches et du bien-fondé des recommandations.

### **2.2.3 Forme du rapport**

L'organisme de réforme du droit ne peut se contenter d'énoncer simplement dans son rapport final la forme que devraient prendre les dispositions législatives. S'il veut que ses conclusions soient sérieusement examinées, il doit s'assurer qu'elles s'appuient sur une argumentation

détaillée, convaincante et rationnelle. Il doit montrer qu'il a procédé à une vaste consultation, analysé les options possibles et déterminé de façon logique et sensée quelle est la meilleure solution. À cause de cette obligation de rigueur, les rapports seront vraisemblablement volumineux. Il est donc nécessaire qu'ils soient rédigés dans un langage simple, sans complication et facile à lire, que les auteurs aient recours le moins possible au jargon ou aux citations tirées de documents juridiques. Si le rapport final doit permettre d'améliorer le droit, il doit être intelligible pour le grand public, sinon l'ensemble du processus aura été vain.

Le rapport final peut s'assortir d'un projet de loi, ce qui est susceptible d'encourager l'adoption rapide de la réforme proposée au Parlement. Cependant, l'adjonction de dispositions législatives pourrait aussi avoir un effet défavorable sur le processus législatif. Comme pour à peu près tout ce qui touche les fonctions d'un organisme de réforme du droit, il existe deux courants de pensée sur l'utilité de joindre un projet de loi au rapport final. Ainsi, au Royaume-Uni, les commissions présenteront habituellement leurs recommandations sous forme d'une ébauche de texte législatif<sup>224</sup>, même si elles ne sont pas tenues de le faire par le législateur. Un projet de loi est également souvent annexé aux rapports de la Commission du droit de la Nouvelle-Zélande. Au Canada, par ailleurs, la commission du droit actuelle n'assortit pas ses rapports de projets de loi. Ce n'est qu'occasionnellement que les rapports de l'ancienne Commission de réforme du droit du Canada étaient accompagnés d'un projet de loi. La démarche actuelle au sein des organismes provinciaux canadiens varie. Par exemple, un rapport publié en juin 2001 par la commission de la Saskatchewan sur la division et la vente de terrains par des copropriétaires contient un projet de loi, mais aucune disposition n'a été proposée dans les rapports récents de la commission de la Nouvelle-Écosse. Les rapports de celle-ci renfermaient auparavant un projet de loi, et un commissaire estime que cette pratique devrait être reprise<sup>225</sup>.

Bien que le rapport final de la commission britannique soit toujours accompagné d'un projet de loi reflétant les modifications recommandées, cette façon de faire n'a pas échappé aux critiques<sup>226</sup>. La présentation de dispositions législatives peut être attribuable à la présence au sein du personnel de la commission de plusieurs rédacteurs législatifs qui ont été détachés du Bureau des conseillers parlementaires. Étant donné que ces derniers sont chargés de rédiger tous les textes législatifs, il est possible qu'on estime indiqué de les utiliser à cette fin à l'organisme de réforme du droit<sup>227</sup>.

Les partisans de cette approche considèrent que les rédacteurs législatifs professionnels peuvent jouer un rôle vital au sein de l'organisme<sup>228</sup>. Les rédacteurs peuvent apporter l'expertise et les connaissances nécessaires pour s'assurer de la qualité des changements proposés et du raisonnement qui les sous-tend. Ces compétences offrent également un autre avantage : lorsqu'un rédacteur législatif rédige un projet de loi destiné à accompagner un rapport de la commission de réforme du droit, ce rapport possède un atout supplémentaire sur le plan de la commodité et de l'efficacité, puisqu'il fournit des dispositions législatives toutes faites à ceux qui sont responsables d'édicter les lois<sup>229</sup>. Certains ont même affirmé que l'absence de rédacteurs au sein d'une commission ralentirait gravement le rythme de la réforme<sup>230</sup>. M. Gilles Létourneau, ancien président de la Commission de réforme du droit du Canada, est convaincu qu'un organisme de réforme devrait annexer un projet de loi à ses rapports<sup>231</sup>.

Des arguments tout aussi valides peuvent être invoqués pour justifier de ne pas faire de la rédaction d'un projet de loi une responsabilité d'un organisme de réforme. On prétend que cette pratique réduirait probablement la durée des débats sur la question examinée. L'ébauche de dispositions législatives par l'organisme peut en fait amener celui-ci à usurper le rôle légitime du Parlement dans l'élaboration et l'approbation des lois. Bien que l'inclusion d'un projet de loi puisse aider à expliquer les règles de droit à la population et rendre le processus législatif plus transparent, elle peut aussi donner lieu à une réforme n'ayant pas fait l'objet d'un examen et d'un débat approfondis par l'assemblée législative. C'est le point de vue d'un ancien secrétaire de la Commission de réforme du droit du Canada, qui précise que ce n'est pas le rôle d'un organisme de réforme de rédiger des lois ; il devrait orienter et expliquer le droit tandis que la rédaction devrait être laissée aux experts une fois que toutes les questions stratégiques ont été soigneusement étudiées<sup>232</sup>.

Il est intéressant de suivre l'évolution de la pensée du premier président de la Commission de réforme du droit du Canada, M. Patrick Hartt, sur ce point particulier. En 1971, dans une des premières allocutions qu'il prononçait après sa nomination, il a affirmé sans équivoque qu'il jugeait vital que tous les rapports du nouvel organisme comportent un projet de loi. Il était d'avis que la réussite de la commission se mesurerait par les dispositions législatives adoptées au Parlement avec un minimum de modifications. Si la commission ne pouvait formuler ses recommandations sous forme de projets de loi, il était, selon lui, probable que bon nombre de suggestions utiles ne soient jamais mises en œuvre dans un texte législatif<sup>233</sup>. Deux ans plus tard, M. Hartt tenait un discours tout à fait oppo-



sé. En ce qui concerne le droit pénal, il était parvenu à la conclusion que la commission jouerait un rôle plus utile si elle produisait des documents de réflexion ayant fait l'objet de recherches rigoureuses et rédigés dans un langage clair sur des enjeux fondamentaux et si elle accordait une importance accrue à l'expérimentation et à la vulgarisation. Il est même allé jusqu'à dire que l'intégration de dispositions législatives aux rapports de la commission pouvait être nuisible<sup>234</sup>.

### **2.3 ÉVALUATION DU TRAVAIL ACCOMPLI**

On peut évaluer le succès d'un organisme de réforme du droit en calculant le nombre de ses propositions qui ont mené à des mesures législatives. Par contre, cette mesure simpliste dénoterait une méconnaissance de la nature du travail de réforme du droit<sup>235</sup>. Selon un ancien président de la Commission de réforme du droit du Canada, la réussite de l'organisme devrait être évaluée en fonction de la qualité et de la sagesse de ses propositions ainsi que de la pertinence des recommandations à la lumière des besoins de la société. Un organisme de réforme du droit n'est pas établi simplement pour faire plaisir au gouvernement du jour ; il a pour rôle de se projeter dans l'avenir et d'anticiper les problèmes. Voilà pourquoi les solutions expéditives devraient être laissées aux ministères<sup>236</sup>.

Étant donné le large éventail des domaines possibles de réforme, la plupart des gens sont d'accord pour dire qu'un équilibre doit exister entre ce qui est souhaitable et ce qui est faisable. Un organisme de réforme ne parviendra pas à accomplir son mandat s'il se concentre uniquement sur des enjeux de petite envergure à court terme sans adopter une perspective étendue. Cependant, il ne survivra pas longtemps non plus en se lançant dans des recherches qui présentent un intérêt purement théorique. La pertinence et la valeur pratique immédiate sont des objectifs qui doivent toujours être respectés. L'organisme doit rejeter les questions qui peuvent être stimulantes du point de vue théorique mais qui n'ont pas de conséquences véritables pour la réforme des lois. Les organismes de réforme du droit ont le mandat de présenter des idées visant à améliorer les lois. Idéalement, ils devraient sans hésiter replacer les questions dans un vaste contexte social, ce qui permet d'obtenir un soutien général et durable envers la réforme<sup>237</sup>. Ils ont pour rôle d'offrir une vision nouvelle du système juridique et ne sont pas en concurrence avec le cadre institutionnel de ce système.

L'absence d'une compréhension claire des buts et fonctions d'un organisme de réforme du droit peut mener à des évaluations très diver-

gentes de son efficacité. Dans son dernier rapport annuel avant son abolition en 1992, la Commission de réforme du droit du Canada évaluait son propre rendement assez favorablement<sup>238</sup>. D'autres avaient une opinion fort différente. Un critique estimait que l'obsession face au partage des compétences fédérales et provinciales<sup>239</sup> avait créé plusieurs distorsions, dont le fait que les enjeux relevant clairement du fédéral avaient dominé le programme de la commission<sup>240</sup>. On reprochait également à celle-ci d'avoir abordé la réforme sous un angle trop étroitement juridique<sup>241</sup> et d'avoir dirigé son attention presque entièrement sur le droit pénal<sup>242</sup>. Dès le milieu des années 1980, elle avait perdu toute pertinence aux yeux de certains observateurs<sup>243</sup>. D'autres critiques exprimées contre la commission se fondaient sur des points très précis. Ainsi, un universitaire a souligné que le rapport sur l'outrage au tribunal ne tenait pas compte du sexisme au sein de l'appareil judiciaire<sup>244</sup>. Certains déploraient le fait que la commission n'ait jamais entrepris d'examiner les nominations au sein des tribunaux judiciaires et administratifs dans le but de promouvoir l'intégrité du processus de sélection et l'équité de son issue<sup>245</sup>. Un auteur est même allé jusqu'à déclarer que la commission s'occupait avant tout de ses propres intérêts<sup>246</sup> et était devenue un groupe de pression restreint pour les juristes universitaires<sup>247</sup>.

Malgré ces remarques et d'autres critiques sévères, ceux qui avaient participé étroitement à la réforme du droit estimaient pour la majorité que, même si l'on pouvait peut-être critiquer la commission à plusieurs égards, la qualité du travail qu'elle avait accompli ne faisait aucun doute<sup>248</sup>. L'un des anciens présidents de la commission a précisé que l'organisme avait pour tâche de réformer les lois et que l'édiction de dispositions législatives, même si elle reste un objectif important, n'était qu'un des aspects du processus de réforme<sup>249</sup>. Vues de cette façon, les réalisations de la Commission de réforme du droit du Canada peuvent être considérées comme remarquables. Elle a notamment produit des études de recherche poussées, elle a mieux fait connaître le droit à la population et, en effectuant des analyses indépendantes, a aidé indirectement les juges à résoudre certaines questions de droit auxquelles ils étaient confrontés dans leur travail<sup>250</sup>. La commission a fait en sorte que le Canada réfléchisse aux enjeux fondamentaux de nature juridique et en discute. C'est là sa véritable réussite<sup>251</sup>.

Pour évaluer le succès d'un organisme de réforme du droit, on ne peut simplement prendre en compte le nombre de recommandations qui ont été mises en œuvre par l'assemblée législative<sup>252</sup>. L'amorce d'un débat éclairé sur une question de droit quelconque constitue toute une réalisation en soi<sup>253</sup>. Le fait d'avoir suscité des discussions publiques

sur des questions de droit pourrait bien être en définitive le seul objectif réaliste des organismes de réforme du droit<sup>254</sup>.



# 3

## LISTE DE VÉRIFICATION

### SOMMAIRE DES PRINCIPAUX ÉLÉMENTS À CONSIDÉRER LORS DE L'ÉTABLISSEMENT D'UN ORGANISME DE RÉFORME DU DROIT

---

#### STRUCTURE

<b>Création</b>	L'organisme devrait-il être créé par une loi ou par un autre moyen?
<b>Ressources financières</b>	Quel devrait être le niveau de financement? Qui devrait fournir les ressources financières nécessaires?
<b>Personnel exécutif</b>	Les membres de l'organisme devraient-ils siéger à temps plein ou à temps partiel? Combien de membres l'organisme devrait-il compter? Les membres devraient-ils provenir exclusivement du milieu juridique? Devraient-ils être rémunérés?
<b>Personnel de recherche</b>	L'organisme devrait-il compter un personnel de recherche juridique permanent? Devrait-il s'appuyer sur des experts externes? Des conseils consultatifs peuvent-ils jouer un rôle?
<b>Nature et portée des travaux</b>	Quel devrait être le mandat de l'organisme? Comment devrait-il être établi? L'organisme devrait-il entreprendre des projets à court et à long terme?
<b>Indépendance et responsabilité</b>	De qui l'organisme doit-il relever? Quelle devrait être la relation entre l'organisme et les représentants élus? Quelle devrait être la relation entre l'organisme et les milieux juridiques? Quel rôle devrait-on confier aux universitaires dans le processus de réforme du droit? Quelle devrait être la relation entre l'organisme et la fonction publique?

#### FONCTIONNEMENT

<b>Programmes de recherche</b>	Un programme de recherche d'envergure est-il nécessaire ou souhaitable?
<b>Méthode de travail</b>	Quelles devraient être les étapes du processus par lequel l'organisme mène ses travaux à bien?
<b>Forme du rapport</b>	Le rapport de l'organisme devrait-il contenir seulement des recommandations ou bien expliquer aussi pourquoi la réforme est nécessaire? Le rapport final devrait-il s'assortir d'un projet de loi?
<b>ÉVALUATION DU TRAVAIL ACCOMPLI</b>	Les changements législatifs devraient-ils être la seule mesure de la réussite de l'organisme? Devrait-on mettre en place une procédure formelle permettant de veiller à ce que les propositions de réforme soient bel et bien examinées?

---



## ANNEXE

### APERÇU DE QUELQUES ORGANISMES

Organisme	Composition	Durée du mandat	Nomination et qualifications
Law Commission for England and Wales (1965–à ce jour)	5 personnes - toutes à temps plein	5 ans (renouvelable)	Nommés par le Lord chancelier. Membres de la magistrature, avocats ou professeurs de droit à l'université.
Commission de réforme du droit du Canada (1971–1992)	6 personnes - 4 à temps plein - 2 à temps partiel  Depuis 1975 : 5 personnes à temps plein seulement	À temps plein : 7 ans À temps partiel : 3 ans (renouvelable dans les deux cas)	Nommés par le Cabinet. Au moins 3 des 4 membres à temps plein, dont le président et le vice-président, et au moins 1 membre à temps partiel proviennent du milieu juridique. Le président ou le vice-président et au moins 1 autre membre appartenant au milieu juridique doivent être du Québec. Depuis 1975 : Au moins 3 des 5 membres, dont le président et le vice-président, doivent provenir du milieu juridique. Le président ou le vice-président et au moins 1 autre membre appartenant au milieu juridique doivent être du Québec.
Commission du droit du Canada (1997–à ce jour)	5 personnes - 1 à temps plein - 4 à temps partiel	À temps plein : 5 ans À temps partiel : 5 ans (renouvelable dans les deux cas)	Nommés par le Cabinet. Pas nécessairement du milieu juridique. Doivent connaître le droit civil et la common law.
Ontario Law Reform Commission/ Commission de réforme du droit de l'Ontario (1964–1996)	Au moins 3 personnes (aucune précision sur le nombre de membres à temps plein ou partiel)	Aucune précision.	Nommés par le cabinet provincial. Qualifications non précisées par le législateur.
Nova Scotia Law Reform Advisory Commission (1969–1990)	5–10 personnes  Depuis 1976 : 10–15 personnes  (Aucune précision sur le nombre de membres à temps plein ou partiel)	2 ans (renouvelable)  Depuis 1976 : jusqu'à 3 ans pour le président et 7 membres / jusqu'à 2 ans pour les 7 autres membres (renouvelable dans les deux cas)	Nommés par le cabinet provincial. Juges en exercice ou à la retraite de la Cour suprême ou de la Cour de comté de la province ou avocats de la Cour suprême de la province.  Depuis 1976 : jusqu'à 5 non-juristes.
Law Reform Commission of Nova Scotia (1990–à ce jour)	5–7 personnes - à temps plein ou à temps partiel	3 ans (renouvelable)	2 membres nommés par la Nova Scotia Barristers' Society. 1 juge nommé par le gouvernement. 1 membre à temps plein de la faculté de droit de l'Université Dalhousie nommé par le gouvernement. 1 non-juriste nommé par le gouvernement. S'il y a plus de 5 membres, les autres sont nommés par le gouvernement.
Institut de réforme du droit du Québec (1992*) *En septembre 2003, la loi créant l'institut n'était pas encore en vigueur.	5–9 personnes - majorité de membres à temps plein, dont le président et le vice-président	À temps plein : 5 ans À temps partiel : 3 ans (renouvelable dans les deux cas)	Nommés par le cabinet provincial. Les membres à temps plein doivent avoir une formation en droit ou un intérêt de longue date pour le droit. Les membres à temps partiel doivent être qualifiés dans le domaine de la recherche effectuée par l'institut.





## **BIBLIOGRAPHIE**

### **Documents écrits**

Abella, Rosalie. — The role of law reform commissions. — Compte rendu d'une rencontre des organismes de réforme du droit du Commonwealth qui s'est tenue à Auckland, en Nouvelle-Zélande, les 16 et 19 avril 1990, pages 99 et 101.

Alberta Law Reform Institute. — Rapport annuel : juillet 2000 à juin 2001. — Edmonton, Alberta Law Reform Institute, 2001. — ISSN 0229-6276, ISBN 1-896078-05-2. Aussi disponible à l'adresse : [www.law.ualberta.ca/alri](http://www.law.ualberta.ca/alri)

Archer, Peter ; Martin, Andrew (directeurs). — More Law Reform Now : a collection of essays on law reform. — Chichester, Barry Rose Publishers, 1983. — ISBN 0-85992-349-5.

Association du Barreau canadien. — Extrait du compte rendu du rédacteur en chef à la 36<sup>e</sup> congrès annuel de l'Association du Barreau canadien qui s'est tenu à Winnipeg, le 4 septembre 1954. — Revue du Barreau canadien, volume XXXII, 1954, pages 931 et 932.

Association du Barreau canadien. — Report of the Committee on Legal Research. — Revue du Barreau canadien, volume XXXIV, 1956, pages 999-1064.

Atlantic Institute of Criminology. — Conférence sur la réforme des lois fédérales, rapport final. — Halifax, Atlantic Institute of Criminology, 1993.

Australian Law Reform Commission. — États financiers 2001-2002. — Sydney, Australian Law Reform Commission, 2002. Aussi disponible à l'adresse : [www.alrc.gov.au/publications](http://www.alrc.gov.au/publications)

Beetz, Jean. — Reflections on continuity and change in law reform. — University of Toronto Law Journal, volume XXII, 1972, pages 129-141.

Bell, Richard. — Comparative summing-up. — Actes du Neuvième colloque international sur le droit comparatif qui s'est tenu à Ottawa du 7 au 9 septembre 1971, pages 57-67.

Bennion, Francis. — Additional comments. — Dans Graham Zellick, The law commission and law reform, Londres, Sweet and Maxwell, 1988. — ISBN 0-421-40460-4, pages 60-66.

Blair, Michael. — Additional comments. — Dans Graham Zellick, *The law commission and law reform*, Londres, Sweet and Maxwell, 1988. — ISBN 0-421-40460-4, pages 70–73.

Bowker, W. F. — Alberta's Institute of Law Research and Reform. — *Canadian Bar Journal*, volume 11, numéro 4, août 1968, pages 341–347.

Boyle, Christine. — Criminal law and procedure : Who needs tenure? — *Osgoode Hall Law Journal*, volume 23, numéro 3, 1985, pages 427–440.

Brierley, John ; Macdonald, Roderick. — *Quebec civil law*. — Toronto, Edmond Montgomery Publications Limited, 1993. — ISBN 0-920722-47-4.

British Columbia Law Institute. — A report on year five : 2001–2002 annual report. — Vancouver, British Columbia Law Institute, 2002. Aussi disponible à l'adresse : [www.bcli.org](http://www.bcli.org)

Cardozo, Benjamin. — A ministry of justice. — *Harvard Law Review*, volume XXXV, numéro 2, 1921, pages 113–126.

Cinquième conférence du Commonwealth sur le droit. — Actes et documents de la Cinquième conférence du Commonwealth sur le droit, Édimbourg (Écosse), du 24 au 29 juillet 1977.

Commission de réforme du droit de l'Ontario. — 21<sup>e</sup> rapport annuel 1985–86. — Toronto, ministère du procureur général, 1986. — ISSN 0474-1862.

Commission de réforme du droit de l'Ontario. — Rapport annuel 1991–1992. — Toronto, ministère du procureur général, 1992. — ISSN 0474-1862.

Commission de réforme du droit de l'Ontario. — Rapport final. — Toronto, ministère du procureur général, 1996. — ISSN 0474-1862.

Commission de réforme du droit de la Saskatchewan. — *Proposals for a new Partition and Sale Act*. — Regina, Law Reform Commission of Saskatchewan, 2001. Aussi disponible à l'adresse : [www.lawreformcommission.sk.ca](http://www.lawreformcommission.sk.ca)

Commission de réforme du droit du Canada. — Making law reform happen : Selected addresses 1989-1990, The Honourable Mr. Justice Allen M. Linden, President of the Law Reform Commission of Canada. — Ottawa, Commission de réforme du droit du Canada (aucune date de publication).

Commission de réforme du droit du Canada. — Manifesto for law reform : A collection of speeches by Mr. Justice E. Patrick Hartt, Chairman of the Law Reform Commission of Canada, 1971-1976. — Ottawa, Commission de réforme du droit du Canada (aucune date de publication).

Commission de réforme du droit du Canada. — Notre droit pénal. — Ottawa, Commission de réforme du droit du Canada, mars 1976, réimpression en 1979, 1981, 1983, 1984, 1985, 1987. — ISBN 0-662-00739-5.

Commission de réforme du droit du Canada. — Rapport sur la saisie des rémunérations versées par la Couronne du chef du Canada. — Ottawa, Commission de réforme du droit du Canada, novembre 1977.

Commission de réforme du droit du Canada. — Reformation : A collection of speeches by Mr. Justice Antonio Lamer, Chairman of the Law Reform Commission of Canada. — Ottawa, Commission de réforme du droit du Canada (aucune date de publication).

Commission de réforme du droit du Canada. — Taking law reform seriously : Selected addresses by The Honourable Mr. Justice Allen M. Linden, President of the Law Reform Commission of Canada, 1983-1986. — Ottawa, Commission de réforme du droit du Canada (aucune date de publication).

Commission de réforme du droit du Canada. — Treizième rapport annuel 1983-1984. — Ottawa, Commission de réforme du droit du Canada, 1984.

Commission de réforme du droit du Canada. — Vingtième rapport annuel 1990-1991. — Ottawa, Commission de réforme du droit du Canada, 1991. — ISBN 0-662-58686-7.

Commission du droit du Canada. — Rapport annuel 2001-2002. — Ottawa, Commission du droit du Canada, 2002.

Aussi disponible à l'adresse : [www.lcc.gc.ca/fr/about/rapports/2002/ra2002/html/toc.asp](http://www.lcc.gc.ca/fr/about/rapports/2002/ra2002/html/toc.asp)

Commission du droit du Canada. — Rapport sur les plans et les priorités. — Budget des dépenses 2003-2004. — Ottawa, Commission du droit du Canada, 2003.

Aussi disponible à l'adresse : [www.lcc.gc.ca/fr/about/rapports/2003/rpp.asp](http://www.lcc.gc.ca/fr/about/rapports/2003/rpp.asp)

Commission manitobaine de réforme du droit. — The Manitoba Law Reform Commission : A framework for the future. — Winnipeg, Commission manitobaine de réforme du droit, 1988. — ISBN 0-7711-0847-8.

Commission manitobaine de réforme du droit. — Thirtieth annual report 2000-2001. — Winnipeg, Commission manitobaine de réforme du droit, 2001.

Commission manitobaine de réforme du droit. — Thirty-first annual report 2001–2002. — Winnipeg, Commission manitobaine de réforme du droit, 2002.

Commission manitobaine de réforme du droit. — Twenty-seventh annual report July 1997-March 1998— Winnipeg, Commission manitobaine de réforme du droit, 1998.

Commission manitobaine de réforme du droit. — Twenty-sixth annual report April 1996-June 1997. — Winnipeg, Commission manitobaine de réforme du droit, 1997.

Commonwealth Law Reform Agencies. — Procès-verbal de la rencontre qui s'est tenue à Vancouver le 25 août 1996.

Aussi disponible à l'adresse : [www.bcli.org/pages/links/clc/clc96.htm](http://www.bcli.org/pages/links/clc/clc96.htm)

Conacher, R. D. — The Law Reform Commission of New South Wales, document présenté à la Cinquième conférence du Commonwealth sur le droit. — Actes et documents de la Cinquième conférence du Commonwealth sur le droit, Édinburgh (Écosse), du 24 au 29 juillet 1977, pages 17–22.

Crabbe, Vincent. — Legislative drafting. — volume 1. — Londres, Cavendish Publishing, 1993 (réimpression en 1998). — ISBN 1-874241-15-5.

Crépeau, Paul-André. — Canada, droit civil. — Actes du Neuvième colloque international sur le droit comparatif qui s'est tenu à Ottawa du 7 au 9 septembre 1971, pages 27–41.

Cretney, S. M. — The politics of law reform — A view from the inside. *Modern Law Review*, volume 48, 1985, pages 493–517.

Cretney, S. M. — The programmes : Milestones or millstones? — Dans Graham Zellick, *The law commission and law reform*, Londres, Sweet and Maxwell, 1988. — ISBN 0-421-40460-4, pages 3–20.

Curran, Christopher. — Law reform in the lean, mean '90s. — Document présenté à la Conférence sur la réforme des lois fédérales qui s'est tenue à Halifax en mars 1993. — Atlantic Institute of Criminology, conférence sur la réforme des lois fédérales, rapport final.

Deech, Ruth. — Law reform : The choice of method. — *Revue du Barreau canadien*, volume XLVII, 1969, pages 395–419.

Des Rosiers, Nathalie. — In search of the living law : Research and consultation methodologies and law reform. — Document non publié. — Ottawa, Commission du droit du Canada, 2003.

Des Rosiers, Nathalie. — Rights are not enough : Therapeutic jurisprudence lessons for law reformers. — Document non publié. — Ottawa, Commission du droit du Canada, 2002.

Diamond, Aubrey. — The law commission and government departments. — Dans Graham Zellick, *The law commission and law reform*, Londres, Sweet and Maxwell, 1988. — ISBN 0-421-40460-4, pages 28-43.

Drewry, Gavin. — The legislative implementation of law reform proposals. — Dans Graham Zellick, *The law commission and law reform*. — Londres, Sweet and Maxwell, 1988. — ISBN 0-421-40460-4, pages 21-27.

Edwards, Clifford. — Relationship between law reform agencies and ministers and governments. — *Compte rendu d'une rencontre des organismes de réforme du droit du Commonwealth qui s'est tenue à Auckland, en Nouvelle-Zélande, les 16 et 19 avril 1990*, pages 47-52.

Farquhar, Keith. — Law reform in New Zealand. — *Actes du Neuvième colloque international sur le droit comparatif qui s'est tenu à Ottawa du 7 au 9 septembre 1971*, pages 13-25.

Farrar, John. — Law reform and the law commission. — Londres, Sweet and Maxwell, 1974. — ISBN 421-17800.

Fitz-James, Michael. — Reform commission is reborn. — Dans *The Financial Post*, 21 novembre 1995, page 10.

Friedland, Martin. — The process of criminal law reform. — *Criminal Law Quarterly*, volume 12, 1969-70, pages 148-165.

Gardiner, Gerald ; Martin, Andrew. — *Law reform NOW*. — Londres, Victor Gollancz, 1963.

Gardiner, Lord. — Methods of law reform. — *Saint Louis University Law Journal*, volume 13, numéro 1, 1968, pages 3-10.

Gardiner, Lord. — Practice statement (judicial precedent). — *Weekly Law Reports*, volume 1, 26 juillet 1966, page 1234, Chambre des lords.

Gardiner, Lord. — Some aspects of law reform. — *New Zealand Law Journal*, 1969, pages 171-179.

Garson, Stuart. — Lettre au rédacteur en chef de la Revue du Barreau canadien. — *Revue du Barreau canadien*, volume XXXIII, 1955, pages 129-132.

Gibson, Peter. — The relationship between law reform agencies and the ministers or governments they advise. — *Compte rendu d'une rencontre des organismes de réforme du droit du Commonwealth qui s'est tenue à Auckland, en Nouvelle-Zélande, les 16 et 19 avril 1990*, pages 71-75.

Gibson, Sir Ralph. — Machinery and responsibilities. — Dans Graham Zellick, *The law commission and law reform*, Londres, Sweet and Maxwell, 1988. — ISBN 0-421-40460-4, pages 44-54.

Glenn, H. Patrick. — Law reform and legal policy in Canada. — Document non publié rédigé pour le Trier Institut für Rechtspolitik, 2002.

Gosse, Richard. — Some thoughts on the growth of law reform agencies. — *Western Ontario Law Review*, volume 8, 1969, pages 11-31.

Gosse, Richard. — The role of law reform in the quest for justice. — *University of New Brunswick Law Journal*, volume XIX, 1969, pages 29-41.

Gouvernement de l'Ontario. — Budgets des dépenses pour les exercices terminés dans la période allant du 31 mars 1966 au 31 mars 1997. — Toronto, Imprimeur de la Reine pour l'Ontario.

Gouvernement du Canada. — Budgets des dépenses pour les exercices terminés durant la période allant du 31 mars 1973 au 31 mars 1993. — Ottawa, Approvisionnement et Services Canada.

Gouvernement du Canada. — Débats de la Chambre des communes : compte rendu officiel (hansard). — Ottawa, Imprimeur de la Reine pour le Canada.

Gouvernement du Canada. — Débats du Sénat : compte rendu officiel (hansard). — Ottawa, Éditeur de la Reine du Canada.

Gouvernement du Canada. — Ministère de la Justice (projet sur la commission de réforme du droit). — Document de consultation sur la création d'une nouvelle commission de réforme du droit. — Ottawa, ministère de la Justice, 1994.

Gouvernement du Royaume-Uni. — Proposals for English and Scottish Law Commissions. — Document présenté au Parlement par le Lord chancelier et par le Secrétaire d'État pour l'Écosse par ordre de Sa Majesté, janvier 1965. — Londres, Service d'édition des publications officielles du Royaume-Uni, 1965, Cmnd. 2573.

Gower, L. C. B. — Reflections on law reform. — *University of Toronto Law Journal*, volume XXIII, 1973, pages 257-269.

Handford, Peter. — The changing face of law reform. — *Australian Law Journal*, volume 73, 1999, pages 503-523.

Hartt, Patrick. — Federal law reform in Canada. — Actes du Neuvième colloque international sur le droit comparatif qui s'est tenu à Ottawa du 7 au 9 septembre 1971, pages 43-55.

Hastings, Ross ; Saunders, R. P. — Social control, state autonomy and legal reform : The Law Reform Commission of Canada. — State control : Criminal justice politics in Canada (dirigé par Robert Ratner et John McMullan). — Vancouver, University of British Columbia Press, 1987. — ISBN 0-7748-0275-8.

Honnold, John (directeur). — The life of the law : Readings on the growth of legal institutions. — New York, The Free Press of Glencoe, 1964.

Hunter, Lord. — The meanings and the methods. — Allocution prononcée lors de la Cinquième conférence du Commonwealth sur le droit. — Actes et documents de la Cinquième conférence du Commonwealth sur le droit, Édimbourg (Écosse), du 24 au 29 juillet 1977, pages 1-7.

Hurlburt, William. — A case for the reinstatement of the Manitoba Law Reform Commission. — *Manitoba Law Journal*, volume 25, numéro 1, 1997, pages 215-244.

Hurlburt, William. — Conférence pour l'harmonisation des lois au Canada. — *Commonwealth Law Bulletin*, volume 5, 1979, pages 246-260.

Hurlburt, William. — Law reform commissions in the United Kingdom, Australia and Canada. — Edmonton (Canada), Juriliber, 1986. — ISBN 0-919311-03-2.

Hurlburt, William. — The origins and nature of law reform commissions in the Canadian provinces : A reply to "Recommissioning law reform" by Professor R. A. Macdonald. — *Alberta Law Review*, volume XXXV, numéro 4, 1997, pages 880-902.

Hutton, Noël. — Mechanics of law reform. — *The Modern Law Review*, volume 24, numéro 1, 1961, pages 18-31.

Keith, Sir Kenneth. — Philosophies of law reform. — *Otago Law Review*, volume 7, numéro 3, 1991, pages 363-378.

Knorpel, Henry. — Additional comments. — Dans Graham Zellick, *The law commission and law reform*, Londres, Sweet and Maxwell, 1988. — ISBN 0-421-40460-4, pages 67-69.

Law Commission for England and Wales. — Eighth programme of law reform. — Law Com No 274, Londres, the Stationary Office, 2001.

Aussi disponible à l'adresse : [www.lawcom.gov.uk](http://www.lawcom.gov.uk)

Law Reform Commission of Nova Scotia. — A continuing need for law reform : The case for the Law Reform Commission of Nova Scotia. — Halifax, Law Reform Commission of Nova Scotia, 2001. Aussi disponible à l'adresse : [www.lawreform.ns.ca](http://www.lawreform.ns.ca)

Law Reform Commission of Nova Scotia. — Builders' liens in Nova Scotia : Reform of the *Mechanics' Lien Act*. — Halifax, Law Reform Commission of Nova Scotia, document de discussion, 2003. Aussi disponible à l'adresse : [www.lawreform.ns.ca](http://www.lawreform.ns.ca)

Law Reform Commission of Nova Scotia. — Eleventh annual report : April 1, 2001 to March 31, 2002. — Halifax, Law Reform Commission of Nova Scotia.

Aussi disponible à l'adresse : [www.lawreform.ns.ca](http://www.lawreform.ns.ca)

Leal, Allan. — Ontario Law Reform Commission. — Canadian Legal Studies, volume 1, numéro 1, 1964, pages 124-135.

Linden, Allen. — Law reformers, bureaucrats and politicians : Partners not rivals. — Compte rendu d'une rencontre des organismes de réforme du droit du Commonwealth qui s'est tenue à Auckland, en Nouvelle-Zélande, les 16 et 19 avril 1990, pages 62-65.

Linden, Allen. — The challenge of law reform. — Canadian Bar Journal, volume 9, numéro 1, 1966, pages 268-278.

Lyon, J. N. — Law reform needs reform. — Osgoode Hall Law Journal, volume 12, 1974, pages 421-436.

MacDonald, John. — Legal research translated into legislative action. — Cornell Law Quarterly, volume 48, numéro 3, 1963, pages 401-460.

Macdonald, Roderick. — Law reform and its agencies. — Revue du Barreau canadien, volume 79, numéro 1, 2000, pages 99-118.

Macdonald, Roderick. — Recommissioning law reform. — Alberta Law Review, volume XXXV, numéro 3, 1997, pages 831-879.

Macklin, Audrey. — Law reform error : Retry or abort? — Dalhousie Law Journal, volume 16, 1993, pages 395-415.

MacLauchlan, Wade. — Canadian federal law reform for the 90's : Solvency, sovereignty, linkages and innovation. — Document présenté à la conférence sur la réforme des



lois fédérales qui s'est tenue à Halifax en mars 1993. — Atlantic Institute of Criminology, conférence sur la réforme des lois fédérales, rapport final.

Marsh, Norman. — Agencies of law reform in the Commonwealth, document présenté à la Cinquième conférence du Commonwealth sur le droit. — Actes et documents de la Cinquième conférence du Commonwealth sur le droit, Édinburgh (Écosse), du 24 au 29 juillet 1977, pages 9-15.

Mathews, Jeremy. — The relationship between law reform agencies and the ministers or governments they advise : A Hong Kong perspective. — Compte rendu d'une rencontre des organismes de réforme du droit du Commonwealth qui s'est tenue à Auckland, en Nouvelle-Zélande, les 16 et 19 avril 1990, pages 81-84.

Mayhew, Sir Patrick. — Additional comments. — Dans Graham Zellick, *The law commission and law reform*, Londres, Sweet and Maxwell, 1988. — ISBN 0-421-40460-4, pages 55-59.

Megarry, R. E. — Law reform. — *Revue du Barreau canadien*, volume XXXIV, 1956, pages 691-712.

New Jersey Law Revision Commission. — Overview of the commission and its work. Disponible à l'adresse : [www.lawrev.state.nj.us](http://www.lawrev.state.nj.us)

North, Peter. — Is law reform too important to be left to lawyers? — *Legal Studies*, volume 5, 1985, pages 119-132.

North, Peter. — Law reform : Processes and problems. — *Law Quarterly Review*, volume 101, 1985, pages 338-358.

Ontario. — Débats de l'assemblée législative de l'Ontario. — Deuxième session de la vingt-septième législature. — Compte rendu officiel — Édition quotidienne : mercredi 11 mars 1964. — Toronto, Éditeur de la Reine, 1964, pages 1490-1494. [Débat sur la création de l'Ontario Law Reform Commission.]

Palmer, Sir Geoffrey. — Evaluation of the Law Commission. — Rapport au ministre de la Justice adjoint et Procureur général de la Nouvelle-Zélande. — Nouvelle-Zélande, 28 avril 2000.

Piper, Morgan. — Law reform in Ontario. — *Canadian Bar Journal*, volume 2, numéro 1, 1959, pages 442-444.

Pound, Roscoe. — Anachronisms in law. — Allocution prononcée lors du congrès annuel de l'American Bar Association, 3 septembre 1917. — *Journal of the American Judicature Society*, volume 3, numéro 5, 1920, pages 142-148.

Pound, Roscoe. — Juristic problems of national progress. — Allocution prononcée devant la conférence des départements d'histoire, de sociologie, d'économie politique, de sciences politique et de philosophie, University of Chicago, 5 juin 1916. — *American Journal of Sociology*, volume XXII, numéro 6, 1917, pages 721-733.

Pound, Roscoe. — *New paths of the law*. — Premières conférences de la série Roscoe Pound. — The University of Nebraska Press, 1950, pages 1-69.

Power, W. Kent. — Lettre au rédacteur en chef de la *Revue du Barreau canadien*. — *Revue du Barreau canadien*, volume XXXII, 1954, pages 929-931.

Robertson, Bruce. — The potential for law reform agencies. — Document non publié. — Wellington, New Zealand Law Commission, 2002.

Ryan, Edward ; Lamer, Antonio. — The path of law reform. — *McGill Law Journal*, volume 23, 1977, pages 519-534.

Ryan, William F. — The law reform commission : Some impressions of a former member. — *New Brunswick Law Journal*, volume 25, 1976, pages 3-19.

Samek, Robert. — A case for social law reform. — *Revue du Barreau canadien*, volume LV, 1977, pages 409-435.

Samek, Robert. — A philosophy of law reform. — Document non publié rédigé pour la Commission de réforme du droit du Canada, 1976.

Samek, Robert. — The objects and limits of law reform. — Document non publié rédigé pour la Commission de réforme du droit du Canada, 1975.

Sawer, Geoffrey. — The legal theory of law reform. — *University of Toronto Law Journal*, volume XX, 1970, pages 183-195.

Sayers, Michael. — Law reform and the Bangladesh Law Commission : Report by consultant. — novembre 1998.

Scarman, Leslie. — *Law reform : The new pattern*. — Conférences commémoratives Lindsay prononcées à l'Université de Keele en novembre 1997 par Leslie Scarman, juge à la Haute Cour de justice, président de la Law Commission for England and Wales. — Londres, Routledge and Kegan Paul, 1968. — ISBN 7100-6250-8.

Scassa, Teresa. — A critical overview of the work of the Law Reform Commission of Canada : Learning from the past. — Document présenté à la conférence sur la réforme

des lois fédérales qui s'est tenue à Halifax en mars 1993. — Atlantic Institute of Criminology, conférence sur la réforme des lois fédérales, rapport final.

Secrétariat du Commonwealth. — Law reform in the Commonwealth. — Compte rendu d'une rencontre des organismes de réforme du droit du Commonwealth qui s'est tenue à Londres, les 2 et 3 août 1977. — Londres, Secrétariat du Commonwealth.

Secrétariat du Commonwealth. — The context of law reform : The international impetus and the political imperatives. — Compte rendu d'une rencontre des organismes de réforme du droit du Commonwealth qui s'est tenue à Auckland, en Nouvelle-Zélande, les 16 et 19 avril 1990. — Londres, Secrétariat du Commonwealth.

Site Web de l'Alberta Law Reform Institute : [www.law.ualberta.ca/alri](http://www.law.ualberta.ca/alri)

Site Web de la Commission du droit de Nouvelle-Zélande : [www.lawcom.govt.nz](http://www.lawcom.govt.nz)

Site Web de la Commission du droit du Canada : [www.lcc.gc.ca](http://www.lcc.gc.ca)

Site Web de la Commission manitobaine de réforme du droit :  
[www.gov.mb.ca/justice/mlrc](http://www.gov.mb.ca/justice/mlrc)

Site Web de la Conférence pour l'harmonisation des lois du Canada : [www.ulcc.ca](http://www.ulcc.ca)

Site Web de la Law Commission for England and Wales : [www.lawcom.gov.uk](http://www.lawcom.gov.uk)

Site Web de la Law Reform Commission of Nova Scotia : [www.lawreform.ns.ca](http://www.lawreform.ns.ca)

Site Web de la Saskatchewan Law Reform Commission :  
[www.lawreformcommission.sk.ca](http://www.lawreformcommission.sk.ca)

Site Web de la Scottish Law Commission : [www.scotlawcom.gov.uk](http://www.scotlawcom.gov.uk)

Site Web du British Columbia Law Institute : [www.bcli.org](http://www.bcli.org)

Sutton, K. C. T. — The pattern of law reform in Australia. — Discours d'ouverture prononcé à l'Université du Queensland le 5 août 1969. — St. Lucia (Queensland), University of Queensland Press, 1970. — ISBN 7022-0573-X.

Turner, John N. — Politiques d'objectif (en anglais ; titre français seulement). — Toronto, McClelland and Stewart, 1968.

Vérificateur général du Canada. — Rapport à la Chambre des communes, exercice terminé le 31 mars 1985. — Ottawa, Approvisionnements et Services Canada, 1985. — ISBN 0-660-11930-7.

Vérificateur général du Canada. — Rapport à la Chambre des communes, exercice terminé le 31 mars 1988. — Ottawa, Approvisionnements et Services Canada, 1988. — ISBN 0-662-16502-0.

Wade, E. C. S. — The machinery of law reform. — *Modern Law Review*, volume 24, numéro 1, 1961, pages 3-17.

Wallace, Jude. — The relationship between law reform agencies and the ministers or governments that they advise : Can law reform agencies survive if governments constantly change? — Compte rendu d'une rencontre des organismes de réforme du droit du Commonwealth qui s'est tenue à Auckland, en Nouvelle-Zélande, les 16 et 19 avril 1990, pages 66-70.

Watkins, Justice Edwin. — Law reform in Jamaica : The experience of a developing country, document présenté lors de la Cinquième conférence du Commonwealth sur le droit. — Actes et documents de la Cinquième conférence du Commonwealth sur le droit, Édimbourg (Écosse), du 24 au 29 juillet 1977, pages 23-29.

Williams, Glanville. — *The Reform of the Law*. — London, Victor Gollancz, 1951.

Zander, Michael. — *The law-making process*, cinquième édition. — Londres, Butterworths, 1999. — ISBN 0-406-90409-X.

Zellick, Graham. — Additional comments. — Dans Graham Zellick, *The law commission and law reform*, Londres, Sweet and Maxwell, 1988. — ISBN 0-421-40460-4, pages 74-77.

Zellick, Graham. — *The law commission and law reform*. — Londres, Sweet and Maxwell, 1988. — ISBN 0-421-40460-4.

### **Entrevues personnelles**

M. Bruno Bonneville  
Directeur exécutif  
Commission du droit du Canada  
Ottawa — 15 avril 2002

M. John Briggs  
Directeur général et avocat-conseil  
Nova Scotia Law Reform Commission  
Halifax — 5 février 2003

M. Arthur Close  
Directeur général et membre du British Columbia Law Institute  
et ancien président de la British Columbia Law Reform Commission  
17 décembre 2002 et 7 août 2003 (au téléphone)

Mme Nathalie Des Rosiers  
Présidente  
Commission du droit du Canada  
Ottawa — 15 avril 2002

M. François Handfield  
Ancien secrétaire (1986–1992) et  
ancien coordonnateur du projet sur le droit pénal (1983–1986)  
Commission de réforme du droit du Canada  
23 janvier 2003 (au téléphone)

M. Antonio Lamer  
Ancien juge en chef du Canada et  
ancien président de la Commission de réforme du droit du Canada  
Ottawa — 16 janvier 2003

M. William Laurence  
Avocat chercheur  
Nova Scotia Law Reform Commission  
Halifax — 5 février 2003

M. Gilles Létourneau  
Juge à la Cour d'appel fédérale et  
ancien président de la Commission de réforme du droit du Canada  
Ottawa — 27 janvier 2003

Mme Arleen Paris  
Commissaire  
Nova Scotia Law Reform Commission  
5 février 2003 (au téléphone de Halifax)

Mme Claudette Racette  
Directrice générale  
Conférence pour l'harmonisation des lois du Canada  
Ottawa — 17 décembre 2002

M. Bruce Robertson  
Président  
New Zealand Law Commission  
Dhaka (Bangladesh) — 14 juin 2002

M. Michael Sayers  
Secrétaire  
Law Commission for England and Wales  
Londres — 7 juin 2002

## NOTES

- <sup>1</sup> Le Lord chancelier est à peu près l'équivalent au Royaume-Uni du ministre de la Justice. Il fait partie du cabinet, préside la Chambre des lords (la Chambre haute du Parlement britannique) et siège parfois comme juge à la Chambre des lords (le tribunal suprême au Royaume-Uni).
- <sup>2</sup> John Farrar, *Law reform and the law commission*, page 9.
- <sup>3</sup> John Farrar, *Law reform and the law commission*, page 14.
- <sup>4</sup> Le Secrétaire de l'intérieur est le secrétaire d'État qui dirige le Home Office, c'est-à-dire le ministère de l'Intérieur du gouvernement britannique responsable de questions comme le droit, l'ordre public et l'immigration en Angleterre et au pays de Galles.
- <sup>5</sup> John Farrar, *Law reform and the law commission*, page 14.
- <sup>6</sup> Information obtenue du secrétaire de la Law Commission for England and Wales, Michael Sayers, dans une lettre datée du 21 mai 2003.
- <sup>7</sup> Le résumé qui suit se fonde principalement sur l'ouvrage de William Hurlburt, *Law reform commissions in the United Kingdom, Australia and Canada*, pages 173-178, qui fournit des renseignements précieux sur les débuts de la réforme du droit au Canada.
- <sup>8</sup> La *Loi sur la certification des titres* de 1958 fut l'une de ses principales réalisations. C'est également ce comité qui est à l'origine des modifications apportées à plusieurs lois provinciales, dont la *Conditional Sales Act*, la *Loi sur les coroners*, la *Deserted Wives' and Children's Maintenance Act*, la *Loi sur la preuve* et la *Wills Act*.  
Voir Morgan Piper, *Law reform in Ontario*, *Canadian Bar Journal*, volume 2, numéro 1, 1959, pages 443 et 444.
- <sup>9</sup> La Nova Scotia Barristers' Society est l'organisme qui régit la profession juridique dans la province de la Nouvelle-Écosse.
- <sup>10</sup> La Law Society of Alberta est l'organisme qui régit la profession juridique dans la province de l'Alberta.
- <sup>11</sup> Les commissions royales servent depuis toujours de mécanismes de réforme du droit. Il s'agit de groupes chargés par le gouvernement de faire enquête dans un domaine d'intérêt public puis de faire des recommandations à la lumière de leurs constatations. Elles présentent toutefois la même lacune fondamentale que les comités de réforme du droit. En outre, leurs propositions sont gardées secrètes jusqu'à la publication du rapport final, et leur création est parfois vue tout simplement comme une tactique qu'utilise le gouvernement afin de retarder les choses et d'éviter d'avoir à effectuer une réforme sérieuse et concrète.  
Sur la question des commissions royales et de la réforme du droit, voir Ruth Deech, *Law reform : The choice of method*, *Revue du Barreau canadien*, volume XLVII, 1969, pages 401 et 402.
- <sup>12</sup> Les expressions « commission de la réforme du droit » et « organisme de réforme du droit » sont employées indifféremment tout au long du présent texte.
- <sup>13</sup> [TRADUCTION]  
« Une difficulté surgit d'emblée : aucune de nos institutions en place ne possède en soi la formation technique, la conscience sociale et le pouvoir de prendre les mesures qui s'imposent. Il est certain que les tri-

bunaux possèdent la formation technique ; peut-être ont-ils la conscience sociale, mais ils n'ont ni la possibilité ni le pouvoir de faire le travail systématiquement. Le gouvernement, de par le contrôle qu'il exerce sur le Parlement, jouit du pouvoir nécessaire pour intervenir et a la possibilité de le faire, mais il n'a pas les connaissances ni, parfois, la volonté d'agir. Le Parlement possède la conscience sociale mais, il nous faut reconnaître qu'il n'a ni les connaissances ni la possibilité, car même s'il est souverain théoriquement, il est contrôlé non pas par lui-même, mais par le gouvernement. Et ce dernier, plus souvent qu'autrement, est débordé par le flot de ses propres affaires.

Afin qu'il y ait un véritable avenir pour la réforme du droit en Angleterre, le problème dans le fond, relève de l'appareil gouvernemental. »

Leslie Scarman, *Law reform : The new pattern*, page 8.

<sup>14</sup> [TRADUCTION]

« Ce qui nous distingue réellement en qualité d'organisme public de réforme du droit, c'est que nous sommes soustraits aux pressions quotidiennes de nos maîtres élus. Un ministère doit, à juste titre, répondre aux impératifs de son chef politique, tandis qu'une commission du droit est établie pour garder une certaine distance par rapport à ces pressions et, par conséquent, peut être plus audacieuse et plus réfléchie. »

Bruce Robertson, *The potential for law reform agencies*, page 3.

<sup>15</sup> La liste des avantages s'inspire considérablement de l'annexe E d'un rapport sur la Commission du droit du Bangladesh préparé par Michael Sayers, secrétaire de la Law Commission for England and Wales, Michael Sayers, *Law reform and the Bangladesh Law Commission*, page 38.

<sup>16</sup> Wade MacLauchlan, *Canadian federal law reform for the 90's : Solvency, sovereignty, linkages and innovation*, document présenté à la conférence sur la réforme des lois fédérales, tenue à Halifax, en 1993, page 2.

<sup>17</sup> [TRADUCTION]

« La sanction officielle est donnée par l'assemblée législative. Par contre, quelqu'un doit effectuer l'étude préliminaire, percevoir le vide qui doit être comblé, découvrir l'anomalie à faire disparaître, déterminer la pratique appropriée qui doit être étendue, les conflits et les incohérences à éliminer. Tant et aussi longtemps que cette tâche est l'affaire de tout le monde, elle n'est l'affaire de personne. En plus, comme une bonne partie des pressions exercées en vue de l'adoption de dispositions législatives découlent de motifs parfaitement égoïstes, quiconque tente d'apporter de vraies améliorations purement et simplement dans l'intérêt public sera vraisemblablement perçue avec méfiance. Cette personne se décourage alors et abandonne, n'étant pas motivée par un égoïsme qui la rendrait opiniâtre, alors que les partisans d'un texte législatif présenté au nom d'un groupe spécifique poursuivent leurs efforts et parviennent à leurs fins. »

Roscoe Pound, *Juristic problems of national progress*, *American Journal of Sociology*, volume XXII, numéro 6, 1917, page 731.

<sup>18</sup> [TRADUCTION]

« En ce qui concerne les anachronismes dans le droit positif, notre voie n'est pas aussi clairement tracée. Nous pouvons toutefois affirmer avec confiance que nos façons peu méthodiques de légiférer ne peuvent raisonnablement être jugées suffisantes. À mon avis, nous avons besoin non seulement de bureaux de référence législative qui s'occupent de la forme des textes législatifs — aussi importants qu'ils puissent être — mais encore davantage d'un ministère de la Justice investi de la responsabilité de s'assurer que le système juridique demeure un instrument efficace pour rendre la justice. Nous avons besoin de gens compétents pour étudier le droit et son administration, déterminer les besoins juridiques de la collectivité et les lacunes de l'administration de la justice non pas sur un plan théorique ou académique, mais à la lumière de l'expérience judiciaire quotidienne, et ensuite mettre au point des programmes d'amélioration définis et cohérents. »

Roscoe Pound, *Anachronisms in law*, *Journal of the American Judicature Society*, volume 3, numéro 5, 1920, page 146. [Cet article a été repris dans l'allocution de M. Pound devant la Bar Association Delegates Conference, American Bar Association, 3 septembre 1917.]



<sup>19</sup> [TRADUCTION]

« Nous parviendrons aux meilleurs résultats si nous conférons des pouvoirs à un groupe dont les membres pourront échanger leurs opinions et au sein duquel il sera possible de mettre à profit différents schèmes de pensée et de formation. Je n'écarte évidemment pas le travail effectué par les associations du barreau, à l'échelle étatique et nationale aussi bien que locale, ni par les autres organismes bénévoles. Cependant, on n'a pas pu répondre à tous les besoins. Une bonne partie des efforts n'avaient pas un but constructif mais plutôt critique, et même lorsque c'était le cas, ils se sont révélés sporadiques et mal structurés. On n'a jamais tenté de couvrir de façon systématique et exhaustive tout l'ensemble du droit, car cette mission requiert du temps et de l'énergie de même qu'un dévouement sans faille, auquel on ne pourrait raisonnablement s'attendre de la part de gens qui pratiquent leur profession activement. Elle exige aussi des connaissances théoriques approfondies et des habitudes de recherche qu'on ne retrouve pas souvent chez ceux qui doivent s'acquitter de tâches diverses. Même si ces reproches n'étaient pas justifiés, le travail ne devrait pas être confié à plusieurs comités bénévoles dont les mandats sont opposés. Les recommandations seraient formulées avec beaucoup plus d'autorité et obtiendraient un appui plus grand de la part des organes législatifs si elles émanaient de personnes devant assumer les responsabilités d'une charge publique. Un comité unique devrait prendre la forme d'un ministère de la Justice. Il est certain au moins que nous devons constituer une instance officielle quelconque, à moins que les organismes bénévoles ne prouvent qu'ils ont la capacité et la volonté de surveiller, de mettre en garde et de faire le ménage — à moins que les avocats ne se rendent compte de l'occasion qui leur est offerte et du pouvoir dont ils jouissent.

La forme du comité n'est évidemment pas un aspect essentiel du projet. Selon moi, le comité devrait compter au moins cinq ministres et au moins deux représentants, peut-être même trois, des facultés de droit ou des sciences politiques. Ce sont à peu près les seuls endroits où nous sommes susceptibles de trouver des gens possédant les connaissances théoriques sur lesquelles le ministère doit pouvoir se fonder afin que son travail réponde aux besoins. Il devrait y avoir, si possible, un représentant de la magistrature ainsi qu'au moins un représentant de la profession juridique.

Non seulement, cette instance examinerait le fonctionnement des lois dans leur application quotidienne, mais elle se tiendrait constamment à jour grâce à toutes les sources offertes de conseils et de formation, aux consultations auprès d'universitaires, aux études de revues spécialisées en droit ou en sciences sociales et aux publications savantes en général, et à une analyse des solutions et méthodes adoptées dans d'autres ressorts, tant aux États-Unis qu'à l'étranger.

[...]

Un ministère de la Justice serait en mesure de réunir ces renseignements et des recommandations similaires, puis de faire rapport sur les changements requis. Les réformes qui sont apportées pour le moment au hasard ou après une agitation longue et tourmentée pourront faire l'objet d'un examen à la fois rapide et attentif. Des forces dispersées et non coordonnées pourront être focalisées. Le favoritisme et l'imprévisibilité feront place à une démarche systématique et méthodique. Il ne fait aucun doute qu'il faudra se prémunir contre le double risque d'un zèle excessif et de l'inertie, c'est-à-dire le danger d'en faire trop et la volonté d'en faire trop peu. En bout de ligne, bien entendu, les recommandations du ministère resteront des recommandations et rien de plus. La population en sera informée ; les avocats et d'autres parties intéressées en débattront ; l'assemblée législative pourra ou non les accepter. Au moins, les voies de communication seront ouvertes : le long silence aura été brisé et le fossé entre les différentes parties aura enfin été comblé. »

Benjamin Cardozo, *A ministry of justice*, Harvard Law Review, volume XXXV, numéro 2, 1921, pages 123-125.

<sup>20</sup> New Jersey Law Revision Commission, *Overview of the commission and its work*, page 1.

<sup>21</sup> Commission de réforme du droit du Canada, *The genesis of the Law Reform Commission of Canada*, dans *Making law reform happen*, page 3.  
John MacDonald, *Legal research translated into legislative action*, Cornell Law Quarterly, volume 48, numéro 3, 1963, page 410.

<sup>22</sup> Parmi les avant-gardistes qui ont jeté les bases du changement au Royaume-Uni se trouvent deux avocats praticiens, M. Gerald Gardiner, ancien membre du Comité de réforme du droit, et M. Andrew Martin.

En 1963, ils ont exprimé leur point de vue sur les domaines juridiques qui nécessitaient des changements dans un ouvrage célèbre intitulé : *Law Reform NOW*. Partant du principe que la majeure partie du droit anglais est dépassée — et, dans certains cas, à un degré déplorable — ils déclarent (page 1) que [TRADUCTION] « le problème, lorsqu'on veut mettre et garder le droit à jour, relève essentiellement de la mécanique ; pour qu'elle fonctionne avec efficacité à une époque comme la nôtre, qui subit des changements profonds et rapides sur le plan technologique, économique et social, cette mécanique doit toujours être maintenue en bon état de marche et surveillée par un personnel à temps plein ». Selon MM. Gardiner et Martin, ni l'une ni l'autre de ces conditions n'ont été satisfaites en Angleterre. La « mécanique » qu'ils proposent est un « comité du droit » constitué de commissaires juristes siégeant à temps plein qui jouiraient d'une grande indépendance par rapport au gouvernement. À la suite de sa nomination au poste de Lord chancelier en 1964, M. Gardiner s'est révélé l'instigateur des *Proposals for English and Scottish Law Commissions*, ouvrage publié en 1965, ainsi que des dispositions législatives portant, création des deux commissions britanniques du droit, présentées au Parlement la même année. L'une des premières personnes nommées à la nouvelle Law Commission for England and Wales a été M. Andrew Martin, coauteur de *Law Reform NOW* avec Lord Gardiner. La Law Commission for England and Wales et la Scottish Law Commission ont donc été établies en vertu de la *Law Commissions Act 1965*, (Statutes of United Kingdom, 1965, chapitre 22). On a décidé d'instituer deux commissions distinctes pour tenir compte des différences entre les deux régimes juridiques : en effet, l'Angleterre et le pays de Galles sont régis par un droit issu de la common law, tandis que le droit écossais prend ses racines dans une tradition civiliste. Ces organismes ont fourni la structure de base lorsqu'est venu le moment de mettre sur pied des organismes semblables dans de nombreux autres États du Commonwealth.

La *Law Commissions Act 1965* oblige les commissions à s'acquitter des tâches suivantes :

- procéder à un examen continu des textes législatifs afin d'en assurer une évolution et une réforme systématiques au moyen de la codification, de l'élimination des anomalies, de l'abrogation des dispositions désuètes, de la réduction des textes législatifs comparables et de la modernisation des lois ;
- examiner toute proposition de réforme du droit susceptible de lui être soumise ;
- préparer et présenter des programmes au ministre (le Lord chancelier en Angleterre et au pays de Galles, le secrétaire d'État en Écosse) aux fins de l'examen et de la réforme de divers domaines spécialisés du droit ;
- entreprendre une étude du droit et rédiger les projets de loi nécessaires ;
- préparer, à la demande du ministre, des programmes visant à consolider et à refondre le droit codifié puis entreprendre la rédaction de projets de loi conformément à ces programmes ;
- obtenir de l'information sur les systèmes juridiques en place dans d'autres pays si ces renseignements peuvent aider les commissions dans l'exécution de leur mandat.

<sup>23</sup> Ce fait a été signalé par un député, M. John Gilbert, durant les débats sur l'établissement d'une commission fédérale de réforme du droit :

« Au Canada, nous ne sommes pas des innovateurs en droit, mais des imitateurs. En parlant de la Commission de réforme du droit, nous devons nous souvenir que l'État de New York a constitué sa Commission de réforme du droit dès 1934. La Nouvelle-Zélande a créé la sienne en 1937, la Californie en 1953, l'Ontario en 1964, et l'Angleterre, en 1965. C'est une preuve évidente que nous suivons l'orientation donnée par d'autres pays au lieu d'innover. »

John Gilbert, *Débats de la Chambre des communes*, volume VII, 1970, page 6857.

En outre, n'oublions pas que le Québec s'est doté d'un Office de révision du Code civil en 1955.

<sup>24</sup> Dans une lettre au rédacteur en chef de la Revue du Barreau canadien, M. Power s'exprime comme suit :

[TRADUCTION]

« Ce dont semble avoir besoin chaque province et, peut-être, Ottawa, c'est d'un conseil permanent de révision des lois qui aura le mandat suivant : (1) colliger de telles reliques juridiques [NB : il s'agit des règles de common law qui ne sont plus compatibles avec les conditions sociales et les notions de justice dans une société moderne] ; (2) entendre la position de personnes qui se livrent à des activités commerciales, que touche l'application de telles règles ; (3) se tenir au fait de l'opinion publique ; (4) proposer et rédiger

les dispositions législatives correctives appropriées. Cet organisme devrait être constitué de juristes et de praticiens en droit à l'esprit large et souple, et devrait peut-être aussi comprendre au moins un non-juriste, une personne ayant l'expérience de la vie publique et une femme. Un groupe de six ou même cinq personnes serait assez important pour être représentatif. »

Revue du Barreau canadien, volume XXXII, 1954, pages 930 et 931.

<sup>25</sup> Répondant à la suggestion de Power, le ministre fédéral de la Justice a précisé que les mécanismes déjà en place suffisaient à la réforme. Il a ajouté que, de toute manière, il n'était pas certain qu'il existe au Canada suffisamment de juristes possédant les qualifications nécessaires et le temps voulu pour siéger aux conseils fédéral et provinciaux de révision du droit qui étaient proposés.

Stuart Garson, lettre au rédacteur en chef de la Revue du Barreau canadien, Revue du Barreau canadien, volume XXXIII, 1955, pages 129-132.

<sup>26</sup> Par exemple, voir R. E. Megarry, *Law reform*, Revue du Barreau canadien, volume XXXIV, 1956, pages 691-712.

<sup>27</sup> [TRADUCTION]

« Les années 60 ont été une période d'effervescence. Il n'y avait aucune raison de s'attendre à ce que le droit reste à l'abri des vents de changement. On s'est aperçu qu'il ne pouvait plus jouer son rôle aussi efficacement qu'il le devrait. Certains théoriciens estimaient que la création de commissions de réforme du droit constituait la solution à la stagnation du droit. »

Commission de réforme du droit du Canada, *The genesis of the Law Reform Commission of Canada*, dans *Making law reform happen*, page 3.

<sup>28</sup> L'Association du Barreau canadien représente un nombre important des membres de la profession juridique au Canada. Elle a pour mandat d'améliorer l'administration de la justice grâce à l'amélioration et à la promotion des connaissances, des compétences et des normes déontologiques des avocats.

<sup>29</sup> [TRADUCTION]

« Les recherches en droit au Canada sont tout à fait inadéquates de nos jours, aussi bien du point quantitatif que qualitatif, pour permettre à la profession juridique de s'acquitter comme il se doit de ses lourdes obligations sociales. C'est non seulement l'Association du Barreau canadien, en tant qu'organisme le plus représentatif de la profession, qui devrait entreprendre un programme systématique de promotion et d'expansion de la recherche le plus tôt possible, mais bien chaque section et chaque membre de la profession juridique qui devrait assumer une nouvelle responsabilité d'assurer la réussite de cette entreprise. »

Rapport du comité sur la recherche juridique, Revue du Barreau canadien, volume XXXIV, 1956, pages 1000 et 1001.

<sup>30</sup> [TRADUCTION]

« Nous sommes d'avis que le moment est venu d'établir un mécanisme permanent de réforme du droit au Canada. Nous croyons que l'Association du Barreau canadien devrait prendre l'initiative de mettre en place une telle instance de concert avec le ministre de la Justice, les procureurs généraux des provinces, les barreaux provinciaux et les organismes comme la Conference of Commissioners on Uniformity of Legislation in Canada. »

Rapport du Comité de recherche en droit, Revue du Barreau canadien, volume XXXIV, 1956, page 1036.

<sup>31</sup> M. Linden est par la suite devenu le quatrième président de la Commission de réforme du droit du Canada.

<sup>32</sup> [TRADUCTION]

« Bien qu'il soit en partie justifié de critiquer la profession pour son manque d'enthousiasme envers la réforme du droit, c'est le gouvernement qui est le principal responsable. En effet, il n'a pas accordé à l'administration de la justice la priorité qu'elle mérite et a permis que les outils de réforme du droit au Canada deviennent rouillés et désuets ; de sorte qu'on utilise encore des chevaux et des carrioles à l'époque des avions supersoniques. Voilà donc le principal défi à relever en matière de réforme du droit actuelle-

ment : créer les instances qui permettront de modifier nos lois intelligemment et avec cohérence de manière à ce qu'elles reflètent les aspirations de la majorité des Canadiens. »

Allen Linden, *The challenge of law reform*, Canadian Bar Journal, volume 9, numéro 1, 1966, page 269.

<sup>33</sup> [TRADUCTION]

« De même, le fonctionnement ou les travaux de la commission ne se trouveront pas améliorés du fait que des « profanes » (peu importe comment ce terme est défini) y siègent. Les « profanes » qui exerceront un véritable contrôle sur les travaux de la commission font partie du Cabinet et du Parlement, ceux-ci devant recevoir communication des recommandations de la commission, les évaluer et peut-être les modifier. »  
Martin Friedland, *The process of criminal law reform*, Criminal Law Quarterly, volume 12, 1969-1970, page 160.

<sup>34</sup> [TRADUCTION]

« La qualité de nos lois pénales dépendra dans une grande mesure du mécanisme qui est établi pour conseiller le gouvernement. Si l'organisme de réforme du droit siège à temps partiel, n'est doté que d'un petit effectif et d'un budget limité, ses travaux seront le reflet de l'absence de considération qu'on lui prête. Par contre, si la réforme du droit pénal fait l'objet d'un engagement substantiel à long terme, nous aurons la possibilité de mettre en place un système de justice pénale sans égal. »  
Martin Friedland, *The process of criminal law reform*, Criminal Law Quarterly, volume 12, 1969-1970, page 165.

<sup>35</sup> Projet de loi C-72, *Loi instituant la Commission pour la réforme du droit du Canada*, Première session, vingt-septième législature, 14 Elizabeth II, 1966.

<sup>36</sup> D'après les règles parlementaires, les projets de loi d'initiative parlementaire ne peuvent contenir aucune disposition financière. Tous les projets de loi de finances doivent être présentés par un ministre du Cabinet à la Chambre des communes.

<sup>37</sup> En réponse aux questions écrites posées par Bell, le ministre de la Justice s'exprime comme suit au Parlement le 7 juillet 1967 :

« Question n° 20 — L'hon. M. Bell (Carleton) :

1. Est-ce que a) le Barreau du Canada, b) d'autres organismes ou personnes ont recommandé au gouvernement l'établissement d'une Commission chargée de la réforme des lois canadiennes?

2. Dans le cas de l'affirmative, le gouvernement compte-t-il donner suite à ces recommandations?

3. Si la réponse à 1 b) est affirmative, quelles personnes ou quels organismes ont fait ces recommandations au gouvernement?

L'hon. P.-E. Trudeau (ministre de la Justice) :

1. Le Barreau du Canada a formulé des instances au gouvernement à ce propos par suite d'une résolution de son Congrès annuel de 1966. On a reçu d'autres instances également.

2. Le ministère de la Justice a étudié les problèmes que comporte la création d'une Commission de réforme du droit canadienne, mais n'a pas encore formulé ses recommandations officielles au gouvernement.

3. La faculté de droit de l'Université de la Saskatchewan a officiellement recommandé la création d'un Institut national de recherches juridiques, dont les fonctions seraient comparables à celles d'une Commission de réforme des lois canadiennes. »

Débats de la Chambre des communes, volume II, 1967, pages 2388 et 2389.

<sup>38</sup> Projet de loi C-64, *Loi instituant la Commission pour la réforme du droit du Canada*, Première session, vingt-huitième législature, 17 Elizabeth II, 1968.

<sup>39</sup> L'essentiel de cette allocution se retrouve dans *Politiques d'objectif*, ouvrage publié par Turner en 1968 :

[TRADUCTION]

« C'est dans l'état de nos lois que se révèle avec le plus d'acuité l'écart entre notre passé et notre pré-

sent : certains de nos textes législatifs et de nos procédures juridiques reflètent les conditions qui prévalaient au XIX<sup>e</sup> siècle. Notre conscience collective commence à accepter le bien-fondé d'un monde qui repose sur l'égalité des chances pour tous. C'est pourtant dans nos lois que les inégalités sont les plus apparentes. Je crois qu'on peut affirmer sans craindre de se tromper qu'il existe encore une loi pour les riches et une loi pour les pauvres dans notre pays. Au fur et à mesure que nous nous penchons sur des domaines spécifiques du droit, cette vérité devient plus claire, plus définie, qu'il s'agisse d'études sur la libération sous caution, l'indemnisation à la suite d'accidents d'automobile ou la détermination de la peine. Cette règle du « deux poids, deux mesures » en droit n'est pas le fruit de gestes délibérés mais plutôt d'omissions de la part des législateurs et des avocats. Nous portons tous la responsabilité d'avoir créé un système juridique où le besoin d'une réforme radicale est criant.

Les avocats occupent une position centrale dans notre société. En politique comme en affaires, ils jouent un rôle tout à fait démesuré par rapport à leur nombre. Les avocats sont des chefs de file dans la collectivité, de sorte qu'ils devraient façonner le quotidien pour améliorer la vie des Canadiens. Mais ils ne se sont pas acquittés de cette mission. Ils n'ont pas suivi l'évolution de la société. Notre système juridique n'a pas vu venir les bouleversements qui ont transformé notre société — les forces qui influent sur notre vie. Notre monde change, et nous devons nous assurer que ce soit pour le mieux. L'ordre établi, les anciennes traditions et les vieilles coutumes s'effondrent. Ils doivent tous céder la place à une évolution pour le meilleur, et non pas nous faire reculer. L'ordre juridique a toujours servi de jalon pour mesurer l'avancement d'une civilisation ; les lois ont survécu longtemps après que les civilisations qui y ont donné naissance eurent disparu. Tout comme les sociétés anciennes ont été jugées d'après leur capacité de s'adapter au changement de façon méthodique et juste, il en sera de même pour notre société.

L'ensemble de nos règles de droit a pris une ampleur énorme : elles sont devenues plus complexes et moins prévisibles. Nous nous servons de méthodes de recherche à peu près inchangées depuis cent ans. Plus grave encore, nous n'avons vraiment pas réussi à intégrer les nouvelles attitudes et valeurs sociales à notre système juridique. Au lieu d'être un agent du changement, le droit s'est avéré trop souvent un obstacle au changement.

La réforme du droit au Canada est une machine rouillée et démodée. Les efforts déployés pour garder les lois adaptées aux espoirs et aux rêves de notre société n'ont pas permis d'atteindre les objectifs escomptés à cause d'un problème de vision, de ressources limitées, d'un désir inexistant de réforme, de fonctionnaires débordés et — par-dessus tout — de la complaisance, ce qui est le plus dangereux.

[...]

Mais la réforme des lois est-elle réellement importante pour nous? Notre degré de préoccupation se reflète dans les sommes que nous y affectons par rapport aux dépenses engagées dans d'autres domaines. Combien dépensons-nous pour la réforme du droit de nos jours? S'agit-il de plus d'un million de dollars, à l'échelle fédérale et provinciale, par année? Et combien consacrons-nous à la recherche scientifique? Est-ce que 30 millions de dollars est une estimation prudente? Il est évident que si nous jugeons que notre société est importante, nous devons dépenser plus d'argent dans la recherche en droit. Pourquoi donc ne pas établir un centre national dédié à cette recherche? Un centre national de recherche en droit pourrait se charger de l'administration interne qu'exige la réforme des lois et travailler de concert avec d'autres disciplines pour examiner les enjeux sociaux et économiques permettant de s'assurer que le droit répond aux besoins de notre société moderne. Ce centre pourrait jouer un rôle de premier plan dans l'application de la sociologie en droit, non pas en vase clos, mais plutôt en partenariat avec d'autres disciplines et d'autres programmes de recherche. Un centre national de recherche qui possède dans chaque faculté de droit des satellites spécialisés dans une branche donnée du droit pourrait faire avancer la réforme et s'occuper ainsi de coordonner les recherches à l'échelle nationale. À l'Université de Toronto, à Osgoode Hall, à McGill et dans d'autres facultés de droit, il existe déjà des centres de recherche juridique en criminologie, en droit spatial, en droit commercial et dans d'autres domaines. La structure de base est en place. »

John Turner, *Politiques d'objectif*, pages 68-70, 75.

<sup>40</sup> « À mon avis, dans un monde en évolution où l'homme est à la recherche de nouvelles relations avec son semblable et avec son gouvernement, une justice inflexible qui reflète le passé ne suffit plus. Je crois que la loi doit s'adapter aux changements, aux options, au mouvement et à la nécessité de trouver de nouvelles voies de réforme. Une justice qui reflète purement et simplement les priorités d'hier pourrait demain se changer en tyrannie. Le droit, à mon avis, ne peut se permettre de rester stationnaire. J'espère que la Commission favorisera un droit en action. »

John Turner, Débats de la Chambre des communes, volume IV, 1970, page 3996.

<sup>41</sup> « J'ai lu dernièrement de Galsworthy, l'auteur anglais bien connu du début du siècle, une pièce intitulée *Windows*, je crois, dans laquelle il dit : « L'opinion publique précède toujours la loi ». Je pense qu'il doit en être ainsi. L'opinion publique devrait toujours être en avance sur la loi : la loi ne doit pas se hâter car alors elle conduirait à la catastrophe.

Les Romains qui ont eu peut-être plus d'expérience que tout autre pays comme État, nous ont légué cette merveilleuse expression *festina lente* — hâte-toi lentement. La Commission ne doit donc pas être considérée comme un organisme révolutionnaire qui apportera toutes les panacées que les jeunes esprits impatients ou même les universitaires ou ceux qui vivent dans des tours d'ivoire pourraient croire absolument essentielles au salut du Canada. Nous commettrions une erreur en imposant une telle responsabilité à la Commission. Nous ne devons pas non plus en attendre de tels résultats. En prévision de cette impatience, je suis heureux de voir que les membres de la Commission seront choisis au sein du groupe modérateur des magistrats et des avocats, mais qu'ils comprendront aussi deux personnes dont la carrière n'est pas le droit. Chevaleresque comme toujours, en hommage à la sénatrice Fergusson, je souscris entièrement à l'idée que l'une de ces deux personnes, sinon l'un des membres avocats ou juges, soit une femme, si l'on tient compte des exigences de la vie moderne. »

Sénateur Lazarus Phillips, Débats du Sénat 1969-1970, volume II, page 1128.

« Cette commission pourrait être établie de diverses façons. Comme le signalait l'honorable sénateur Thompson, elle pourrait se composer de brillants jeunes gens de nos universités qui proposeraient sans doute des réformes, mais reste à savoir si elles seraient pratiques ; je crois que c'est un risque que nous n'osons pas prendre. Il n'est pas exclu que la Commission compte parmi ses membres deux ou trois jeunes gens intelligents et compétents ; pas exclue non plus la possibilité que la Commission ait le droit de s'assurer leurs services. Mais il est absolument essentiel, lorsqu'on s'attaque à une chose aussi importante que la loi, de quelque partie du droit qu'il s'agisse, de la soumettre avant d'y apporter des changements au regard scrutateur de gens avertis, qui sauront juger des effets pratiques des modifications et ne se laisseront pas aveugler par une théorie pas trop optimiste. »

Senateur J. Harper Prowse, Débats du Sénat 1969-1970, volume II, page 1130.

<sup>42</sup> Patrick Hartt, président de la Commission de réforme du droit du Canada :  
[TRADUCTION]

« Aujourd'hui, plus rien n'est intouchable — tout est remis en question. Il est donc nécessaire de commencer par se poser les questions fondamentales. Quel est l'objet du droit pénal? Quels sont les objectifs visés? Quelles sont les valeurs appliquées? Le fait que ces questions et, autres semblables sont déjà posées constamment de nos jours constitue à mon avis l'évolution la plus notable dans tout le domaine du droit pénal et des procédés connexes. Il faut donc procéder à un examen philosophique approfondi du droit pénal. C'est une chose qui n'a jamais été faite au Canada et sa nécessité à notre époque est évidente. En effet, notre Code criminel est fondamentalement un document du XIX<sup>e</sup> siècle reflétant les théories fondées sur la nature humaine, la psychologie et la philosophie de l'époque. Avec toutes les limites que cela suppose. Or, il y a eu une véritable explosion des connaissances sur le comportement humain, particulièrement en ce qui a trait à la psychologie des groupes et à la nature des mécanismes sociaux destinés à maintenir la cohésion. Ces connaissances importantes doivent être appliquées à un réexamen de la fonction du droit pénal dans une société de masse moderne. C'est dans ce domaine que nous devons relever le défi le plus ardu aux fins de l'établissement de règles de droit crédibles et humanitaires. C'est là que nos valeurs les plus fondamentales en matière de vie et de liberté et nos besoins sociaux les plus profonds reçoivent leur expression et leur sanction. »

Commission de réforme du droit du Canada, *Federal law reform in Canada*, dans *Manifesto for law reform*, page 29.

<sup>43</sup> *Loi sur la Commission de réforme du droit*, Statuts du Canada, 1969-70, chapitre 64. Sanction royale reçue le 26 juin 1970.

<sup>44</sup> Le ministre de la Justice a expliqué très clairement les caractéristiques du nouvel organisme au cours des débats à la Chambre des communes :

« Les membres à plein temps seront nommés pour une durée maximum de sept ans et les membres à temps partiel pour une durée maximum de trois ans. La Commission pourra ainsi se renouveler continuellement. Nous cherchons en fait à mettre sur pied une commission relativement compacte, composée d'un personnel qui traduira dans le droit les priorités de réforme qui se présentent de temps à autres. Je ne compte pas que la Commission serve de carrière à ses membres. Nous cherchons des hommes et des femmes qui, grâce à leur compétence et à leurs connaissances spécialisées, traduiront dans notre droit les priorités de réforme pendant les cinq ou sept années à venir ; à mesure que ces priorités changeront, il y aura rotation du personnel et de nouveaux venus seront nommés pour s'acquitter des responsabilités et observer les priorités de la période de réforme suivante.

J'ai dit que je voulais les meilleures années de la vie d'un groupe d'hommes et de femmes, compétents en matière juridique d'abord — bien que, si la chose est possible, on puisse choisir des membres dans d'autres disciplines — pour satisfaire aux priorités de la réforme du droit. Quatre membres au moins de la Commission doivent être des professionnels du droit, avocats ou juges, mais je le répète, il y aura place pour des non-juristes. Au moins deux membres de la Commission, y compris soit le président ou le vice-président, doivent représenter et refléter dans le droit le système juridique de droit civil du Québec.

Le personnel permanent de la Commission sera nommé en vertu de la *Loi sur l'emploi dans la fonction publique* et la Commission aura le pouvoir d'adjuger à l'extérieur des travaux destinés à des projets précis. Il s'ensuit qu'elle disposera des spécialistes et experts nécessaires. Nous concevons qu'il serait impossible à une commission aussi compacte qu'on l'envisage, de posséder toutes les connaissances et compétences juridiques spécialisées ainsi que les notions nécessaires des disciplines connexes. Voilà pourquoi la Commission sera autorisée à employer pendant des durées relativement courtes des spécialistes des domaines à l'étude.

La Commission jouira d'une grande indépendance. Ainsi, elle pourra recevoir des projets de réforme judiciaire de n'importe qui, et sera autorisée à entreprendre et à accomplir toutes les études qu'elle jugera nécessaires. D'autre part, elle devra soumettre son programme au procureur général du Canada, et celui-ci, ou le ministre de la Justice pourra y ajouter toutes les études jugées opportunes pour le Canada auxquelles la Commission sera tenue d'accorder la priorité lorsqu'on le lui demandera. Cette disposition a été ajoutée pour faire en sorte que le programme de recherche et les projets de la Commission tiendront compte, dans le remaniement de nos lois, des priorités qui, de temps à autre, se révéleront opportunes à la suite des débats du Parlement. Pour que la Commission inspire confiance, il est essentiel que ses programmes tendent vers des réformes spéciales que le gouvernement et le Parlement peuvent juger nécessaires.

La Commission sera entièrement libre quant à ses méthodes de travail, à l'élaboration de ses programmes et à ses recommandations. Le projet de la loi n'autorise pas le ministre de la Justice à contrôler, une fois que les programmes et les priorités auront été fixés, la façon dont la Commission s'acquittera de son mandat, ni à décider comment se fera la recherche. Il n'autorise ni le gouvernement ni le ministre de la Justice à décider quelles recommandations présentera la Commission. »

John Turner, Débats de la Chambre des communes, volume IV, 1970, pages 3960 et 3961.

<sup>45</sup> « Le sénateur Aseltine a également rappelé le fait que, d'une façon générale, il n'y avait pas de limite à la durée du mandat de la Commission — non point la durée du mandat des commissaires à titre individuel mais celle des travaux de la Commission. À cela, on répondra que nous ne devrions peut-être pas anticiper sur le jour où les lois du pays seront parfaites. Peut-être nous faudra-t-il reconnaître que nous devrions nous inspirer ce que l'on a fait en Angleterre et en Écosse, en Nouvelle-Zélande et en Ontario et de ce que l'on songe maintenant à faire aux États-Unis en accordant à cette Commission tout le temps voulu pour poursuivre ses travaux si importants sur la réforme du droit. »  
Sénateur Paul Martin, Débats du Sénat 1969-70, volume II, page 1189.

<sup>46</sup> [TRADUCTION]  
« Ces deux caractéristiques — la permanence et l'indépendance — sont essentielles à l'efficacité de la commission. L'une sans l'autre ne suffit pas ; avec une permanence mais sans l'indépendance, la commission serait assimilée à un grand ministère ; dans le cas inverse, elle constituerait une commission royale spéciale. Dès lors, la contribution d'une commission de réforme du droit est unique parce qu'elle est à la fois permanente et indépendante. »

Commission de réforme du droit du Canada, *Some thoughts about the future research of the Law Reform Commission of Canada*, dans *Taking law reform seriously*, page 679.

Il est intéressant de constater, toutefois, qu'il y avait un certain désaccord sur la question de l'indépendance au moment de la création de la Commission de réforme du droit du Canada. Un député fédéral était d'avis qu'il devait être loisible au gouvernement de congédier à sa guise n'importe quel commissaire :

« Enfin, je pense que si la démocratie signifie quelque chose, les membres de la Commission devraient être nommés selon le bon plaisir du gouvernement, de sorte qu'advenant un changement de gouvernement, le nouveau ministre de la Justice soit complètement libre de changer les membres de la Commission, car il doit y avoir une communion de pensée entre les partis, du moins quant aux objectifs principaux.

Je ne vois pas pourquoi certains membres de la Commission seraient inamovibles pour un certain nombre d'années. »

Pierre De Bané, *Débats de la Chambre des communes*, volume IV, 1970, page 3974.

<sup>47</sup> « En plus de l'activité que je viens de décrire, monsieur le président, le ministère de la Justice se consacre aussi à une réforme de la loi. Je proposerai une nouvelle fois, et sous peu, un bill visant à remanier le *Code criminel*. Je présenterai aussi une toute nouvelle loi sur les expropriations. Nous allons créer au sein du ministère une nouvelle direction de la recherche, chargée de la réforme de la loi et de la révision des statuts. J'ai annoncé, lors de mon allocution aux étudiants d'Osgoode Hall, que nous allons établir dans les deux prochaines années une Commission nationale de réforme de la loi, chargée de remanier les statuts fédéraux et le *Code criminel*. J'espère aussi que nous pourrons effectuer l'an prochain une révision permanente des statuts. Cette direction de la recherche, attachée au ministère, se chargera d'assurer la coordination et la liaison entre la commission nationale de réforme de la loi et les instituts nationaux de criminologie, les facultés de droit et, il va de soi, l'ensemble de la profession. »

John Turner, *Débats de la Chambre des communes*, volume III, 1968, page 2980.

« J'ai toujours estimé qu'au ministère le rôle du procureur général était plus important que celui du ministre de la Justice, c'est-à-dire que la section du ministère qui agit comme avocat pour le gouvernement et les divers ministères de l'État et tente des poursuites au nom des Canadiens pour faire respecter les lois fédérales était plus vigoureuse que celle qui s'occupe de la réforme et de la recherche. Nous espérons être en mesure, grâce à ce nouveau service de recherches, de favoriser cet aspect de la réforme et de l'envisager, sur une base quotidienne et à court terme, dans la perspective générale présentée par la Commission de réforme du droit, pour reprendre l'expression utilisée par le président du Conseil privé cet après-midi, des lois fédérales.

Cette commission de réforme du droit n'empiétera en rien sur la responsabilité du ministère fédéral de la Justice qui doit prévoir et établir la politique de la réforme du droit sur le plan fédéral. »

John Turner, *Débats de la Chambre des communes*, volume IV, 1970, page 3963.

<sup>48</sup> [TRADUCTION]

« Le droit peut et doit être plus pertinent. Sa double fonction est depuis trop longtemps ignorée. Bien qu'il ait traditionnellement reflété et confirmé les éléments de stabilité dans notre société, il doit devenir un instrument puissant et pacifique de changement social. À première vue, on pourrait croire que la réforme des lois et la préservation de la stabilité du droit sont des objectifs opposés. Si on examine bien le présent, toutefois, il devient de plus en plus évident qu'il peut être effectivement essentiel pour la continuité du droit lui-même qu'il s'adapte comme il se doit aux valeurs et aux habitudes nouvelles de la société. Plus il s'éloigne de la réalité, plus ses réactions aux problèmes sociaux contemporains sont inappropriées. Les lois désuètes, qui ne traduisent ni les attentes ni les valeurs de la société, prêtent alors flanc à la critique. Elles incitent à la révolution plutôt que d'être le fondement de la stabilité. »

Commission de réforme du droit du Canada, *Federal law reform in Canada*, dans *Manifesto for law reform*, page 16.

<sup>49</sup> Ce *Rapport sur la saisie des rémunérations versées par la Couronne du chef du Canada* a été présenté au ministre de la Justice le 30 novembre 1977. Long de cinq pages seulement, il ne comporte aucun avant-projet de loi. Il a donné lieu à l'ajout de dispositions dans la *Loi sur la saisie-arrêt et la distraction de*



*pensions* en vue de protéger les droits de certains créanciers judiciaires. La Chambre des communes a adopté le projet de loi le 18 juin 1982 et la partie I de la Loi a été édictée le 11 mars 1983.

<sup>50</sup> *Loi sur la Commission de réforme du droit*, Statuts du Canada, 1969-70, chapitre 64, article 15.

<sup>51</sup> [TRADUCTION]

« Plus récemment, les ministres qui se sont succédés ont pu accorder beaucoup plus d'attention à la réforme du droit, comme en témoignent les textes législatifs récents mettant en œuvre plusieurs propositions de la CRDC. Étant donné que les plus récentes étaient plus spécifiques et pragmatiques, il a été plus facile pour le gouvernement de les accepter et de leur donner force de loi. Ces facteurs ont au moins atténué la disette législative et y ont probablement mis fin. »

William Hurlburt, *Law reform commissions in the United Kingdom, Australia and Canada*, page 204.

<sup>52</sup> Le Conseil consultatif canadien de l'emploi et de l'immigration, l'Institut canadien pour la paix et la sécurité internationale, le Conseil économique du Canada, le Centre international d'exploitation des océans et le Conseil des sciences du Canada.

<sup>53</sup> « Nous parlons, bien entendu, du gouvernement du Canada, madame la Présidente, mais il se compose en réalité de plus de 400 organismes et conseils consultatifs distincts. Le gouvernement comprend non seulement les 26 ministères créés par voie législative, mais 80 organismes ministériels, 56 sociétés d'état et plus de 200 commissions, tribunaux, conseils et autres organismes consultatifs.

Le dénominateur commun de ces organismes est qu'ils ont tous été créés pour répondre à ce que l'on percevait à un moment ou à un autre comme un besoin public particulier. En période de plus grande prospérité, on avait parfois tendance à créer un nouvel organisme afin de répondre à de nouveaux besoins, sans nécessairement examiner si on pouvait répondre à ces besoins à l'intérieur des structures existantes. Et bien entendu avec le temps, les besoins publics ont évolué et changé.

En raison de ce processus, un certain chevauchement des fonctions et des mandats s'est nettement produit, mais compte tenu de notre lourde dette nationale et de la fiscalité élevée qu'elle entraîne, le Canada ne peut plus continuer dans cette voie. En conséquence, le gouvernement entreprend de réduire le nombre d'organismes, de conseils, de commissions et d'organismes consultatifs qu'il maintient et ceci selon cinq grands principes.

[...]

Permettez-moi de souligner [...] que ces principes et les mesures qui nous sont présentées aujourd'hui sont entièrement compatibles avec l'engagement de comprimer les dépenses, de réduire le gaspillage et d'assurer une bonne gestion budgétaire que notre gouvernement poursuit depuis qu'il est entré en fonction. Nous avons déjà prouvé et nous prouvons encore une fois notre volonté de prendre les décisions difficiles qui s'imposent pour assurer que les contribuables obtiennent la meilleure valeur en contrepartie de leurs impôts.

[...]

La Commission de réforme du droit a été créée en 1971. Elle a joué un rôle utile dans l'examen permanent des lois du Canada, dans la coordination de la recherche non gouvernementale portant sur des questions juridiques et dans la présentation d'avis indépendants au ministre de la Justice. Le gouvernement a cependant conclu que ces fonctions peuvent être accomplies sans maintenir un organisme distinct. La responsabilité de confier à contrat de recherches à l'extérieur sera confiée au ministère de la Justice, le ministre et le ministère cherchant à obtenir le point de vue des chercheurs et de praticiens des universités et d'ailleurs. La Commission de réforme du droit sera donc liquidée et toutes les ressources nécessaires qui devront être maintenues seront transférées au ministère de la Justice. »

Gilles Loiselle, *Débats de la Chambre des communes*, volume VIII, 1992, pages 9888-9889.

<sup>54</sup> Christopher Curran, *Law Reform in the lean, mean 90's*, Atlantic Institute of Criminology, conférence sur la réforme des lois fédérales, rapport final, page 1.

<sup>55</sup> Durant les débats parlementaires sur le projet de loi visant à créer la commission, très peu de députés se sont ouvertement opposés à la mesure pour des raisons liées aux coûts. À la Chambre des communes, il semble qu'un seul député ait exprimé ses inquiétudes à cet égard :

« Le bill stipule en outre que la Commission peut recevoir et examiner toutes propositions de réforme du droit. J'espère que pour ce faire, la Commission se tiendra le plus près possible de son bureau central. Une chose qui me renverse, ce sont les sommes énormes que l'on dépense pour envoyer des comités et des commissions d'un bout à l'autre du pays étudier des problèmes qui, très souvent, pourraient l'être avec le soin ici même à Ottawa. »

Melvin McQuaid, Débats de la Chambre des communes, volume IV, 1970, page 3987.

Au Sénat, Walter Aseltine était un des deux seuls opposants au projet de loi :

« Honorables sénateurs, si ce bill est adopté et si la Commission est créée, on doit se souvenir que la durée de son mandat n'est pas clairement établi. D'après le bill, la Commission pourrait durer indéfiniment et une somme fabuleuse sera nécessaire à son fonctionnement.

Aussi étrange que cela semble, aucun orateur d'aucune des deux Chambres n'a invoqué en quoi que ce soit ce que la Commission de réforme du droit du Canada est susceptible de coûter au gouvernement. C'est la vraie raison pour laquelle je parle ce soir. J'ai cru qu'il était de mon devoir d'essayer de savoir à peu près ce que cela coûterait, sachant que les commissions royales d'enquête et autres commissions comme celle dont il s'agit coûtent souvent le double du montant d'abord prévu, ou même davantage. Avant de nous prononcer sur ce bill C-185, il nous faudrait avoir tous les renseignements possibles quant au fardeau que cela représentera pour les contribuables canadiens. »

Sénateur Walter Aseltine, Débats du Sénat 1969-70, volume II, page 1135.

« À mon avis, honorables sénateurs, une évaluation prudente de ce que coûtera réellement la Commission se situerait aux environs d'un demi-million de dollars par an ; et, avec les années, le coût total s'élèvera à de nombreux millions de dollars, car, comme je l'ai dit tout à l'heure, il n'y a pas de limite de temps. La Commission peut durer indéfiniment.

J'aimerais maintenant donner d'autres raisons pour lesquelles nous ne devrions pas adopter ce bill. Comme je l'ai déjà dit, il faudra des crédits considérables pour mettre sur pied cette commission et la faire fonctionner. Je prétends donc que ce serait une grave erreur de la part du Parlement d'adopter et de mettre en vigueur une telle mesure, alors que nous essayons désespérément de poursuivre et de gagner la lutte contre l'inflation. Le gouvernement fédéral, les gouvernements provinciaux et les municipalités, tout comme les autres organismes et institutions de trésorerie, compriment et réduisent les dépenses à l'extrême ; que le gouvernement donne le mauvais exemple en maintenant ce projet de loi sur la réforme du droit à l'heure actuelle dépasse mon entendement.

En outre, nous avons à mon avis, les meilleures lois au monde. Il va sans dire que personne ne trouve qu'elles sont parfaites. J'ai exercé le droit pendant plus de 50 ans et j'ai constaté que nos lois, tant provinciales que fédérales, étaient satisfaisantes en général.

Je suis en faveur de la réforme du droit lorsqu'elle s'avère nécessaire et urgente ; je n'approuve pas cependant les dépenses énormes qui s'imposeront si le bill C-186 est adopté. Je suis fermement convaincu que le Parlement peut s'occuper de toute réforme urgente, y compris la révision du *Code criminel* que plusieurs orateurs ont qualifié de très importante et de plus ou moins urgente. Nous avons révisé le *Code criminel* une fois déjà et nous pouvons le faire encore. Il n'y a pas longtemps, le Parlement a révisé à fond notre législation sur le divorce — travail qu'aucune commission de réforme du droit ou qu'aucune commission royale n'aurait pu accomplir. Il y a quelques années, le Parlement avait aussi révisé les lois sur la marine marchande, et il est tout à fait capable de s'occuper de toute réforme du droit qui réclamerait une attention immédiate. »

Sénateur Walter Aseltine, Débats du Sénat 1969-70, volume II, page 1136.

Une autre critique était formulée par le sénateur Jacques Flynn :

« Tout d'abord, avec le sénateur Aseltine, nous pouvons nous demander si le coût de la Commission ne sera pas excessif et si confier la tâche à un comité spécial ou permanent du Sénat n'aurait pas été moins coûteux. À vrai dire, je reconnais que la tâche sera complexe et permanente et qu'elle requerra beaucoup d'expérience, ce que peut ne pas offrir absolument un comité sénatorial. »

Sénateur Jacques Flynn, Débats du Sénat 1969-70, volume II, page 1182.

La question des coûts a été rejetée sommairement par le Leader du gouvernement au Sénat :

« Le sénateur Flynn en a fait une ou deux ce soir. Il a déclaré que le sénateur Aseltine avait noté que le coût de cette commission était pour lui un sujet de préoccupation. C'était aussi l'un des arguments invoqués par le sénateur Flynn. En guise de réponse, je me bornerai à faire remarquer qu'il est, bien sûr, difficile de prévoir le coût annuel à long terme de telle ou telle commission, mais le ministre de la Justice met sérieusement en doute l'estimation d'un demi-million de dollars par an, tout au moins en ce qui concerne l'avenir immédiatement prévisible. La meilleure réponse à ces critiques, si je puis m'exprimer ainsi à l'égard du sénateur Aseltine, c'est que tout l'argent consacré à la réforme du droit, en autant que ces montants sont gardés dans des limites raisonnables, c'est de l'argent bien dépensé en ce sens qu'il permettra des économies à long terme dans les frais d'administration du gouvernement et aussi sur le plan purement humain. » Sénateur Paul Martin, Débats du Sénat 1969-70, volume II, page 1189.

<sup>56</sup> « Il est, par exemple, incroyable qu'on continue de subventionner certains groupes spéciaux. Ainsi, la Commission de réforme du droit, qui a été rétablie dans ce budget, avait des dépenses de 4,8 millions de dollars en 1992-1993, de 4,9 millions de dollars en 1991-1992 et de 5 millions de dollars en 1990-1991, tout cela pour un groupe d'universitaires qui n'avait aucun compte à rendre mais qui était chargé de rédiger des rapports obscurs, pour la plupart oubliés le lendemain de la publication. Eh bien maintenant, les contribuables vont devoir payer la note pour ce groupe de réflexion libéral qui, sous le couvert d'une neutralité politique, prêchera les dogmes libéraux. Les partis politiques reçoivent leurs propres fonds de leurs partisans. Or, dorénavant, les contribuables vont financer un groupe de réflexion libéral. On revient à la bonne vieille façon de penser de l'ère Pearson-Trudeau. Je crois que nous devrions aider les universitaires légitimes travaillant dans nos universités à des travaux de recherche sur la politique juridique du gouvernement. Nous n'avons pas besoin de la sociologie appliquée d'une commission de réforme du droit. » Paul Forseth, Débats de la Chambre des communes, volume 133, numéro 034, 1994, page 2116.

<sup>57</sup> « Par conséquent, le gouvernement ne propose pas, dans le projet de loi C-106, de faire renaître de ses cendres l'ancienne Commission de réforme du droit du Canada, mais plutôt d'instaurer une toute nouvelle institution, une institution qui sera chargée d'aborder des questions nouvelles de façon novatrice. La commission du droit, telle qu'elle est envisagée dans le projet de loi C-106, sera d'abord et avant tout un organe indépendant et responsable, qui fonctionnera sans lien de dépendance avec le gouvernement et dans la perspective des défis et des contraintes de l'heure, c'est-à-dire qu'elle fonctionnera ouvertement. Elle fera de la réforme du droit un processus visible et compréhensible auquel pourront participer non seulement les juristes professionnels, mais aussi les Canadiens de tous les milieux. En outre, étant donné sa structure, la commission ne sera ni distante ni isolée. Enfin et surtout, elle s'attaquera à sa tâche en faisant bien attention aux coûts. Les principes qui régiront la composition de la commission et guideront son travail sont énoncés dans le préambule du projet de loi C-106. La Chambre devrait savoir que ces principes n'ont pas été élaborés dans une tour d'ivoire. Ils découlent des consultations rigoureuses qui se sont tenues à l'échelle nationale avant la rédaction du projet de loi et sont la synthèse des réflexions d'un grand nombre de disciplines, de secteurs et de groupes. Les Canadiens nous ont dit que le processus devait présenter ces caractéristiques pour pouvoir fonctionner efficacement. Le premier principe est lié au but tacite de chaque aspect de ce travail, soit la confiance dans notre système de justice. C'est pourquoi nous devons démocratiser et démystifier le processus d'élaboration et de modification des lois. La commission doit être transparente et tenir compte des différents intérêts dans son travail. Le travail de la commission de réforme du droit doit être ouvert à tous ceux qui veulent surveiller ce processus ou y participer. Les résultats de ce travail doivent pouvoir être inspectés par quiconque et compris de tous. Le deuxième principe, c'est que la commission doit non seulement faire preuve de prévoyance, mais aussi relever les défis de la réforme du droit en tenant compte de toutes ses aspects sociaux et économiques. Pour ce faire, la commission doit adopter une approche multidisciplinaire. Elle doit examiner les enjeux en faisant appel non seulement à son expertise juridique, ce qui est nécessaire, mais aussi à l'expérience et aux compétences de toutes les disciplines en cause, dont l'économie, la technologie, les sciences sociales et naturelles et les services de police. Le troisième principe, c'est que la commission doit faire preuve d'ouverture et de discernement. Plus précisément, elle devra travailler en collaboration avec divers groupes intéressés, en particulier le milieu uni-

versitaire. Le droit n'est jamais statique, et c'est seulement ainsi que la commission pourra rester à l'affût des changements sans fin destinés à éliminer les lacunes et le double emploi dans les programmes et à tirer le maximum des ressources limitées.

Le quatrième principe aurait détonné dans un projet de loi rédigé il y a 25 ans, mais il semble tout à fait à sa place à notre époque.

Il s'agit pour la commission d'employer la technologie de pointe chaque fois qu'elle le juge à propos dans l'accomplissement de ses tâches. La commission doit tirer profit des méthodes et des instruments nouveaux, en particulier ceux qu'on retrouve dans la technologie de l'information. Sa réussite dans chacune de ses activités en dépend au même titre que sa capacité de partager le travail avec d'autres groupes et institutions et de fonctionner avec efficacité dans le cadre de son modeste budget. Selon le cinquième principe, il est primordial d'arriver à des solutions que nous pouvons nous payer. Dans ses délibérations, la commission devra donc toujours tenir compte des incidences sur les coûts et le financement. Cet aspect aussi est important dans les années 90. Voilà pour les cinq principes énoncés dans le préambule. Un sixième principe ne figure peut-être pas expressément dans le projet de loi, mais les députés constateront qu'il est formulé implicitement tout au long de la mesure. Il s'agit de la nécessité d'établir un équilibre, car la commission doit être indépendante du gouvernement pour prendre des décisions, mais elle doit rendre compte à la population des mesures qu'elle prend. [...] Le groupe de la direction de la commission du droit serait nommé par décret. Il comprendrait cinq membres, dont un président à plein temps et quatre commissaires à temps partiel venant de diverses disciplines. La taille de ce conseil présenterait l'équilibre nécessaire. Le nombre de membres serait assez grand pour assurer la diversité, mais assez petit pour faciliter le processus décisionnel. »

Allan Rock, Débats de la Chambre des communes, volume 133, numéro 241, 1995, pages 15500-15501.

58

« Le ministre de la Justice veut faire revivre aujourd'hui cette créature inutile, qui a coûté aux contribuables la somme de 105 millions de dollars en 20 ans d'existence, et dont le Parlement n'a retenu que quelques recommandations.

La Commission de réforme du droit avait été créée en 1971. Cette commission avait pour objet d'étudier et de revoir de façon continue et systématique les lois du Canada. Les travaux de recherche de l'ancienne commission étaient répartis en trois projets principaux : le droit pénal substantif, la procédure pénale et le droit administratif. Pour la dernière année de son existence, la commission avait un budget de 5 millions de dollars. Outre les commissaires et les employés, la commission a embauché un certain nombre d'experts-conseils à forfait.

Plus de 82 p. 100 des dépenses de la commission ont été consacrées au traitement et à des services professionnels et spéciaux. Il s'agissait d'une petite organisation qui coûtait très cher. Elle comptait surtout des chercheurs universitaires et des avocats engagés à titre d'experts-conseils pour de courtes périodes. L'accent a été mis sur la recherche et non pas sur une gestion efficace. Des programmes de recherche déconnectés de la réalité et des coûts astronomiques ont été les deux principales raisons qui ont poussé le gouvernement en place à abolir l'ancienne commission.

[...]

Les raisons pour lesquelles le gouvernement précédent a dissout l'ancienne commission sont principalement les mêmes qui font que, aujourd'hui, le Bloc québécois ne peut encourager un tel gaspillage des deniers publics. Le gouvernement précédent avait conclu que les fonctions de l'ancienne commission pouvaient être exécutées convenablement si l'on transférait au ministère de la Justice la charge de commander des recherches à des organismes non gouvernementaux avec des mandats précis. Le ministre de la Justice et son ministère sollicitaient alors l'opinion des chercheurs et des praticiens sur une base factuelle. La Commission de réforme du droit a donc été dissoute, et les ressources susceptibles d'être maintenues ont été transférées au ministère de la Justice. »

Pierrette Venne, Débats de la Chambre des communes, volume 133, numéro 243, 1995, pages 15564-15566.

« Le projet de loi C-106 rétablit un organisme qui avait été un échec, c'est-à-dire cette commission du droit formée de cinq personnes, plus 24 conseillers. Il semble qu'on veuille obtenir ainsi des conseils « indépendants » sur l'amélioration, la « modernisation » et la réforme du droit canadien. Encore une fois, nous devons établir très clairement que la population canadienne ne laisse absolument pas le gouvernement dans le noir quant aux améliorations et aux réformes qui s'imposent dans le droit canadien. Pourquoi

il lui faudrait trimer pour payer encore trois millions de dollars par an afin que soit énoncée l'évidence, si tant est qu'elle le sera, voilà qui dépasse l'entendement de tout Canadien travailleur et surimposé que je connaisse. »

Diane Ablonczy, Débats de la Chambre des communes, volume 133, numéro 243, 1995, page 15568.

« Il n'y a aucune bonne raison de ressusciter la Commission du droit. On peut réformer le droit sans avoir à créer un organisme gouvernemental de plus qui sera financé par les contribuables canadiens. Comme je le disais plus tôt, la commission ne sera rien de plus qu'une marionnette entre les mains du ministre de la Justice. De toute évidence, il recherche désespérément un organisme officiel prêt à appuyer ses décisions autocratiques concernant le contrôle des armes à feu et la peine capitale. Peut-on imaginer une meilleure façon de sauver sa réputation que de dépenser 3 millions de dollars par an pour assembler un groupe de larbins prêts à présenter et à défendre les décisions personnelles du ministre de la Justice? »

Dick Harris, Débats de la Chambre des communes, volume 133, numéro 243, 1995, page 15573.

<sup>59</sup> « En conclusion, la commission prévue dans le projet de loi sera, à bien des égards, différente de l'ancienne Commission de réforme du droit du Canada. Le processus de réforme du droit est vu dans une optique plus large, il sera multidisciplinaire et ouvert à tous les secteurs de la société canadienne. Un accent accru sera mis sur l'efficience et sur la réduction des coûts du système juridique. Le budget de la commission sera plus modeste, elle aura des commissaires à temps partiel et un petit secrétariat. Elle fera appel à des chercheurs de l'extérieur pour tirer le maximum d'ententes de collaboration et de partenariat, notamment avec le monde universitaire. Le mode de fonctionnement, basé sur un conseil consultatif et des groupes d'étude sur des sujets précis, sera plus inclusif. La commission adoptera des approches innovatrices et utilisera les nouvelles technologies de l'information, car elle accordera beaucoup plus d'attention à ses coûts de fonctionnement. »

Gordon Kirkby, Débats de la Chambre des communes, volume 133, numéro 022, 1996, pages 1299-1300.

<sup>60</sup> « Je ne trouve rien à redire au fait que le gouvernement puisse vouloir obtenir en matière de réforme du droit des conseils qui, pour reprendre les paroles du gouvernement, reflètent un esprit d'ouverture, d'inclusion, de réceptivité et d'innovation de même qu'une approche multidisciplinaire. Je trouve cependant à redire à la supposition, semble-t-il, que ces conseils ne peuvent venir que d'un organisme indépendant, même si le véritable travail de cet organisme sera effectué en sous-traitance par des spécialistes n'appartenant pas à la fonction publique.

[...]

Honorables sénateurs, le ministre des Finances, M. Martin, s'est engagé dans un processus de gestion budgétaire rigoureuse, réduisant ou abolissant des programmes, coupant les paiements de transfert, réduisant complètement les fonds consacrés à la recherche, abolissant, fusionnant ou privatisant les sociétés d'État et les organismes existants, enlevant les activités aux sociétés d'État et aux organismes pour les confier aux ministères, et ainsi de suite. Je pense que le ministre des Finances est sur la bonne voie et mérite notre appui. Si cette proposition est acceptée, je ne comprends vraiment pas pourquoi, malgré le programme d'austérité budgétaire du ministre des Finances, il serait raisonnable de créer la Commission de réforme du droit du Canada. D'après ce que j'ai vu ici, il n'y a aucune raison de revenir en arrière et de créer un autre organisme indépendant. À moins que le gouvernement ne nous prouve le contraire de façon convaincante, je ne vois franchement pas comment le Sénat pourrait approuver ce projet de loi en toute bonne foi. »

Sénateur William Kelly, Débats du Sénat, volume 135, numéro 9, 1996, pages 194 et 195.

<sup>61</sup> Le site Web de la Commission se trouve à l'adresse [www.lcc.gc.ca](http://www.lcc.gc.ca)

<sup>62</sup> *Loi sur la Commission du droit du Canada*, Statuts du Canada, 1996, chapitre 9.

<sup>63</sup> « [Article] 3. La Commission a pour mission d'étudier et de revoir le droit du Canada et ses effets, d'une façon systématique qui reflète les concepts et les institutions des deux systèmes juridiques du Canada — le droit civil et la common law — afin de fournir des conseils indépendants sur les mesures d'amélioration,

de modernisation et de réforme qui assureront un système juridique équitable répondant à l'évolution des besoins de la société canadienne et des individus qui la composent, notamment en vue :

- a) d'élaborer de nouvelles perspectives et de nouveaux concepts juridiques ;
- b) d'instituer des mesures qui rendent le système juridique plus efficace, plus économique et plus accessible ;
- c) d'encourager, au Canada, tous les milieux — y compris universitaire — à participer à un débat critique et à établir des liens productifs entre eux de façon à assurer leur coopération et leur coordination ;
- d) de supprimer les règles de droit tombées en désuétude et les anomalies du droit. »

*Loi sur la Commission du droit du Canada*, Statuts du Canada, 1996, chapitre 9, article 3.

<sup>64</sup> *Loi sur la Commission du droit du Canada*, Statuts du Canada, 1996, chapitre 9, article 20.

<sup>65</sup> Il n'y a aucun organisme permanent de réforme du droit dans les trois territoires du Yukon, des Territoires du Nord-Ouest et du Nunavut.

<sup>66</sup> *Ontario Law Reform Commission, 1964*, Lois de l'Ontario, 1964, chapitre 78.

<sup>67</sup> Bien qu'un minimum de trois commissaires fut requis, en pratique, il y avait cinq commissaires, dont un président et un vice-président.

<sup>68</sup> En pratique, la commission publiait des rapports annuels, et ces rapports étaient déposés à l'assemblée législative.

<sup>69</sup> Ces chiffres sont tirés du Budget des dépenses de l'Ontario pour les exercices 1965-1966 à 1996-1997 ; le budget contient les prévisions de dépenses pour l'ensemble des ministères.

<sup>70</sup> William Hurlburt, *Law reform commissions in the United Kingdom, Australia and Canada*, pages 206 et 207.

<sup>71</sup> Ces facultés de droit se trouvent dans les universités suivantes : Ottawa, Queen's (Kingston), Toronto, York (Toronto), Western Ontario (London) et Windsor.

<sup>72</sup> L'adjonction d'un projet de loi aux rapports était fréquente chez les premiers organismes de réforme du droit au Canada.

<sup>73</sup> Ruth Deech, *Law reform : The choice of method*, Revue du Barreau canadien, volume XLVII, 1969, pages 414 et 415.

W. F. Bowker, *Alberta's Institute of Law Research and Reform*, Canadian Bar Journal, 1968, pages 341-347.

<sup>74</sup> Alberta Law Reform Institute, *Annual report July 2000 to June 2001* (aucun numéro de page n'est précisé).

<sup>75</sup> Par exemple, l'institut a parrainé en 1972 une série de conférences données par sir Victor Windeyer, qui était alors nouvellement retraité de la Haute-Cour de l'Australie. L'institut s'était également occupé de la publication d'ouvrages et d'articles dans des revues juridiques.

<sup>76</sup> Signée pour la première fois en 1967, l'entente de fondation est renouvelable tous les cinq ans.

<sup>77</sup> Pour plus d'information sur la commission albertaine, se rendre à l'adresse [www.law.ualberta.ca/alri](http://www.law.ualberta.ca/alri)

<sup>78</sup> Établie en 1973, l'Alberta Law Foundation reçoit les intérêts que les institutions bancaires doivent verser sur les fonds détenus dans les comptes en fiducie des avocats. Ces intérêts sont ensuite mis à la disposition d'organismes qui se livrent à des activités juridiques spécifiques. La recherche en droit et en administration de la justice ainsi que les recommandations de réforme sont des exemples des objectifs publics de la fondation.

- <sup>79</sup> *Law Reform Commission Act*, Statutes of British Columbia, 1969, chapter 14.
- <sup>80</sup> Tous les rapports de la Commission, autres que ses rapports annuels, peuvent être consultés en ligne à l'adresse : [www.bcli.org](http://www.bcli.org)
- <sup>81</sup> Voir l'adresse : [www.bcli.org/pages/about/constitution.html](http://www.bcli.org/pages/about/constitution.html)
- <sup>82</sup> Aussi à l'adresse : [www.bcli.org/pages/about/constitution.html](http://www.bcli.org/pages/about/constitution.html)
- <sup>83</sup> La Law Society of British Columbia est l'organisme qui régit la profession juridique dans la province de la Colombie-Britannique.
- <sup>84</sup> La Law Foundation of British Columbia, à l'instar des autres fondations juridiques provinciales, reçoit les intérêts que les institutions bancaires doivent verser sur les fonds détenus dans les comptes en fiducie des avocats. Ces intérêts sont ensuite mis à la disposition d'organismes qui se livrent à des activités juridiques spécifiques.
- <sup>85</sup> L'Association du Barreau de Vancouver, association locale de l'Association du Barreau canadien, est un groupe bénévole réunissant des avocats de Vancouver. Elle comptait environ 2 600 membres en 2002. Elle organise des événements sociaux et des activités de financement tout au long de l'année et, grâce à ses efforts, verse des bourses de mérite à des étudiants en droit de l'Université de Victoria et de l'Université de Colombie-Britannique à Vancouver. Elle finance également d'autres activités de nature juridique.
- <sup>86</sup> *Law Reform Act*, Statutes of Nova Scotia, 1969, chapitre 14.
- <sup>87</sup> L'ajout du terme « consultatif » dans le nom officiel de la commission soulignait qu'elle pouvait seulement donner des conseils en matière de réforme de droit.
- <sup>88</sup> Un autre fonctionnaire nommé par décret pouvait aussi exercer ces fonctions.
- <sup>89</sup> *An Act to Amend Chapter 14 of the Acts of 1969, the Law Reform Act*, Statutes of Nova Scotia, 1976, chapitre 37.
- <sup>90</sup> Law Reform Commission of Nova Scotia, *A continuing need for law reform*, page 5.
- <sup>91</sup> [TRADUCTION]  
« La disparition *de facto* de la commission semble imputable aux compressions financières, à l'absence d'une approche commune en matière de réforme du droit entre la commission et le procureur général ainsi qu'au sentiment qu'avait celui-ci de pouvoir réaliser les réformes nécessaires par l'entremise de son ministère, sans avoir à tenir compte des rapports émanant d'une entité ne relevant pas de lui. »  
William Hurlburt, *Law reform commissions in the United Kingdom, Australia and Canada*, page 252.
- <sup>92</sup> Law Reform Commission of Nova Scotia, *A continuing need for law reform*, page 5.
- <sup>93</sup> *Law Reform Commission Act*, Statutes of Nova Scotia, 1990, chapitre 17.
- <sup>94</sup> Pour des renseignements généraux sur la Commission de réforme du droit de la Nouvelle-Écosse, se rendre à l'adresse : [www.lawreform.ns.ca](http://www.lawreform.ns.ca)
- <sup>95</sup> Par exemple, la commission a publié des documents sur l'exécution des ordonnances judiciaires en droit de la famille et sur les jurys.

- <sup>96</sup> Commentaires reçus lors d'une rencontre avec M. John Briggs, directeur général et avocat-conseil de la Commission de réforme du droit de la Nouvelle-Écosse, le 5 février 2003, Halifax.
- <sup>97</sup> Law Foundation of Nova Scotia, à l'instar des autres fondations juridiques provinciales, reçoit les intérêts que les institutions bancaires doivent verser sur les fonds détenus dans les comptes en fiducie des avocats. Ces intérêts sont ensuite mis à la disposition d'organismes qui se livrent à des activités juridiques spécifiques.
- <sup>98</sup> Le gouvernement de la province s'est engagé à fournir à la commission 125 000 \$ par année pour les années financières 2004-2005 et 2005-2006.
- <sup>99</sup> *Law Reform Commission Act*, Statutes of Prince Edward Island, 1970, chapitre 32.
- <sup>100</sup> [TRADUCTION]  
« L'établissement de la commission de réforme du droit de l'Île-du-Prince-Édouard semble résulté d'un désir de suivre une mode et non pas de pressions ou d'un enthousiasme à l'égard de la réforme du droit. Le gouvernement et les membres de la profession juridique n'avaient pas à l'égard de la réforme, un sentiment plus fort que l'apathie. Lorsqu'il est devenu nécessaire d'y mettre fin, les sources de financement se sont taries, et la commission a cessé d'exister. »  
William Hurlburt, *Law reform commissions in the United Kingdom, Australia and Canada*, pages 253 et 254.
- <sup>101</sup> *Legal Profession Act*, Statutes of Prince Edward Island, 1992, chapitre 39.
- <sup>102</sup> La Law Foundation of Prince Edward Island, à l'instar des autres fondations juridiques provinciales, reçoit les intérêts que les institutions bancaires doivent verser sur les fonds détenus dans les comptes en fiducie des avocats. Ces intérêts sont ensuite mis à la disposition d'organismes qui se livrent à des activités juridiques spécifiques.
- <sup>103</sup> *Loi sur la Commission de réforme du droit*, Lois du Manitoba, 1970, chapitre 95.
- <sup>104</sup> *Loi sur la Commission de réforme du droit*, Lois du Manitoba, 1989-90, chapitre 25.
- <sup>105</sup> Pour des renseignements généraux sur la Commission de réforme du droit du Manitoba, se rendre à l'adresse : [www.gov.mb.ca/justice/mlrc](http://www.gov.mb.ca/justice/mlrc)
- <sup>106</sup> La Fondation manitobaine du droit, à l'instar des autres fondations juridiques provinciales, reçoit les intérêts que les institutions bancaires doivent verser sur les fonds détenus dans les comptes en fiducie des avocats. Ces intérêts sont ensuite mis à la disposition d'organismes qui se livrent à des activités juridiques spécifiques.
- <sup>107</sup> *Loi sur la Commission de réforme du droit*, Lois du Manitoba, 1989-90, chapitre 25, paragraphe 3(1).
- <sup>108</sup> [TRADUCTION]  
« Depuis notre création en 1970 par un gouvernement néo-démocrate, le gouvernement a tenté de nous faire disparaître dix-sept années plus tard, puis un gouvernement conservateur nous a fait « ressusciter » en 1988, et a également voulu nous abolir en 1997. Nous en sommes maintenant à notre deuxième résurrection. Bien que nous nous heurtions encore à un manque de personnel et de ressources, nos rapports avec le gouvernement en place sont très bons et nous espérons que nous nous trouverons bientôt dans une situation plus stable. »  
Commission de réforme du droit du Manitoba, *30<sup>th</sup> Annual Report 2000-2001*, page 3.
- <sup>109</sup> Selon son rapport annuel pour 2001-2002, la Commission affichait des recettes de 143 000 \$ et des dépenses de 140 000 \$. Les chiffres correspondants pour l'exercice 2000-2001 étaient de 138 000 \$ et 121 000 \$ respectivement.



- <sup>110</sup> *Law Reform Commission Act, 1971*, Statutes of Saskatchewan, 1971, chapitre 21.
- <sup>111</sup> *Law Reform Commission Act, 1971*, Statutes of Saskatchewan, 1971, chapitre 21, article 6.
- <sup>112</sup> La loi habilitante initiale prévoyait la nomination de cinq commissaires : *Law Reform Commission Act, 1971*, Statutes of Saskatchewan, 1971, chapitre 21, paragraphe 3(1). Cette loi a été modifiée en 1973 pour que la commission compte au moins trois membres : *An Act to amend the Law Reform Commission Act, 1971*, Statutes of Saskatchewan, 1973, chapitre 54, article 1.
- <sup>113</sup> Law Foundation of Saskatchewan, à l'instar des autres fondations juridiques provinciales, reçoit les intérêts que les institutions bancaires doivent verser sur les fonds détenus dans les comptes en fiducie des avocats. Ces intérêts sont ensuite mis à la disposition d'organismes qui se livrent à des activités juridiques spécifiques.
- <sup>114</sup> Ces projets touchaient des questions comme la procuration, la responsabilité des administrateurs de sociétés sans but lucratif, la division et la vente de biens immeubles en copropriété.
- <sup>115</sup> *Newfoundland Law Reform Commission Act, 1971*, Statutes of Newfoundland, 1971, no. 38.
- <sup>116</sup> Christopher Curran, *Law reform in the lean, mean 90s*, Atlantic Institute of Criminology, conférence sur la réforme des lois fédérales, rapport final, page 1.
- <sup>117</sup> En plus des projets de réforme du droit, la Direction générale des services législatifs a pour mandat de fournir un service de rédaction législative centralisé à tous les ministères ou organismes du gouvernement du Nouveau-Brunswick.
- <sup>118</sup> [TRADUCTION]  
« Mais l'objectif le plus important et le plus ardu du Bureau de révision est le réexamen des politiques de base sous-tendant les principales institutions du Code civil. Le code a un peu plus de 100 ans et, pourtant, il est dans le fond beaucoup plus ancien. De fait, puisque la codification de 1866 constituait essentiellement une rédaction de l'ancien droit, le Code civil du Québec est fondamentalement le produit, en droit de la famille, de l'autoritarisme moral, en droit des biens, de l'individualisme philosophique, et en droit des contrats, du libéralisme économique des siècles passés. Et nul n'a besoin ici de se faire rappeler que plusieurs bouleversements ont secoué le monde depuis 1866. Les événements à l'échelle locale et mondiale ont considérablement modifié notre façon de penser et nos valeurs en ce qui concerne bon nombre de problèmes sociaux, moraux et économiques. »  
Paul-André Crépeau, *Canada, droit civil*, page 35.
- <sup>119</sup> L'ébauche était un modèle de code civil. Autant par ses ambitions que par sa méthodologie, elle reflétait les grandes qualités de ce type de texte législatif : il s'agissait d'un document raisonné et exhaustif, dénotant un esprit de synthèse et rédigé dans un style clair et discursif.  
John Brierley et Roderick Macdonald, *Quebec Civil Law*, page 89.
- <sup>120</sup> L'institut a pour mission de faire des propositions au ministre concernant la réforme et l'évolution du droit, par des moyens qui comprennent l'adaptation du système judiciaire aux besoins de la société, la simplification, la codification et la recherche de la cohérence entre les règles de droit ainsi que l'humanisation des institutions engagées dans l'administration de la justice.  
*Loi concernant l'Institut québécois de réforme du droit*, Lois du Québec, 1992, chapitre 43, article 2.
- <sup>121</sup> *Loi concernant l'Institut québécois de réforme du droit*, Lois du Québec, 1992, chapitre 43, article 20.
- <sup>122</sup> *Law Commission Act 1985*, Statutes of New Zealand, 1985, no. 151. Cette loi est entrée en vigueur le 1<sup>er</sup> février 1986.

- <sup>123</sup> La commission a pour objectifs d'améliorer le contenu des lois, le processus législatif, l'administration des lois, l'accès à la justice et le règlement des conflits entre particuliers ainsi qu'entre les particuliers et l'État.
- <sup>124</sup> Un comité spécial est un comité parlementaire nommé à une fin particulière.
- <sup>125</sup> Norman Marsh, *Agencies of law reform in the Commonwealth*, actes et documents de la Cinquième conférence du Commonwealth sur le droit, page 14.
- <sup>126</sup> Commentaires reçus lors d'une rencontre avec M. Gilles Létourneau, juge à la Cour d'appel fédérale et ancien président de la Commission de réforme du droit du Canada, le 27 janvier 2003, à Ottawa.
- <sup>127</sup> Détails reçus dans le cadre d'une correspondance avec le secrétaire de la Law Commission for England and Wales, M. Michael Sayers, datée du 15 avril 2002.
- <sup>128</sup> Bruce Robertson, *The potential for law reform agencies*, page 2.
- <sup>129</sup> Les recettes totales tirées des activités ordinaires se sont élevées en réalité à 3,4 millions de dollars australiens. D'autres sommes provenaient de la vente de biens et services, des intérêts, des subventions du ministère de la Santé et des Soins aux personnes âgées ainsi que du ministère du procureur général, et d'autres contributions mineures. Le chiffre correspondant pour 2000-2001 ressortait à 3,3 millions de dollars australiens.  
Australian Law Reform Commission, *Financial statements 2001-02*.
- <sup>130</sup> [TRADUCTION]  
« La principale source de financement opérationnel pour l'institut est une subvention de la British Columbia Law Foundation. L'institut reçoit aussi de l'argent pour financer des projets particuliers. »  
British Columbia Law Institute, *A report on year five : 2001-2002 annual report*, page 3.
- <sup>131</sup> Détails obtenus lors d'une conversation téléphonique avec M. Arthur Close, membre en poste de la British Columbia Law Reform Commission et ancien président de la British Columbia Law Reform Commission, le 7 août 2003.
- <sup>132</sup> L'Association nationale des centres d'amitié, établie en 1972, est une organisation à but non lucratif visant à améliorer la qualité de vie des Autochtones du Canada vivant dans un milieu urbain.
- <sup>133</sup> Le partenariat n'est pas propre à l'actuelle Commission du droit du Canada. Le texte législatif régissant la commission de réforme du droit précisait que celle-ci pouvait mener à bien des projets conjoints avec d'autres commissions de réforme du droit et qu'elle avait l'obligation de se servir des ressources existantes au sein d'autres ministères et organismes gouvernementaux. La coopération a pris de l'importance ces dernières années en raison du budget limité de la Commission du droit du Canada.
- <sup>134</sup> Peter Gibson, *The relationship between law reform agencies and the ministers or governments they advise*, compte rendu d'une rencontre des organismes de réforme du droit du Commonwealth qui s'est tenue à Auckland, en Nouvelle-Zélande, 1990, page 73.
- <sup>135</sup> Le gouvernement provincial ainsi que la Fondation manitobaine du droit financent actuellement la commission. La fondation a fourni un peu plus du tiers du budget total de la commission en 2001.
- <sup>136</sup> J. N. Lyon, *Law reform needs reform*, Osgoode Hall Law Journal, volume 12, 1974, pages 429 et 430.
- <sup>137</sup> Commentaires reçus lors d'une conversation téléphonique avec M. François Handfield, ancien secrétaire de la Commission de réforme du droit du Canada, le 23 janvier 2003.
- <sup>138</sup> Commentaires reçus lors d'une rencontre avec M. Antonio Lamer, ancien juge en chef du Canada et ancien président de la Commission de réforme du droit du Canada, le 16 janvier 2003, à Ottawa. Commen-

taires reçus lors d'une rencontre avec M. Gilles Létourneau, juge à la Cour d'appel fédérale et ancien président de la Commission de réforme du droit du Canada, le 27 janvier 2003.

<sup>139</sup> Les nominations devraient être échelonnées dans le temps pour assurer une continuité fonctionnelle maximale et un minimum de perturbation. Soulignons que la British Columbia Law Institute et l'Alberta Law Reform Institute possèdent 14 et 13 membres, respectivement. Ni l'un ni l'autre ne constituent une commission de réforme du droit établie expressément par le législateur.

<sup>140</sup> Commentaires reçus lors d'une rencontre avec M. Antonio Lamer, ancien juge en chef du Canada et ancien président de la Commission de réforme du droit du Canada, le 16 janvier 2003, à Ottawa.

<sup>141</sup> Commentaires reçus lors d'une rencontre avec M. John Briggs, directeur général et avocat-conseil de la Commission de réforme du droit de la Nouvelle-Écosse, le 5 février 2003, à Halifax.

<sup>142</sup> *Law Commission Act 1985*, Statutes of New Zealand, 1985, no. 151, article 9.

<sup>143</sup> Détails obtenus lors d'une conversation avec le président de la Commission du droit de la Nouvelle-Zélande, M. le juge Bruce Robertson, le 14 juin 2002, à Dhaka, au Bangladesh.

<sup>144</sup> Un député, inquiet du risque de tomber dans le conservatisme si cette exigence était maintenue, a invité le gouvernement à nommer aussi des jeunes personnes à la commission.

« Je vois que le bill prévoit que la majorité des membres seront choisis parmi les juges ou les avocats avec dix ans d'expérience. J'espère que le ministre fera tout son possible afin de nommer aussi des hommes assez jeunes, pour éviter un aréopage de têtes chenuës.

Parmi les avocats, le souci de la réforme se manifeste surtout chez les jeunes et non pas, en général, chez les plus âgés. Cette commission a besoin de gens aux idées radicales. Une commission de réforme pourrait très facilement s'attacher à réviser des détails mineurs ici et là. Le député de Carleton (M. Blair) semble croire qu'il s'agit d'une fonction importante. Je ne le pense pas. À mon avis, cette commission doit avoir des idées radicales et viser à rendre le droit plus juste quant à l'application des lois. »

M. Andrew Brewin, *Débats de la Chambre des communes*, volume IV, 1970, page 3975.

<sup>145</sup> *Loi sur la Commission de réforme du droit*, Statuts du Canada, 1969-70, chapitre 64, paragraphe 4(3).

<sup>146</sup> *Loi modifiant la Loi sur la Commission de réforme du droit*, Statuts du Canada, 1974-75-76, chapitre 40, articles 1 et 2.

<sup>147</sup> Norman Marsh, *Agencies of law reform in the Commonwealth*, actes et documents de la Cinquième conférence du Commonwealth sur le droit, page 14.

<sup>148</sup> Commentaires reçus lors d'une rencontre avec M. Antonio Lamer, ancien juge en chef du Canada et ancien président de la Commission de réforme du droit du Canada, le 16 janvier 2003, à Ottawa. Commentaires reçus lors d'une rencontre avec M. Gilles Létourneau, juge à la Cour d'appel fédérale et ancien président de la Commission de réforme du droit du Canada, le 27 janvier 2003.

<sup>149</sup> Francis Bennion, *Additional comments*, dans Graham Zellick, *The law commission and law reform*, page 60.

<sup>150</sup> Commentaires reçus lors d'une rencontre avec M. Antonio Lamer, ancien juge en chef du Canada et ancien président de la Commission de réforme du droit du Canada, le 16 janvier 2003, à Ottawa.

<sup>151</sup> Durant les débats sur la création de la commission, un député a fait le commentaire suivant :  
« L'autre point que le ministre ne voudra certes pas oublier, c'est l'aspect interdisciplinaire de la réforme juridique. Depuis trop longtemps, les avocats ont cru que la loi était leur chasse gardée. C'est loin d'être le cas. Par exemple, quand le ministre en viendra à modifier le code pénal, il portera, j'espère, une attention

toute particulière aux suggestions utiles et pertinentes venant de personnes qui se préoccupent de la criminalité et de ses effets. »

Gordon Fairweather, *Débats de la Chambre des communes*, volume IV, 1970, page 3964.

Un autre député est allé même plus loin, proposant que le projet de loi exige expressément la nomination de non-juristes :

« Pour être efficace, la Commission doit compter des hommes compétents. Pour avoir des avocats expérimentés, il faudra les payer. Par ailleurs, des profanes pourraient apporter une aide appréciable au travail de la commission. Le bill stipule que quatre des six membres doivent être avocats ou juges, mais il ne précise pas que les deux autres devraient être d'une autre profession. Si le ministre en décide ainsi, les six membres pourraient être juges ou avocats. Je dirais au ministre que le bill devrait contenir une disposition garantissant qu'un nombre minimal de profanes feront partie de la Commission. Ce pourrait être deux, peut-être trois, mais soyons absolument certains qu'elle comptera des profanes. »

Melvin McQuaid, *Débats de la Chambre des communes*, volume IV, 1970, page 3988.

<sup>152</sup> *Loi sur la Commission du droit du Canada*, Statuts du Canada, 1996, chapitre 9, paragraphes 7(2) et 7(3).

<sup>153</sup> [TRADUCTION]

« La commission du droit n'a pas d'expertise en analyse stratégique ni en analyse économique, qui sont toutes deux cruciales pour la réforme des lois d'une société moderne. Ces deux formes d'analyse s'avèrent particulièrement importantes pour les projets touchant la politique sociale. Il faudrait corriger ces lacunes. Il est recommandé que la commission fasse appel à plus d'experts d'autres disciplines qu'elle l'a fait jusqu'à maintenant. Un commissaire devrait provenir d'un milieu autre que le droit, et certains des chercheurs devraient aussi appartenir à d'autres disciplines. »

Sir Geoffrey Palmer, *Evaluation of the Law Commission*, page 19.

<sup>154</sup> J. N. Lyon, *Law reform needs reform*, Osgoode Hall Law Journal, volume 12, 1974, page 426.

<sup>155</sup> J. N. Lyon, *Law reform needs reform*, Osgoode Hall Law Journal, volume 12, 1974, page 426.

<sup>156</sup> J. N. Lyon, *Law reform needs reform*, Osgoode Hall Law Journal, volume 12, 1974, page 430.

Ces sentiments ont trouvé écho dix années plus tard chez un professeur d'Oxford et ancien membre de la Law Commission for England and Wales :

[TRADUCTION]

« Sur des questions de stratégie importantes touchant le droit, des profanes devraient être autant préoccupés que des avocats. Ces derniers peuvent être de bonnes sources d'information sur l'incidence de l'effondrement des règles de droit et, très certainement, se révéler une excellente source de conseils techniques sur la façon de réparer l'appareil juridique, mais ils n'ont toutefois pas plus d'expertise en matière de politique sociale que d'autres professionnels ou groupes d'intérêt. »

Peter North, *Is law reform too important to be left to lawyers?*, *Legal Studies*, volume 5, 1985, page 129.

<sup>157</sup> Law Reform Commission of Nova Scotia, *Builders' liens in Nova Scotia : Reform of the Mechanics' Lien Act*, document de discussion, janvier 2003. Ce document examine les privilèges ou les charges qui peuvent grever le bien d'une autre personne détenu à titre de garantie pour le règlement d'une dette.

<sup>158</sup> Commentaires reçus lors d'une conversation téléphonique avec la commissaire Mme Arleen Paris, le 5 février 2003, à Halifax.

<sup>159</sup> [TRADUCTION]

« Il est important de souligner que la loi n'exige pas la nomination d'un profane ni de commissaires qui soient représentatifs des différentes branches de la profession juridique. Il est clair par conséquent qu'un choix a été fait en Angleterre concernant les membres de la commission de réforme du droit et qu'il n'est pas suivi dans bien d'autres pays. Ce choix laisse en effet croire que les avocats, et seulement les avocats,

sont les mieux équipés pour se charger des aspects techniques de la réforme des lois et que la consultation d'experts externes peut servir à obtenir une opinion générale. En outre, la sélection d'un commissaire devrait toujours reposer sur ses qualités exceptionnelles et non pas sur le fait qu'il est un chef de file dans une branche de la profession ; des commissaires non représentatifs peuvent être plus radicaux et s'entendre plus facilement sur les propositions parce qu'ils ne se sentent pas tenus de représenter les intérêts de leurs pairs. »

Ruth Deech, *Law reform : The choice of method*, Revue du Barreau canadien, volume XLVII, 1969, page 404.

<sup>160</sup> J. H. Farrar, *Law reform and the law commission*, page 122.

<sup>161</sup> Durant les débats à la Chambre des lords sur le projet de loi instituant les deux commissions, Lord Wilberforce a fait valoir que les non-juristes devraient avoir un rôle à jouer puisque la réforme du droit était une question beaucoup trop sérieuse pour être confiée aux avocats.

J. H. Farrar, *Law reform and the law commission*, page 24.

<sup>162</sup> Stuart Garson, Revue du Barreau canadien, volume XXXIII, 1955, page 131.

<sup>163</sup> [TRADUCTION]

« Un commissaire devrait poser des questions et adopter une approche critique et novatrice pour résoudre des problèmes juridiques. Il ne doit rien tenir pour acquis et ne devrait pas être facilement persuadé que tout va bien ou que tout est catastrophique. Il doit faire preuve d'ingéniosité et être déterminé à faire changer des choses, mais ne pas appuyer un changement tant qu'il n'a pas examiné toutes les conséquences possibles, directes ou indirectes, non seulement dans le domaine du droit touché dans l'immédiat mais aussi dans d'autres branches voisines qui peuvent en subir les contrecoups. Il doit être à la fois radical et prudent, dans le sens premier de ces termes, et posséder une compréhension réelle, fondée sur son expérience, des usages, des coutumes et des attitudes de la société qu'il sert. »

Lord Hunter, *The meanings and the methods*, actes et documents de la Cinquième conférence du Commonwealth sur le droit, page 5.

<sup>164</sup> [TRADUCTION]

« Les membres de la commission devraient-ils être des salariés? Le Comité de réforme du droit anglais fait appel à des bénévoles, ce qui est conforme aux traditions dans ce pays. L'appartenance à un comité est considérée comme un honneur, et chaque membre travaille sans rémunération. Par contre, la Commission de révision des lois de New York, constituée en 1934, possède des employés salariés ; il ne fait aucun doute que le versement d'un salaire atténue la réticence à solliciter les membres. Une solution possible, qui cherche à profiter des deux solutions, consiste à nommer des commissaires bénévoles, mais à faire en sorte aussi que la commission possède un personnel de recherche salarié rattaché à son secrétariat qui pourrait faire épargner bien du temps aux membres de la commission lorsqu'ils doivent examiner l'état courant des lois et rédiger leurs rapports. »

R. E. Megarry, *Law reform*, Revue du Barreau canadien, volume XXXIV, 1956, pages 706 et 707.

<sup>165</sup> [TRADUCTION]

« Le gouvernement devrait opter pour des associations spéciales comportant des chercheurs sur des projets spécifiques. Il n'est pas efficace de nommer des fonctionnaires, car leur liberté d'action et de pensée est assujettie à un trop grand nombre de contraintes politiques et bureaucratiques. Il est douteux également qu'ils restent productifs tout au long de leurs années de service au sein de la fonction publique. Il est beaucoup plus sensé d'engager des experts et des chercheurs au besoin. »

Wade MacLauchlan, *Canadian federal law reform for the 90's : Solvency, sovereignty, linkages and innovation*, document présenté à la conférence sur la réforme des lois fédérales qui s'est tenue à Halifax en 1993, page 12.

<sup>166</sup> Francis Bennion, *Additional comments*, dans Graham Zellick, *The law commission and law reform*, page 61.

<sup>167</sup> Francis Bennion, *Additional comments*, dans Graham Zellick, *The law commission and law reform*, page 61.

<sup>168</sup> Commentaires reçus lors d'une conversation téléphonique avec François Handfield, ancien secrétaire de la Commission de réforme du droit du Canada, le 23 janvier 2003.

<sup>169</sup> Par exemple, la Commission du droit du Canada a produit une pièce de théâtre sur les relations personnelles ; les membres de l'auditoire doivent participer, ce qui contribue à bien faire passer le message de la commission. Elle a également produit un court vidéo sur la justice réparatrice, une approche créative qui vise à régler les conflits en rapprochant les victimes, les contrevenants et les membres de la collectivité dans le but d'arriver à une solution juste pour toutes les personnes impliquées.

<sup>170</sup> [TRADUCTION]

« À mon avis, le problème n'est pas aussi simple qu'on le pense, et la dichotomie opposant le droit et les politiques ne permet pas de dégager une définition satisfaisante de la réforme du droit. Ce qui est arrivé, c'est que le concept étroit et spécialisé du droit — qui est imposé de façon tout à fait justifiée aux avocats dans le contexte des décisions judiciaires et du rôle connexe qu'ils doivent jouer en tant que procureurs — a été appliqué en matière de réforme du droit au processus juridique qui forme une partie intégrante de l'ensemble du système gouvernemental. Or le processus juridique dans ce sens plus englobant repose largement sur des questions stratégiques, ce qui n'est pas le cas des décisions judiciaires, et ces questions nécessitent l'apport des avocats afin d'assurer le bon fonctionnement de l'État et la réalisation d'une véritable réforme. D'une manière ou d'une autre, on peut facilement démontrer que presque tous les rapports des commissions de réforme du droit consistent fondamentalement à recommander une stratégie de préférence à une autre, les recherches juridiques ayant servi à relever les questions de politiques vitales, à montrer laquelle des différentes options stratégiques est alors exprimée dans les lois et la mesure dans laquelle elle donne de bons résultats. Le rôle premier de la commission revient donc à recommander une option politique plutôt qu'une autre ou à mettre en lumière les mérites relatifs de différentes solutions puis à défendre ses recommandations. »

J. N. Lyon, *Law reform needs reform*, Osgoode Hall Law Journal, volume 12, 1974, page 427.

<sup>171</sup> [TRADUCTION]

« J'ai mentionné plus tôt la prépondérance du droit et de la procédure en matière pénale sont au menu de la CCRD. Pourquoi pas l'assurance-chômage? Pourquoi pas le droit de l'immigration ou le droit du travail, ou le droit de l'environnement, ou le droit de la concurrence? Il est certainement vrai que les commissaires possédaient surtout de l'expérience en droit pénal, ce qui les a menés tout à fait naturellement à considérer que ce domaine était celui qui avait le plus besoin de toute urgence d'être modifié. En outre, j'ai le sentiment que la commission croyait que la résolution des intérêts et des préoccupations contradictoires dans ces autres branches appartenait davantage à la sphère « politique » plutôt qu'à du droit pur. Rien n'appuie une telle distinction, sauf l'intérêt propre des commissaires qui cherchaient à se donner une image non partisane et apolitique en se limitant à un champ d'étude où les choix stratégiques peuvent être cachés sous l'abstraction de « principes généraux », des précédents et des théories fastidieuses qui existent depuis si longtemps qu'ils sont assimilés à des pendants automatiques du terme « justice » ».

Audrey Macklin, *Law reform error : Retry or abort?*, Dalhousie Law Journal, volume 16, 1993, pages 400 et 401.

<sup>172</sup> J. N. Lyon, *Law reform needs reform*, Osgoode Hall Law Journal, volume 12, 1974, page 430.

<sup>173</sup> [TRADUCTION]

« Je ne crois pas non plus que notre mandat soit présumé exclure les vastes questions stratégiques. En nous restreignant au principe que le droit est une discipline scientifique qui consiste à établir des règles, nous laissons de côté les dimensions sociales et stratégiques propres à tous les systèmes juridiques, qui prennent une importance de plus en plus grande. Nous sommes dans une position unique qui nous permet de mettre à contribution les membres d'autres disciplines et le grand public, et ce sont eux tout autant que les juristes qui traduisent les lois en droits et en recours judiciaires, qui ont le droit d'être consultés lorsqu'il faut définir non seulement la pertinence mais aussi le mandat. »

Rosalie Abella, *The role of law reform commissions*, compte rendu d'une rencontre des organismes de réforme du droit du Commonwealth, tenue à Auckland, Nouvelle-Zélande, 1990, page 100.

<sup>174</sup> [TRADUCTION]

« Les questions de fond, liées à celles de la procédure, doivent faire aussi l'objet de recherches. Il y a lieu plus particulièrement de procéder à une étude comparée des régimes d'autres pays en ce qui concerne le droit de l'emploi, la protection de l'environnement, les droits de la personne, la protection des consommateurs, la gestion des approvisionnements et les normes technologiques. Le but ultime de la libéralisation des échanges vise en bout de ligne à établir un marché commun. Or il serait très dangereux pour le Canada d'adhérer à un marché commun sans savoir d'abord comment ses normes réglementaires se comparent à celles de ses autres partenaires sur ce marché. En outre, une fois qu'un accord est signé, le risque que des réformes nationales soient apportées en fonction d'un besoin de coordination et d'harmonisation peut se multiplier à l'infini. Afin d'éviter que l'harmonisation n'entraîne un nivellement par le bas, il est important de comprendre dans les détails les conditions juridiques, les considérations stratégiques sous-jacentes de même que la culture légale et politique des partenaires commerciaux du Canada. À l'époque de l'ouverture du commerce, la souveraineté du Canada peut dépendre tout autant de sa compétence technique et de la profondeur des recherches comparatives sur les lois et les politiques que de la volonté politique des gouvernements. »

Wade MacLauchlan, *Canadian federal law reform for the 90's : Solvency, sovereignty, linkages and innovation*, document présenté lors de la conférence sur la réforme des lois fédérales qui s'est tenue à Halifax en 1993, page 8.

<sup>175</sup> Les rapports et les documents de travail sur le droit pénal ont constitué plus de 70 % de la production de la Commission de réforme du droit du Canada.

<sup>176</sup> [TRADUCTION]

« L'un des principaux points forts des organismes de réforme du droit autonomes et distincts du gouvernement réside incontestablement dans leur indépendance — leur liberté de fixer leur programme de recherche, d'effectuer des études savantes sans partisanerie, de réaliser de vastes consultations et de parvenir à des recommandations sans parti pris. Il faut prendre garde, bien évidemment, de ne pas assimiler cette indépendance à la liberté d'étudier des questions non pertinentes mais plutôt à la capacité et à la responsabilité d'entreprendre des projets importants sans craindre que ces derniers soient écartés au profit de priorités immédiates et expéditives, comme c'est parfois le cas au gouvernement. »

Christopher Curant, *Law reform in the lean, mean '90s*, Atlantic Institute of Criminology, conférence sur la réforme des lois fédérales, rapport final, page 2.

<sup>177</sup> Ces commentaires sur la Law Reform Commission for England and Wales se fondent sur un article rédigé par S. M. Cretney, *The programmes : Milestones or millstones?*, dans Graham Zellick, *The law commission and law reform*, pages 4–8.

<sup>178</sup> John Turner, *Débats de la Chambre des communes*, volume IV, 1970, pages 3995 et 3996.

<sup>179</sup> « J'espère que la nouvelle commission ne se préoccupera pas uniquement de questions d'envergure, qu'elle ne s'enorgueillira pas plus qu'il le faut de la compétence à résoudre quelques problèmes juridiques de premier plan au pays, mais qu'elle se préoccupera constamment et diligemment de toutes les réformes juridiques de moindre importance qui s'imposent. »

Gordon Blair, *Débats de la Chambre des communes*, volume IV, 1970, page 3970.

<sup>180</sup> [TRADUCTION]

« À la lecture de la loi, il est clair que la commission aurait un mandat qui dépasse le simple travail de correction. Bien qu'une partie importante de sa tâche consiste à éliminer les anachronismes et les anomalies dans les lois ainsi que les dispositions désuètes, elle doit aussi viser des objectifs plus fondamentaux et étendus, c'est-à-dire élaborer de nouvelles approches et de nouveaux concepts en droit canadien. Elle doit essentiellement permettre au législateur d'anticiper et de surveiller les tendances sociales auxquelles le droit sera confronté. Cette capacité de voir venir les événements sera nécessaire pour éviter les chocs in-

tiles entre le système juridique et les partisans du changement social. La commission ne perd pas sa souplesse une fois qu'elle s'est engagée à mener un projet à bien : son obligation suprême, qui consiste à examiner toutes les lois canadiennes, demeure inchangée. La préservation d'un équilibre entre des projets de réforme d'envergure et des corrections mineures devient effectivement essentielle si la commission veut bien comprendre son rôle en tant qu'institution. Celle-ci doit rester constamment vigilante et a toujours l'obligation ainsi que le droit de signaler des défauts isolés et mineurs en vue qu'ils soient corrigés. »  
Commission de réforme du droit du Canada, *Federal law reform in Canada*, dans *Manifesto for law reform*, page 21.

181

[TRADUCTION]

« Nous sommes ici aux prises avec un genre de dilemme. Bien des gens nous exhortent à formuler des recommandations radicales qui sont pures et parfaites sans nous attarder aux suggestions limitées d'ordre pratique. D'autres encore préféreraient que nous fassions des recommandations pragmatiques en vue d'améliorer des petites parties du droit pénal en sacrifiant la pureté et la perfection. Dans le premier cas, très peu de nos recommandations, voire aucune, ne seraient édictées par le Parlement, du moins dans un avenir proche. Certains se demanderaient alors s'il est justifié de dépenser l'argent des contribuables pour ce genre d'exercice. Dans le deuxième cas, la commission n'aurait plus aucune noble raison d'être : elle deviendrait simplement un prolongement du ministère de la Justice en se contentant de faire des propositions mineures et routinières qui seraient adoptées rapidement. Cette stratégie décevrait alors ceux qui ont créé notre commission, j'en suis convaincu, même si notre moyenne au bâton en était améliorée.

À mon sens, ni l'une ni l'autre de ces options ne sont entièrement satisfaisantes. Je crois que la commission devrait chercher à faire un peu des deux.

Je veux avoir des rêves. Je veux réfléchir profondément au droit pénal afin d'essayer de comprendre son rôle dans notre société et je veux que d'autres se joignent à nous dans cette étude profonde de nature philosophique. Il s'agit d'un exercice crucial pour une jeune nation à cette étape de son histoire. La commission de réforme du droit veut être le moteur de cette réflexion.

Toutefois, j'estime que cela ne suffit pas. Je veux également être un pragmatiste et je crois que, tout en poursuivant notre rêve, nous pouvons faire des suggestions sensées susceptibles d'être édictées sans délai en vue d'améliorer le système de justice pénale et de faire évoluer le droit dans la direction générale où nous voulons nous rendre dans la poursuite de nos rêves.

Comme vous le constaterez, je veux être un rêveur autant qu'un pragmatiste : un rêveur pragmatique ou un pragmatiste qui rêve. Je crois que nous pouvons être les deux à la fois, et nous servirons alors au mieux la population canadienne tout en répondant aux espoirs et aux attentes de ceux qui nous ont créé. »  
Commission de réforme du droit du Canada, *A pragmatic dreamer*, dans *Taking law reform seriously*, pages 31–33.

182

[TRADUCTION]

« Durant ses premières années d'existence, la Commission de réforme du droit du Canada s'est occupée du droit comme s'il s'agissait de règles abstraites, et elle a abordé la réforme comme si elle existait dans un vide politique. Elle avait clairement tendance à essayer de ressembler le plus possible à un tribunal et de ne pas embarrasser les gouvernements qui avaient nommé les commissaires en discutant de questions sociales et économiques fondamentales. Les propositions de réforme s'appuyaient sur des concepts nobles reposant sur les droits fondamentaux, l'équité ou les politiques en matière de justice plutôt que de relever honnêtement les buts d'ordre social qui sont comblés par les lois en vigueur et de justifier que ces dernières soient changées pour que le droit puisse servir différentes fins. Les premières propositions de réforme s'attachaient souvent à des points mineurs qui troublaient les avocats et les juristes, mais personne d'autre. Les commissaires se rassuraient en pensant que ce genre de « ménage » résidait au cœur de la réforme du droit, puisque si eux ne s'en acquittaient pas, personne d'autre ne le ferait.

Cependant, la commission de réforme du droit n'est pas un tribunal et ne peut jouer véritablement son rôle si elle adopte une position qui la place au-dessus des considérations politiques, comme c'est le cas de nos tribunaux pour des raisons constitutionnelles. Les commissaires ne peuvent s'en tirer longtemps en empruntant la démarche des tribunaux, c'est-à-dire en se bornant à enjoindre à quelqu'un de prendre une mesure ou de mettre fin à un comportement spécifique au nom d'une vague notion de justice. Ce n'est pas suffisant. Je suis d'accord avec l'observation de John Dewey, suivant laquelle le droit constitue à tous les égards un phénomène social, que ce soit à cause de son origine, de son objet ou de son application ;



le droit ne peut être vu comme une entité distincte et peut être examiné seulement à la lumière des conditions sociales dans lesquelles il existe et d'après le rôle qu'il joue concrètement dans la société. Si un organisme de réforme du droit ne tient pas compte de cette dimension sociale, il risque de formuler des propositions qui ne seront rien de plus qu'un exercice de maquillage où l'analyse réfléchie et exhaustive des détails prend toutes les apparences — bien commodes — d'un grand pas en avant, alors que des aspects fondamentaux où les besoins de changement sont criants — comme la distribution des droits, des possibilités ou des pouvoirs — restent intouchés par souci de prudence. On pourrait, selon moi, soupçonner que cet organisme accorde la plus grande importance au mépris dont il fait preuve avec témérité face aux conséquences politiques de ses propositions. Le cas échéant, il deviendrait difficile de déterminer si ce sont ses principes ou ses propositions qui sont les plus insignifiants. Il ne s'ensuit pas, toutefois, qu'une commission de réforme du droit ne peut pas ou ne devrait pas avoir la responsabilité de « faire le ménage ». Par contre, la confiner à ce genre d'activité lui enlève ce qui en fait un élément essentiel de notre système. Pour procéder au genre de réforme qui répond aux besoins sociaux, il faut ne pas se limiter à une analyse logique des lois comme s'il s'agissait d'une série d'énoncés : il y a lieu de les examiner dans leur contexte social et de les évaluer en fonction des valeurs sociales. Il faut tenter de découvrir non pas seulement ce que les avocats pensent des lois actuelles et les solutions qu'ils proposeraient, mais également déterminer comment la population les voit et les changements qui devraient y être apportés. La commission de réforme du droit a donc adopté une démarche à deux volets lorsqu'elle formule ses recommandations. Nous avons décidé dans un premier temps de publier des documents d'étude et des documents de travail, et c'est seulement après avoir tiré toute l'information possible de la réponse de la population à ces documents que nous faisons nos recommandations au Parlement.

Ce processus prend du temps et nécessite du personnel. Lorsque la commission fédérale a été établie, nous avons consulté certains des organismes de réforme du droit déjà existants pour connaître leurs méthodes et leurs techniques de réforme. Une bonne partie de ce que nous avons appris s'est révélée utile, mais il y a un conseil que nous avons rejeté. On nous a dit que le succès d'un organisme de réforme du droit pouvait être garanti par la publication d'une série de rapports mineurs sur des sujets obscurs et non controversés. Ces rapports prouveraient que nous sommes alertes et que nous cherchons à réaliser une réforme efficiente sans perdre notre temps et nos énergies dans une tâche « sociale » et sans risquer le moindre d'offenser qui que ce soit. Les professionnels de la réforme du droit avaient même baptisé ce genre de rapports : il s'agissait de « pot-boilers ». Ces documents paraissent bien dans le bilan d'une commission ; ils font le bonheur du ministre en lui donnant la réputation d'être le champion de la réforme des lois tout en ne lui faisant subir aucun risque de critique. Nous avons adopté une politique qui évite ce genre de document et nous avons l'intention de la respecter. Selon nous, notre mandat consiste à trouver des solutions aux problèmes sociaux créés par le maintien de lois archaïques. Un autre organisme peut s'occuper de l'inutile. »

Commission de réforme du droit du Canada, *Reformation*, pages 105–107.

<sup>183</sup> Commentaires reçus lors d'une rencontre avec M. Antonio Lamer, ancien juge en chef du Canada et ancien président de la Commission de réforme du droit du Canada, le 16 janvier 2003, à Ottawa.

<sup>184</sup> Commentaires reçus lors d'une conversation avec le juge Bruce Robertson, président de la Commission du droit de la Nouvelle-Zélande, le 14 juin 2002, à Dhaka, au Bangladesh.

<sup>185</sup> [TRADUCTION]  
« Si le gouvernement est enclin à adopter les propositions faites par la commission [de la Nouvelle-Écosse] ou du moins à les examiner sérieusement, alors le profil et la crédibilité de la commission aux yeux du public seront également rehaussés. »  
Law Reform Commission of Nova Scotia, *A continuing need for law reform*, page 20.

<sup>186</sup> Stuart Garson, *Revue du Barreau canadien*, volume XXXIII, 1955, page 131.

<sup>187</sup> [TRADUCTION]  
« L'examen régulier, même automatique, des propositions de réforme du droit en comité parlementaire avant la présentation d'un projet de loi améliorerait, selon moi, la possibilité que soient proposées un nombre accru de mesures acceptables généralement aux yeux des membres du Parlement. Il faut obtenir à

cette fin un engagement ministériel ferme à améliorer les mécanismes parlementaires dédiés à la réforme du droit. »

Peter North, *Is law reform too important to be left to lawyers?*, *Legal Studies*, volume 5, 1985, page 131.

<sup>188</sup> [TRADUCTION]

« Je ne vois aucune raison de laisser à la commission la liberté d'utiliser les ressources qui lui sont confiées pour réaliser un projet de réforme d'envergure sans d'abord être tenue d'obtenir un consentement ou de le faire malgré l'absence d'un tel consentement. Le pouvoir de la commission d'expliquer ses propositions et de mentionner les raisons données pour justifier ce refus dans son rapport annuel suffit à faire en sorte que le Parlement et la population sachent ce qui a été proposé. Il incombe alors à d'autres de persuader le gouvernement de changer sa position ou à un gouvernement ultérieur de reprendre et de mener à terme le projet qui avait été rejeté. »

Sir Ralph Gibson, *Machinery and responsibilities*, dans Graham Zellick, *The law commission and law reform*, page 50.

<sup>189</sup> [TRADUCTION]

« Je ne vois non plus aucune raison pour la commission, en principe, de refuser de travailler avec un ministre sur un projet particulier si cette collaboration est compatible avec son programme de travail dans un domaine quelconque du droit et si la valeur de l'aide qui peut alors être donnée semble supérieure aux résultats que donneront vraisemblablement les efforts consacrés à d'autres projets par le commissaire et les membres de son équipe. Je ne crois pas que l'indépendance de la commission soit menacée de quelque façon par une collaboration étroite avec le gouvernement. »

Sir Ralph Gibson, *Machinery and responsibilities*, dans Graham Zellick, *The law commission and law reform*, page 51.

<sup>190</sup> « Les changements sociaux et économiques surviennent à un rythme rapide. Idéalement, un organisme indépendant prend tout le temps qu'il faut pour examiner de façon stratégique ces changements et prévoir le genre de droit, lois, procédés, institutions et politiques qui sont nécessaires pour y faire face. [...] Une partie de ces problèmes les plus pressants ne se prêtent pas facilement à des solutions immédiates au moyen de modifications législatives. La nécessité s'impose d'entreprendre de vastes recherches sur les causes sous-jacentes et les approches comparées afin de déterminer si la loi est même la solution la plus efficace. Aujourd'hui, les problèmes juridiques dépassent habituellement la juridiction des ministères et appellent une collaboration et un travail concerté. Étant indépendante du ministère de la Justice, la Commission du droit peut imaginer, entreprendre et gérer des projets de réforme du droit pluriministériels qui ne sont pas nécessairement dictés par le programme législatif du gouvernement. »

Commission de réforme du droit du Canada, *Raison d'être*, [www.lcc.gc.ca/fr/about/rationale.asp](http://www.lcc.gc.ca/fr/about/rationale.asp)

<sup>191</sup> [TRADUCTION]

« Tout en étant soucieux de préserver notre indépendance, nous avons noué des liens étroits avec les principaux ministères responsables des textes législatifs visés par nos projets, tant avant qu'après la publication de nos rapports. Nous rencontrons régulièrement les ministères, à l'échelon des ministres eux-mêmes ou de leurs fonctionnaires. Nous discutons d'un projet futur à l'avance pour faire en sorte que le ministère en question s'engage pleinement dans le projet et afin d'aider ce ministère ainsi que le Comité ministériel sur la réforme du droit. Nous cherchons souvent désormais à obtenir l'aide financière du ministère afin de pouvoir entreprendre un projet particulier. Nous gardons aussi le ministère informé au fur et à mesure des progrès, ce qui permet à la commission, par exemple, d'être avisée des travaux pertinents prévus par le gouvernement et des recherches ou d'autres études pertinentes auxquelles le gouvernement participe. »

Law Commission for England and Wales, *Eighth programme of law reform*, page 51.

<sup>192</sup> Jeremy Mathews, *The relationship between law reform agencies and the ministers or governments they advise : A Hong Kong perspective*, compte rendu d'une rencontre des organismes de réforme du droit du Commonwealth qui s'est tenue à Auckland, en Nouvelle-Zélande, 1990, pages 81–84.

<sup>193</sup> *Loi sur la Commission de réforme du droit*, Statuts du Canada, 1970, chapitre 64, article 16.

<sup>194</sup> *Loi sur la Commission de réforme du droit*, Statuts du Canada, 1970, chapitre 64, alinéa 18(c).

<sup>195</sup> Projet de loi 75, *An Act to establish the Ontario Law Reform Commission*, Deuxième session de la 27<sup>e</sup> législature, 1964.

<sup>196</sup> Le procureur général, M. Fred Cass, faisait les commentaires suivants sur le projet de loi concernant la réforme du droit :

[TRADUCTION]

« Le titre du projet de loi et ses dispositions montrent amplement que le gouvernement est prêt à instaurer le mécanisme destiné à une étude en bonne et due forme, par des personnes compétentes et réputées, des lois ontariennes. Le projet de loi indique en outre que le gouvernement est enclin à accorder un soutien financier, mais il serait tout à fait inapproprié d'essayer de fixer, à l'intention du président et des membres de la commission, quel sera leur point de départ et sur quels domaines ils devraient d'abord se pencher. La commission sera formée de membres provenant de l'enseignement, de la magistrature et du milieu juridique. Il s'agit d'une nouvelle orientation pour le droit anglais des provinces canadiennes. Cette nouvelle orientation est, à notre avis, souhaitable et donnera des résultats inestimables, mais elle doit aussi être appliquée avec prudence et réflexion ».

Débats de l'assemblée législative de l'Ontario, 11 mars 1964, page 1491.

<sup>197</sup> [TRADUCTION]

« Comme l'exige la loi, la commission fera rapport au procureur général et ses recommandations seront sans aucun doute renvoyées au comité consultatif du procureur général, qui est le comité exécutif chargé de donner des conseils au sujet des lois ; puis, comme c'est le cas maintenant, elles seront déposées devant la présente Chambre.

Les rapports de la commission seraient de nature publique et pourraient être déposés à l'assemblée législative, mais cette étape n'est délibérément pas incluse dans le projet de loi à ce moment-ci. Il se pourrait bien que les gens que nous envisageons de nommer commissaires estiment que leurs recommandations et rapports au procureur général devraient être gardés confidentiels jusqu'à ce que les recommandations soient examinées par le gouvernement. Il se peut que la commission considère aussi que ses rapports devraient être publics. Selon moi, rien ne justifie la confidentialité, et il n'y a aucune raison pour que tout ne soit pas déposé à l'assemblée législative ou rendu public. Je crois que cette question doit être tranchée par le personnel de la commission. »

Débats de l'assemblée législative de l'Ontario, 11 mars 1964, page 1492.

Après d'autres questions de l'opposition sur les rapports de la commission, le procureur général s'est exprimé comme suit :

[TRADUCTION]

« Le gouvernement n'a certainement pas l'intention de garder secrets d'aucune façon les rapports de la commission.

Aucune limite n'est imposée quant aux sujets d'étude que peut choisir la commission ou quant à la démarche des commissaires. En Angleterre, le comité du Lord chancelier est nommé par le Lord chancelier lui-même. Les membres n'examinent que les questions qui leur sont renvoyées par ce dernier, qui est un juge semi-politique, un membre du gouvernement. Le comité fait rapport confidentiellement au Lord chancelier qui, s'il le désire, peut rendre le contenu public.

Je crois qu'il est très justifié de ne rien changer au projet de loi. Je n'ai aucune objection à ce que la question soit reconsidérée une fois que la commission aura été formée et que nous aurons la possibilité de vérifier comment le président et les commissaires souhaitent fonctionner, comment ils veulent faire rapport sur leurs activités et comment ils suggèrent de donner suite à leurs rapports. »

Débats de l'assemblée législative de l'Ontario, 11 mars 1964, page 1493.

<sup>198</sup> Graham Zellick, *Additional comments*, dans Graham Zellick, *The law commission and law reform*, page 74.

<sup>199</sup> *Loi sur la Commission de réforme du droit*, Statuts du Canada, 1970, chapitre 64, alinéa 12(1)(c).

<sup>200</sup> *Loi sur la Commission de réforme du droit*, Statuts du Canada, 1970, chapitre 64, paragraphe 12(2).

<sup>201</sup> [TRADUCTION]

« Les ministères responsables de la réforme des lois représentent un autre obstacle à la réforme. Lorsque nous faisons des recommandations au Parlement, celui-ci ne répond pas automatiquement, car il ne possède pas les mécanismes nécessaires à cette fin dans notre système. C'est donc le Cabinet qui enclenche le processus de rédaction législative, et ses membres s'appuient sur les conseils de leurs fonctionnaires. Pour que les changements s'accomplissent, il faut donc mobiliser tout le ministère. Les services juridiques au sein du gouvernement comptent un grand nombre de personnes de qualité et dévouées, mais elles ont beaucoup à faire : elles n'attendent pas les recommandations d'un organisme de réforme du droit ou de n'importe quel autre groupe de la société en se tournant les pouces. Ces gens exercent les fonctions qu'ils jugent importantes, c'est-à-dire servir les Canadiens au mieux de leurs capacités. Par conséquent, lorsqu'un organisme de réforme du droit formule une recommandation, il lui faut convaincre les responsables au sein du ministère d'y adhérer et de la faire avancer dans la machine ministérielle jusqu'au sous-ministre et au ministre, de sorte que celui-ci puisse recommander au Cabinet les changements proposés. Bien des enjeux nécessitent une attention de nos jours, mais le personnel est limité, tout comme les budgets. Même lorsque les fonctionnaires font de leur mieux, même lorsqu'ils sont complètement d'accord avec les recommandations, les choses progressent très lentement. »

Commission de réforme du droit du Canada, *A pragmatic dreamer*, dans *Taking law reform seriously*, pages 21 et 22.

<sup>202</sup> Cette dynamique a été résumée avec éloquence par le juge Allen Linden, ancien président de la Commission de réforme du droit du Canada :

[TRADUCTION]

« Chacun de ces groupes — l'organisme de réforme du droit, les politiciens et les bureaucrates — joue un rôle distinct en tant qu'institution. Par conséquent, leurs points de vue, leurs conseils et leur conduite reflètent un parti pris institutionnel différent. L'harmonie est donc un objectif peu facile à atteindre.

Collectivement, les commissaires chargés de la réforme du droit sont des rêveurs, des créateurs, des penseurs, des idéalistes, des gens pleins d'imagination et des visionnaires. Les politiciens sont, de par leur nature même, des décideurs, des gens qui font bouger les choses, des leaders, des animateurs, des instigateurs, des vendeurs, des gens pleins d'énergie et capables de persuader les autres. Les bureaucrates s'occupent de la mise en œuvre, ce sont des gens qui facilitent, stabilisent et corrigent, ceux qui vont chercher le consensus, formulent des mises en garde et donnent des conseils.

Ces trois rôles sont distincts. Les réformateurs recommandent. Les politiciens décident des changements nécessaires et, le cas échéant, des mesures à prendre. Les bureaucrates exécutent les changements. Il est bien évident que les tâches de chacun se chevauchent jusqu'à un certain point, mais les rôles restent fondamentalement différents.

Il est alors facile de comprendre pourquoi l'organisme de réforme décèle toujours des défauts dans le système juridique et propose des changements ; pourquoi les bureaucrates voient toujours des problèmes dans la mise en œuvre de ces propositions et pourquoi les politiciens semblent toujours réticents à les adopter. Si la commission de réforme du droit propose cent choses différentes, chacune suscitera des préoccupations chez un bureaucrate quelque part. Il n'arrive jamais qu'une idée soit acceptée et qu'elle se concrétise immédiatement. Certaines propositions pourront être adoptées et mises en œuvre, mais les délais semblent interminables pour l'organisme de réforme.

Il est facile de comprendre pourquoi ce dernier perçoit les bureaucrates comme des partisans du statu quo, dénués de vision et de courage. Par le fait même, on comprend pourquoi les bureaucrates estiment que les réformateurs sont des théoriciens naïfs et sans esprit pratique, qui font des suggestions irréalistes impossibles à mettre en œuvre. On peut aussi comprendre pourquoi les politiciens désespèrent à l'occasion d'obtenir une aide véritable de l'un ou l'autre de ces groupes.

Notre réponse institutionnelle est toujours la même : malgré que les joueurs changent, le jeu se joue de la même façon par ceux qui les remplacent. Ce n'est pas parce que les chanteurs sont nouveaux que les chansons vont changer aussi. Nous sommes captifs de nos prisons institutionnelles. Nous voyons rare-

ment un réformateur hésitant, un bureaucrate audacieux ou un politicien décidé. Il est nécessaire que nous en soyons conscients, parce que c'est seulement à cette condition que nous pourrions nous échapper de nos prisons respectives et repartir à zéro pour redéfinir la réforme du droit et nos réactions aux mesures de réforme.

Le fait que ces groupes envisagent la réforme des lois de manières différentes n'est pas nécessairement une mauvaise chose, mais ce sera le cas si les membres s'opposent constamment et se nuisent. S'ils comprennent et acceptent le rôle différent de chacun et le respectent, ces différentes approches pourront s'avérer très fructueuses. Les tensions entre des opinions divergentes peuvent mener à une solution encore meilleure — mais la rivalité malveillante ne fait qu'empêcher les progrès. »

Commission de réforme du droit du Canada, *Law reformers, bureaucrats and politicians*, dans *Making law reform happen*, pages 43–45.

203 [TRADUCTION]

« Le droit devrait être un moyen de parvenir à une fin sociale en toute justice, et non pas à une fin en soi qui doit être atteinte comme s'il s'agissait d'un prix remporté par un avocat à la suite d'une joute légale et qui doit être déposé aux pieds du client dans l'espoir d'une récompense. Une commission de réforme du droit ne peut honnêtement se fermer les yeux sur le rôle véritable de la profession. Elle doit examiner celle-ci à travers les yeux de la population et ne pas accepter sa propre image d'elle-même. Les gens savent très bien que les lois sont manipulées par les avocats. Ils savent qu'un avocat est utilisé comme un navigateur afin d'éviter les collisions avec la loi et a pour but d'amener son client à bon port ou encore de faire échouer son adversaire. Plus les compétences exigées de l'avocat sont grandes, plus ses honoraires seront élevés. Les dangers du droit sont tout aussi graves que les dangers qui accompagnent les actes criminels. De fait, ils le sont même plus, à moins qu'un expert n'intervienne. Grâce aux conseils d'un expert, à peu près tout devient possible : le noir peut devenir blanc, l'évasion fiscale devient de l'habileté et la fraude se transforme en une entreprise légitime. La libre entreprise non seulement permet, mais elle favorise, l'abus des lois par quiconque est assez riche pour se payer un avocat. Le système contradictoire protège l'individu par ses propres méthodes. »

Robert Samek, *The objects and limits of law reform*, document non publié rédigé pour la Commission de réforme du droit du Canada, 1975, pages 131 et 132.

204 Robert Samek, *A case for social law reform*, *Revue du Barreau canadien*, volume LV, 1977, pages 411 et 412.

205 Il y a près de 50 ans, le rédacteur en chef de la *Revue du Barreau canadien* a souligné l'importance de la recherche universitaire dans le processus de réforme du droit :

[TRADUCTION]

« J'ai l'impression que le droit au Canada (et dans certains autres pays) devient globalement chaque année plus confus — moins prévisible — et de plus en plus dépassé par les exigences des temps modernes.

Mon but ici n'est pas de critiquer les membres de la magistrature canadienne. La rationalisation du fouillis qu'est devenu le droit moderne semble dépasser les capacités de l'appareil judiciaire. Les avocats, qui doivent se précipiter d'un client à l'autre, ne peuvent être aussi utiles pour les tribunaux qu'ils l'étaient auparavant ; de son côté, le juge, très souvent débordé, n'a plus le temps de combler les vides laissés par l'avocat ou d'aller au-delà des effets de son jugement sur les parties et d'envisager adéquatement sa forme ou ses conséquences à long terme.

Les tribunaux et les avocats dans tous les pays de common law seront forcés de se tourner de plus en plus vers les théoriciens pour obtenir de l'aide. Cette tendance est déjà engagée d'ailleurs, quoique avec réticence chez certains. Les pays de droit civil ont appris leur leçon il y a bien des générations — et ce n'est pas le seul égard où le droit civil précède la common law — et il ne semble jamais curieux pour un juge d'un pays civiliste de reconnaître publiquement qu'il s'est appuyé sur des ouvrages de doctrine. Malheureusement, on ne peut prendre une baguette magique et produire un savant juriste du jour au lendemain ; il est impossible d'aller sur le marché et d'acheter l'érudition lorsque vous en avez besoin.

Si l'enthousiasme pour la recherche en droit est faible au Canada de nos jours — ce qui est effectivement le cas — c'est parce qu'au fond les milieux juridiques canadiens ne sont pas favorables à la recherche, et cette situation reflète peut-être une opinion répandue dans le pays tout entier. Il ne s'agit pas ici d'une façon indirecte d'inciter tous les praticiens canadiens du droit à rédiger des articles pour la *Revue du Barreau*

canadien! Ce que je veux dire, c'est que l'indifférence qui règne chez de nombreux juristes face à la recherche décourage naturellement ceux qui auraient l'intérêt et la capacité d'entreprendre de telles recherches. »

Extrait du compte rendu du rédacteur en chef lors du 36<sup>e</sup> Congrès annuel de l'Association du Barreau canadien qui s'est tenu à Winnipeg le 4 septembre 1954, *Revue du Barreau canadien*, volume XXXII, 1954, page 932.

Ce point est réitéré durant les débats parlementaires de 1970 sur le projet de loi visant à créer une commission fédérale de réforme du droit :

« J'espère aussi qu'on n'oubliera pas les théoriciens du droit. Longtemps les hommes de loi ont éprouvé presque du mépris pour ceux qui étaient surtout purs légistes. À mon avis, la commission devrait avoir comme président une personne dont l'expérience s'étend à la théorie et à la pratique du droit. »

Andrew Brewin, *Débats de la Chambre des communes*, volume IV, 1970, page 3975.

<sup>206</sup> Commentaires reçus lors d'une rencontre avec M. Antonio Lamer, ancien juge en chef du Canada et ancien président de la Commission de réforme du droit du Canada, le 16 janvier 2003, à Ottawa.

<sup>207</sup> [TRADUCTION]

« La commission a très bien servi la clientèle des années 1970 et 1980, mais elle s'est détachée de plus en plus des questions d'actualité pertinentes lorsqu'est arrivée la décennie des années 1990. »

Mme Deborah McCorkell-Hoy, ancienne directrice de la section de la réforme du droit au ministère de la Justice, citée dans *Reform commission is reborn*, Michael Fitz-James, *The Financial Post*, 21 novembre 1995, page 10.

<sup>208</sup> [TRADUCTION]

« Je ne crois pas, de mon côté, qu'il soit utile de faire autoriser ou, même, de conserver des programmes ambitieux qui peuvent monopoliser l'attention de la commission du droit pendant jusqu'à 20 ans, ce qui s'est produit avec le droit des contrats. »

Sir Ralph Gibson, *Machinery and responsibilities*, dans Graham Zellick, *The law commission and law reform*, page 50.

<sup>209</sup> S. M. Cretney, *The programmes : Milestones or millstones?*, dans Graham Zellick, *The law commission and law reform*, page 9.

<sup>210</sup> « Depuis 1972, la Commission n'a ni révisé son programme de recherche initial ni soumis de programme supplémentaire ou de second programme, malgré d'importantes modifications à ses travaux. Par exemple, ses principaux travaux en cours concernant la protection de la vie et une révision accélérée du droit pénal n'avaient pas été nommément mentionnés dans son programme de recherche de 1972. Elle a également connu d'importants retards dans l'exécution de son programme de recherche et engage beaucoup plus de ressources qu'elle ne l'avait envisagé en 1972. Par exemple, aucune des dates d'achèvement prévues n'a été respectée et nombre de projets initiaux ne sont pas encore terminés dix ans après la date d'achèvement fixée à l'origine. La Commission maintient qu'il n'était pas nécessaire de soumettre un programme nouveau ou révisé parce que tous les projets, y compris les projets en cours, demeuraient à l'intérieur des limites généralement définies dans le plan de recherche initial.

À notre avis, c'est en partie parce que la Commission n'a pas mis à jour et soumis ses programmes de recherche à intervalles réguliers que ses efforts ont eu jusqu'à maintenant peu d'influence sur la législation. Des mises à jour fréquentes ou des présentations faites à intervalles réguliers auraient pu permettre à la Commission de centrer davantage ses recherches sur des secteurs législatifs qui sont prioritaires pour le gouvernement. Ce n'est qu'au cours des dernières années que la Commission a concentré son attention et ses ressources sur des projets et des mécanismes susceptibles de lui permettre d'être moins dispersée dans ses travaux.

[...]

Toutefois, la Commission n'est pas satisfaite de son influence sur les modifications législatives et reconnaît, de fait, que ses résultats sont relativement minimes si on les compare à ceux d'autres commissions de réforme du droit, tant au Canada qu'à l'étranger. Elle nous explique toutefois que les travaux des autres

commissions de réforme du droit portent principalement sur des questions qui leur sont soumises par leurs procureurs généraux, tandis que dans son cas à elle, en raison de son autonomie législative, les sujets de ces recherches et de ces études ne lui sont pas dictés par le ministre de la Justice et elle établit ses propres programmes. En conséquence, il est souvent arrivé que ses sujets ne figurent pas en tête de l'ordre des priorités du programme législatif du gouvernement.

[...]

L'absence de directives précises entraîne un manque d'uniformité et empêche les coordonnateurs de savoir ce que l'on attend d'eux. En règle générale, nous avons remarqué que les responsabilités en matière de gestion de projets ne sont pas assez précises. Voici quelques exemples des lacunes les plus fréquentes :

- Les objectifs des projets de recherche sont énoncés en termes vagues dans les contrats. Par exemple, « recherche juridique dans le domaine du droit administratif ». La Commission explique qu'il en est ainsi par choix, parce que cela lui permet une plus grande flexibilité dans l'attribution des tâches. À notre avis, le fait d'énoncer des objectifs en termes vagues et l'absence de plans de travail détaillés font que la Commission est incapable de contrôler le travail des experts-conseils ou d'évaluer leur rendement.
- On ne prépare pas toujours de plans de travail pour les sous-projets. Cela est particulièrement le cas dans le projet relatif au droit administratif. Pour les projets de recherche en droit pénal, certains plans avaient été établis, mais ils ne comportaient ni description de tâches ni évaluation des ressources nécessaires.
- Il n'y a pas de budget établi pour les sous-projets et il n'y a aucun registre des ressources consacrées à divers projets ou sous-projets particuliers.
- On n'accorde pas suffisamment d'importance au respect des délais et personne n'est tenu de rendre compte des écarts. Les échéanciers étaient fréquemment modifiés d'un mois à l'autre. »

Vérificateur général du Canada, *Rapport du Vérificateur général du Canada de la Chambre des communes*, exercice terminé le 31 mars 1985, paragraphes 10.13, 10.14, 10.17 et 10.24.

<sup>211</sup> « La Commission a donné suite à nos recommandations de 1985 et de façon générale, elle a mis en vigueur des mesures raisonnables. Elle doit, toutefois, apporter d'autres améliorations. Il faudrait que le programme de recherche donne plus d'information sur les besoins en ressources et sur les délais nécessaires pour l'achèvement des projets de recherche suggérés ; la Commission étudie actuellement cette question. »

Vérificateur général du Canada, *Rapport du Vérificateur général du Canada de la Chambre des communes*, exercice terminé le 31 mars 1988, paragraphe 20.70.

<sup>212</sup> [TRADUCTION]

« Un renvoi ministériel pourrait dénoter la confiance du gouvernement dans la qualité du travail de l'organisme de réforme du droit. Une relation trop étroite avec le gouvernement, par contre, pourrait nuire à l'indépendance ou, du moins, à l'apparence d'indépendance de l'organisme de réforme. En outre, le gouvernement fonctionne généralement d'après un calendrier qui repose sur les enjeux politiques courants. Or, afin de s'assurer que ses travaux sont exhaustifs et détaillés, l'organisme de réforme du droit n'est peut-être pas en mesure de respecter les échéanciers privilégiés par le gouvernement. »

Law Reform Commission of Nova Scotia, *A continuing need for law reform*, page 21.

<sup>213</sup> [TRADUCTION]

« Les lignes directrices peuvent porter sur des éléments comme le besoin apparent de réforme, la possibilité de mener un projet à bien dans les délais et à des coûts raisonnables, la nature des sujets d'étude précédents ainsi que le potentiel de mise en œuvre des réformes éventuelles. Un sujet d'étude qui semble à première vue prometteur peut, après une analyse rigoureuse, se révéler inapproprié. Les critères d'évaluation des projets doivent être pris dans leur ensemble — selon les circonstances, un facteur peut revêtir plus d'importance que c'est le cas habituellement. Par conséquent, les critères de sélection donnent une certaine direction mais laissent également de la flexibilité. »

Law Reform Commission of Nova Scotia, *A continuing need for law reform*, page 22.

<sup>214</sup> [TRADUCTION]

« Les participants sont généralement d'accord pour dire que la réforme du droit devrait être vue comme un

processus négocié et non pas comme une consultation, ce qui était probablement le cas à l'époque de la CRDC. Pour la plupart, la consultation impliquait apparemment qu'un groupe établisse le menu à votre intention et que vous disiez ensuite ce que vous souhaitez manger. Lorsqu'on a réclamé un processus de négociation, on réclamait en fait une plus grande collaboration et une meilleure participation des groupes d'intérêt et de la population, de manière à ce que l'établissement du programme se fasse plus démocratiquement. »

Atlantic Institute of Criminology, conférence sur la réforme des lois fédérales, rapport final, pages 19 et 20.

<sup>215</sup> Les principes directeurs sont les suivants : transparence, approche pluridisciplinaire, pratiques novatrices et collaboration. En outre, la consultation initiale effectuée par la commission laisse croire qu'une partie importante des membres de la population ne connaissent ni ne comprennent le droit. Afin de corriger cette situation, la commission axe ses recommandations et ses activités de recherche sur trois objectifs stratégiques : la créativité, l'équilibre et la réceptivité.

<sup>216</sup> Commentaires reçus lors d'une rencontre avec M. Antonio Lamer, ancien juge en chef du Canada et ancien président de la Commission de réforme du droit du Canada, le 16 janvier 2003, à Ottawa.

<sup>217</sup> [TRADUCTION]

« La méthode de travail adoptée par la commission a été utilisée par ces groupes temporaires [comités législatifs] dotés d'une compétence spéciale. L'identification du problème est la première tâche : on rattache ensuite le problème au droit en vigueur à New York ; troisièmement, on relève les diverses solutions tirées de l'expérience ; les possibilités de solutions offertes par les analogies, l'expérience, l'imagination et la création viennent en quatrième ; cette solution est alors évaluée sur le plan de la logique, de l'expérience et des données disponibles, de nature juridique ou non, en cinquième ; elle est finalement évaluée à la lumière du droit écrit et non écrit. Durant le processus, la commission se sert uniquement des outils suivants : les recherches en bibliothèque, des questionnaires, des enquêtes factuelles par un personnel qualifié, des conférences et des audiences volontaires. Un bon système de classement, des renvois réciproques et tous les autres éléments périphériques de la recherche sont requis. Il est aussi absolument essentiel de disposer des services d'une bibliothèque générale et d'une bibliothèque de droit d'excellente qualité. Le processus est différent de la rédaction de lois par des rédacteurs législatifs, car la rédaction ne vise pas un but déjà déterminé : il s'agit de la recherche d'un résultat où la rédaction ne sert que d'outil pour parvenir à ce résultat. Ce genre de recherche a-t-il donné lieu à des mesures législatives? Le résultat parle de lui-même, puisque la recherche fondamentale est la seule arme réelle dont dispose la commission de révision des lois dans son arsenal. D'autres facteurs expliquant les nombreuses mesures législatives qui ont découlé de ses travaux sont eux-mêmes des sous-produits de la qualité de la recherche. »

John MacDonald, *Legal research translated into legislative action*, Cornell Law Quarterly, volume 48, numéro 3, 1963, page 454.

<sup>218</sup> Peter North, *Law reform : Processes and problems*, Law Quarterly Review, volume 101, 1985, pages 342–346.

<sup>219</sup> [TRADUCTION]

« Ceux que les organismes de réforme du droit consultent sont également souvent consultés par d'autres instances, des commissions et des comités spéciaux, sans oublier le gouvernement lui-même. Les destinataires de cette avalanche constante de documents montrent qu'ils sont en train de s'écraser sous le fardeau. Les indices sont clairs : les gens consultés sont las, et cette lassitude prend différentes formes. On se plaint de la taille et de la complexité des documents de consultation ou du fait que les personnes régulièrement consultées prennent plus de temps pour faire leurs commentaires ou encore que ces derniers sont moins rigoureux ou complets qu'auparavant. »

Peter North, *Law reform : Processes and problems*, Law Quarterly Review, volume 101, 1985, pages 345 et 346.

<sup>220</sup> Voir aussi S. M. Cretney, *The politics of law reform — a view from the inside*, Modern Law Review, volume 48, 1985, pages 505 et 506, où des sentiments semblables sont exprimés à propos des consultations.



- <sup>221</sup> Michael Sayers, *Law reform and the Bangladesh Law Commission*, page 18.
- <sup>222</sup> La tâche d'un organisme de réforme du droit ne se limite pas à la publication de rapports, car elle englobe aussi la production de documents d'information ou de recherche.
- <sup>223</sup> [TRADUCTION]  
« On a besoin d'information sur l'existence d'un problème, l'opportunité de recourir à des dispositions législatives plutôt qu'à d'autres solutions pour le régler, les différentes avenues que peut emprunter le législateur, l'expérience vécue dans d'autres États et peut-être à d'autres époques ainsi que les avantages et les inconvénients relatifs d'une décision par rapport à une autre. On peut présumer que les membres du Parlement, munis de cette information, sont prêts à prendre une décision et à agir. »  
John MacDonald, *Legal research translated into legislative action*, Cornell Law Quarterly, volume 48, numéro 3, page 402.
- <sup>224</sup> [TRADUCTION]  
« Nos conseillers parlementaires rédigent les dispositions législatives sous forme de projets de loi joints à la plupart de nos rapports. Cette démarche offre des avantages énormes : elle nous donne une autre façon de veiller à ce que la politique sous-tendant nos recommandations est examinée sous tous ses angles et que ses conséquences pratiques soient bien évaluées ; nous pouvons faire en sorte que le projet de loi peut être déposé au Parlement si nos recommandations sont acceptées. »  
Law Commission for England and Wales, *Eighth programme of law reform*, page 50.
- <sup>225</sup> Commentaires reçus lors d'une conversation téléphonique avec la commissaire Mme Arleen Paris, le 5 février 2003, à Halifax.
- <sup>226</sup> Le seul débat semble s'articuler autour de la question suivante : est-ce que la Law Commission for England and Wales devrait recourir à ses propres rédacteurs ou à ceux qui lui sont prêtés par le principal organisme de rédaction législative du gouvernement, le Bureau des conseillers parlementaires? Selon le professeur Graham Zellick :  
[TRADUCTION]  
« L'une des caractéristiques les plus notables de la commission a été le fait qu'elle joint à ses rapports un projet de loi visant la mise en œuvre de ses propositions. Il faut se demander par contre si le détachement de rédacteurs à partir du Bureau des conseillers parlementaires est le moyen idéal de procéder. Le plus ironique, c'est que l'organisme à qui a été confiée en particulier la tâche de « simplifier » les lois a dû formuler ses propositions en utilisant le langage qui prévaut chez les conseillers parlementaires, de sorte que la réforme, la simplification et la modernisation ont été accomplies au moyen du même libellé obscur, opaque — et à bon droit critiqué — que les textes législatifs conventionnels. Le style de rédaction parlementaire dans notre pays est considéré par bien des gens comme une des plus grosses lacunes du droit anglais ; pourtant l'organisme de réforme du droit lui-même n'a pu y échapper.  
Certains diront probablement que toute autre méthode aurait simplement réduit les chances de faire adopter les propositions au Parlement. Mais je n'en suis pas convaincu, et si la commission avait pu, grâce à un langage simple, direct et élégant, rendre les textes législatifs plus dignes et sensés, elle aurait pu enclencher un mouvement qui se serait fait sentir jusqu'au Bureau des conseillers parlementaires. »  
Graham Zellick, *Additional comments*, dans Graham Zellick, *The law commission and law reform*, page 75.
- <sup>227</sup> On a recommandé aussi en 2000 que le gouvernement de la Nouvelle-Zélande appuie les efforts de son Bureau des conseillers parlementaires en vue de fournir un conseiller parlementaire chargé de rédiger des projets de loi pour le compte de la Commission du droit de la Nouvelle-Zélande.  
Sir Geoffrey Palmer, *Evaluation of the Law Commission*, page 16.
- <sup>228</sup> Dans le rapport qu'il remettait en 1998 à titre de consultant et qui portait sur la commission du droit du Bangladesh, le secrétaire de la Law Reform Commission for England and Wales déclarait ce qui suit :

[TRADUCTION]

« Tous les rapports de la commission du Bangladesh devraient s'assortir de projets de loi, à moins qu'aucune disposition législative ne soit nécessaire pour mettre en œuvre ses recommandations. En temps et lieu, un rédacteur législatif devrait être embauché par la commission. Jusqu'à ce moment-là, un rédacteur législatif détaché par le ministère du Droit devrait se voir confier la tâche de rédiger les projets de loi pour la commission. »

Michael Sayers, *Law reform and the Bangladesh Law Commission*, page 19.

Voir également Francis Bennion, *Additional comments*, dans Graham Zellick, *The law commission and law reform*, page 61.

<sup>229</sup> Lord Hunter, *The meanings and the methods*, actes et documents de la Cinquième conférence du Commonwealth sur le droit, page 5.

<sup>230</sup> [TRADUCTION]

« L'importance et l'urgence de la réforme du droit nécessitent la constitution d'un organisme formé de gens dont la tâche à temps plein consiste à réformer les lois. Une telle commission doit posséder ses propres rédacteurs législatifs pour que les dispositions législatives de réforme puissent être élaborées rapidement. Les facultés de droit doivent accorder une importance suffisante à la recherche juridique en vue de produire un nombre constant de diplômés qui possèdent les qualités voulues pour accomplir ce genre de travail. Les objectifs de réforme du gouvernement doivent être si étroitement liés aux activités de ses organismes de réforme du droit que ceux-ci sont considérés directement pertinents par les autres organismes et ministères. C'est alors seulement que les institutions seront en mesure d'apprécier en général la valeur de la réforme pour le progrès et le développement. »

Edwin Watkins, *Law reform in Jamaica*, actes et documents de la Cinquième conférence du Commonwealth sur le droit, page 28.

<sup>231</sup> Commentaires reçus lors d'une rencontre avec M. Gilles Létourneau, juge à la Cour d'appel fédérale et ancien président de la Commission de réforme du droit du Canada, le 27 janvier 2003, à Ottawa.

<sup>232</sup> Commentaires reçus lors d'une conversation téléphonique avec François Handfield, ancien secrétaire de la Commission de réforme du droit du Canada, le 23 janvier 2003.

<sup>233</sup> [TRADUCTION]

« En bout de ligne, cependant, pour que les efforts de l'organisme ne soient pas vains, ses travaux doivent être réalisés d'une manière qui se traduira, avec un minimum de modifications, par des dispositions législatives. Il est donc extrêmement important que les activités de la commission soient reliées au processus parlementaire. »

Commission de réforme du droit du Canada, *Federal law reform in Canada*, dans *Manifesto for law reform*, page 18.

[TRADUCTION]

« C'est en montrant qu'il est prêt à donner force de loi aux propositions de la commission que le gouvernement prouvera sa détermination à faire évoluer le droit. Il s'agit d'un engagement qui devra s'exprimer par des gestes et non pas uniquement par des paroles.

La commission a le pouvoir de formuler ses recommandations de la manière qu'elle juge la plus appropriée en vue de faciliter leur explication et leur interprétation et, doit-on ajouter, sous une forme qui facilitera leur adoption dans des dispositions législatives qui ressemblent fondamentalement à ces recommandations. À cet égard, il faut évaluer l'opportunité de présenter les recommandations dans un projet de loi accompagnant le rapport. À moins que la commission ne soit en mesure de rédiger le projet de loi qu'elle souhaite présenter, bon nombre de propositions utiles risquent de ne jamais se retrouver dans les lois. En effet, puisque la commission n'est pas un ministère, elle ne pourra pas faire avancer ses propres propositions au Parlement. La présentation d'un projet de loi assorti de commentaires sur les principes et les politiques sous-tendant chaque disposition permettra de focaliser la discussion sur les recommandations de la commission. Cette étape éliminera un délai autrement important entre le moment où les recommandations sont

sont déposées et le moment où elles sont édictées dans un texte législatif. Un tel hiatus pourrait être fatal pour le succès des efforts de la commission.

Il est vital pour la réussite du programme de la commission qu'elle soit vue comme un spécialiste indépendant. Si l'organisme qui formule les recommandations jouit de la confiance du Parlement, des milieux juridiques et de l'ensemble de la population, l'édictation de dispositions législatives sera probablement plus facile et moins longue en conséquence. Il est important à cet égard que la commission soit enjointe à consulter le ministre de la Justice, dans la mesure où elle juge que c'est faisable dans le cadre de ses recommandations. Les échéanciers relèvent bien évidemment du contrôle du parti majoritaire qui constitue le gouvernement en place. La nature des liens entre la commission et le Parlement devra permettre que du temps soit consacré à l'examen de ses propositions. Voilà pourquoi il est exigé que le rapport soit déposé au Parlement dans un délai de 15 jours suivant sa réception par le ministre, de concert avec tous les commentaires que ce dernier souhaite faire à ce sujet. Grâce à cette procédure, les propositions de la commission seront examinées sans délai et des pressions importantes s'exerceront pour qu'elles avancent dans le processus parlementaire. Par son dépôt devant le Parlement, le rapport entre dans le domaine public et le ministre de la Justice peut recevoir des questions sur l'intention du Parlement à l'égard des recommandations faites par la commission. Si le gouvernement ne trouve pas le temps, dans le calendrier parlementaire, de se pencher sur les recommandations de réforme de la commission, il devra en assumer les conséquences. Le risque qu'aucune suite ne soit donnée aux recommandations de la commission est contraire à sa raison d'être. Ne s'agit-il pas après tout d'un organisme consultatif créé par le Parlement lui-même aux fins de recommander des changements aux lois? »

Commission de réforme du droit du Canada, *Federal law reform in Canada*, dans *Manifesto for law reform*, pages 22–24.

234

[TRADUCTION]

« Initialement, je n'entrevois notre responsabilité qu'en fonction de la réforme législative, c'est-à-dire la révision des lois en vigueur. Nous aurions pour mandat d'améliorer et d'actualiser le *Code criminel*, d'ajouter un chapitre aux principes généraux, d'éliminer les dispositions désuètes et d'ajouter des articles portant sur les nouveaux problèmes. Fondamentalement, il s'agissait d'un « ménage » étendu, mais à un degré tel que tout serait refait à neuf, chaque partie étant remplacée jusqu'à ce que l'ensemble soit reconstruit sous une forme nouvelle et améliorée. Toutefois, la nouvelle construction serait limitée par la structure de base de l'ancienne. Le nouveau code serait probablement de loin meilleur à celui que nous avons en ce moment, qui présente de nombreuses lacunes, mais il s'agirait d'un code du même genre, sujet aux mêmes problèmes et aux mêmes inconvénients malgré la présence d'avantages semblables.

De nombreuses raisons justifient que la réforme du droit s'effectue de cette façon. Premièrement, si nous nous donnons ce genre d'objectif limité, nous pouvons espérer mener la tâche à bien et accomplir quelque chose dans un délai raisonnable, c'est-à-dire présenter des modifications et des propositions acceptables assez rapidement. Deuxièmement, nous serions en mesure de nous attaquer à des parties spécifiques l'une après l'autre, mais de manière systématique. Nous pourrions travailler sur le vol et la fraude, par exemple, et soumettre des propositions qui pourraient être intégrées au code actuel ; ensuite, nous pourrions nous tourner par exemple vers l'homicide et faire la même chose, etc. Morceau par morceau, nous pourrions réviser complètement le *Code criminel* en vigueur.

Une telle approche à la pièce offre de nombreux avantages. Non seulement s'agit-il d'une méthode typique de la common law et conforme à notre tradition juridique, mais elle est aussi commode : ceux qui doivent appliquer les lois dans les tribunaux préféreraient, je crois, s'adapter petit à petit aux nouvelles dispositions législatives plutôt que d'avoir à mettre en œuvre un nouveau code du jour au lendemain. J'estime donc que l'approche graduelle conviendrait mieux aux praticiens et aux juges, qu'elle serait davantage conforme à la façon dont la réforme juridique a généralement été effectuée dans le passé et plus simple pour les personnes qui s'en chargent.

Voilà le point de vue qui transparait du programme de recherche initial de la commission. Si j'ose exprimer mon opinion personnelle, et non pas celle de la commission, je dirais que mon insatisfaction n'a cessé de grandir face à cette manière de faire. J'en suis venu à voir la réforme du droit non pas comme une série de réponses censées rester valides au fil des ans, mais bien comme un processus d'approximation successive, où la société découvre quelles sont ses lois et quelle est sa propre nature, ce qui est quelque chose de beaucoup plus large qu'une simple analyse des lois en vigueur et de fondamentalement différent.

Peut-être les lois que nous devrions mettre en place seront-elles radicalement différentes de celles que nous avons en ce moment ; peut-être devrions-nous maintenant établir les principes et les politiques de nos nouvelles dispositions pénales sans nous attarder à la forme qu'elles devraient prendre par écrit. En d'autres termes, nous ne devrions pas réécrire le *Code criminel*, mais bien nous concentrer sur les résultats que nous voulons atteindre avec le nouveau code et sur les valeurs que nous voulons qu'il reflète. Malheureusement, si nous suivions exclusivement cette démarche, aucune recommandation ne serait présentée au ministre pendant un bon bout de temps et nous serions accusés de ne rien faire.

Mais peut-on « faire » quelque chose d'autre que de présenter des propositions concrètes dans un projet de loi? Supposons que trois années passées à examiner le droit pénal ne se traduisent par aucune proposition concrète mais permettent une réflexion rigoureuse, solide et logique sur l'utilisation limitée du droit pénal ; sur l'absence de justification morale de son emploi dans certains domaines du quotidien ; sur la nécessité que toutes les personnes responsables de son administration prennent conscience du fait qu'elles participent toutes à un même système ; sur le rôle et la valeur possibles du crime lui-même dans la société ; sur l'importance de clarifier quels sont les objectifs du droit pénal; sur la valeur de rédiger des dispositions pénales que les citoyens ordinaires peuvent facilement comprendre, etc.? Et supposons que des documents de travail exposant ces points de vue bien raisonnés sur toutes ces questions soient publiés. Est-ce que la commission aurait vraiment « rien » fait? Pourtant, nous aurions séparé le mythe de la réalité et nous nous serions penchés sur ce qu'est réellement le droit.

Dans cette démarche, aucun projet de loi n'accompagnera les documents de travail. En effet, bien que le libellé des nouvelles dispositions législatives soit incertain, au moins une chose serait sûre à mes yeux, et c'est que les nouvelles dispositions ne devraient pas ressembler aux anciennes. Une chose qu'il ne faudrait pas faire, certainement, c'est de parvenir à des conclusions sur la substance et le principe, puis de tout remettre entre les mains d'un rédacteur législatif professionnel : nous devons faire en sorte que le code ait la forme que nous souhaitons lui donner, et non pas ce qu'une personne coincée dans la tradition de rédaction de la common law, avec tous ses problèmes, veut bien en faire. Il s'agit là assurément d'une occasion rêvée de nous détacher de la tradition de la common law, à la rédaction des lois est considérée comme un mystère qui ne peut être percé qu'à la suite d'un long séjour au sein du Bureau des rédacteurs législatifs, et de nous tourner vers la tradition civiliste qui envisage la rédaction des lois comme un autre exercice d'écriture, c'est-à-dire une question qui relève fondamentalement de la grammaire et du style. De cette façon, nous pourrions produire un *Code criminel* qu'une personne ordinaire serait en mesure de comprendre et qui aurait du sens à ses yeux. Nous devrions être capables d'exprimer les règles de droit et les valeurs qui les sous-tendent dans un langage simple pour que les citoyens ordinaires puissent les comprendre, les critiquer et participer au processus de modification. Une fois que le langage du droit se spécialise, la réforme devient la chasse gardée des experts.

Je crois qu'il est juste de dire que les autres membres de la commission vivent le même dilemme que moi à un certain degré du moins. Nous nous sentons obligés de mener à bien notre programme de recherche et, en tant qu'avocats dotés d'un sens pratique, nous voudrions accomplir quelque chose d'utile en droit dans un délai raisonnable. Par ailleurs, nous voudrions que le système de justice pénale soit mieux compris, par nous-mêmes et par les autres. Selon moi, la réforme donnera assez peu de résultats si elle est limitée à des modifications législatives, alors qu'une approche étendue offre des possibilités aussi intéressantes que stimulantes.

Je suis convaincu que le droit pénal est un ensemble de règles qui ne veulent pas dire grand chose pour le citoyen moyen. Elles sont appliquées dans le cadre d'un processus qui peut être défini par les activités des policiers, des tribunaux et des organismes correctionnels. Le citoyen ordinaire vient en contact avec les personnes qui représentent le droit, et c'est par leur interaction avec ces personnes que la plupart des gens connaissent le droit. En ne nous limitant pas au *Code criminel*, nous affirmons que les hommes et les femmes engagées dans le système de justice pénale, c'est-à-dire les policiers, les avocats, les juges, les agents correctionnels, les victimes et les contrevenants sont tout aussi importants pour la réforme du droit que les textes législatifs ; en nous attachant aux opinions, aux attitudes et aux idées préconçues des protagonistes, en analysant et en essayant de comprendre les facteurs qui permettent au système de justice pénale de fonctionner et en communiquant avec le grand public dans un langage dénué de jargon juridique, alors nous parviendrons à un point où les recommandations peuvent être comprises et acceptées.

Le véritable défi en matière de réforme du droit pénal consiste à changer les lois par l'innovation, l'expérience et la vulgarisation et non pas simplement par des recommandations de nature législative adressées au Parlement. »

Commission de réforme du droit du Canada, *The limitations of legislative reform*, dans *Manifesto for law reform*, pages 169–173.

<sup>235</sup> Graham Zellick, *The law commission and law reform*, page 89.

<sup>236</sup> Commentaires reçus lors d'une rencontre avec M. Gilles Létourneau, juge à la Cour d'appel fédérale et ancien président de la Commission de réforme du droit du Canada, le 27 janvier 2003, à Ottawa.

<sup>237</sup> [TRADUCTION]

« Les commissions de réforme du droit sont de telles institutions, qui sont prêtes à faire en sorte que leur travail soit non pas mesuré en fonction de la réponse du législateur mais soumis à l'épreuve du temps et qui disposent du temps nécessaire pour engendrer les idées dont s'inspireront des générations de députés, d'avocats, d'universitaires, de juges, de journalistes, de fonctionnaires, d'analystes et de penseurs — tous membres de la collectivité — pour établir leurs politiques. La valeur des commissions tient au débat public et privé que provoque leur travail sur le plan intellectuel, et non pas uniquement aux textes législatifs qui en découlent. Elles sont importantes en raison de leur capacité de dégager et de mettre en lumière des idées ayant une valeur publique. Et c'est par la qualité de ces idées qu'il faut déterminer la pertinence d'une commission, pas en fonction de préoccupations idiosyncratiques ou idéologiques ou sectorielles, mais bien à la lumière de leur pérennité et de l'intérêt public. »

Commission de réforme du droit de l'Ontario, *Rapport annuel 1991–1992*, page 7.

<sup>238</sup> « À l'occasion de son vingtième anniversaire, la Commission peut s'enorgueillir du nombre impressionnant de ses réalisations, notamment celles d'ordre législatif. Or, la Commission est bien plus qu'un organisme faisant des recommandations au Parlement afin d'améliorer les lois canadiennes. En effet, elle a entrepris un grand nombre de recherches dans divers domaines du droit, et le fruit de ses recherches a fait l'objet de trente-trois rapports, de soixante-trois documents de travail, de soixante-dix-huit documents d'étude publiés et de plus de trois cents documents de soutien inédits. Ces documents ont servi tant aux avocats et aux étudiants qu'aux citoyens en général pour la présentation d'arguments juridiques, pour les explications limpides à l'égard de concepts juridiques complexes qu'ils renferment et aussi comme instruments d'apprentissage. Certaines publications, comme *Notre droit pénal*, *La notion de blâme : la responsabilité stricte*, *Les principes de la détermination de la peine et du prononcé de la sentence* et *La preuve*, sont devenues des classiques dans leur domaine. L'excellence de la recherche juridique effectuée par la Commission est reconnue dans les milieux juridiques nationaux et internationaux et elle a incité des universitaires à effectuer des travaux sur l'historique, le rôle et la philosophie de la Commission, et à faire une analyse critique des travaux de celle-ci. Bon nombre des documents de la Commission ont été traduits en langues étrangères et ont inspiré la réforme du droit dans d'autres pays.

Dans le domaine législatif, les travaux de la Commission ont inspiré la rédaction de l'article de la *Charte canadienne des droits et libertés* relative à la preuve, et ses recommandations ont été intégrées à diverses modifications substantielles et procédurales apportées au *Code criminel du Canada* concernant notamment l'agression sexuelle, la détermination de la peine, le crime d'incendie et le vandalisme, l'aide aux victimes d'actes criminels, les fouilles, les perquisitions et les saisies, de même que les conférences et les requêtes préalables au procès. Les recommandations de la Commission ont contribué à la modification des dispositions législatives fédérales sur l'expropriation et la saisie à l'égard de sommes dues par la Couronne. Ses travaux ont constitué une source d'inspiration pour la modification de la *Loi sur le divorce* et de la *Loi sur la Cour fédérale*, et pour la rédaction de certains articles de la *Loi canadienne sur la protection de l'environnement*.

La Commission a également contribué à la jurisprudence canadienne. Ses rapports, documents de travail et études ont été cités dans plus de 255 jugements, dont 48 arrêts de la Cour suprême du Canada. Les tribunaux se sont servis de ces documents pour connaître l'historique et la raison d'être de certaines lois et pour étayer leur raisonnement juridique dans des domaines comme le droit de la famille, le droit pénal et la procédure pénale, la preuve, le droit administratif et l'interprétation des lois. La Commission peut être particulièrement fière de son apport à l'interprétation et à l'application de la Charte dans le domaine du droit pénal.

La Commission a également exercé une influence sur la pratique du droit comme telle. Par exemple, en 1985, elle a aidé la police régionale de Halton à mettre sur pied et à évaluer un projet pilote (« TIP ») visant

à recueillir des données sur l'enregistrement des interrogatoires policiers. Ses travaux en matière de communication préalable de la preuve ont contribué à modifier la procédure de communication de la preuve avant le procès, et ceux réalisés dans le domaine du droit de la famille ont contribué à la création de cours unifiés de la famille dans certaines provinces. Dans le domaine du droit administratif, ses travaux ont eu une influence sur les méthodes et le fonctionnement de divers organismes fédéraux.

La Commission est demeurée consciente de son obligation d'établir un dialogue avec le public et de le tenir informé des questions liées à la réforme du droit, le public contribuant à son tour aux travaux de la Commission. Des documents sont remis gratuitement au public, lequel est invité à formuler des observations concernant les recommandations qu'ils renferment. Au fil des ans, plusieurs assemblées publiques ont été tenues, de manière informelle, dans diverses régions du pays, et des kiosques d'information ont été dressés à l'occasion de conférences. La Commission a produit des bandes vidéo, des brochures, des feuillets d'information et des questionnaires sur des sujets d'intérêt liés à la réforme du droit, et tant les membres que les chargés de recherche s'adressent au public aussi souvent que possible, compte tenu du temps et des ressources dont ils disposent. »

Commission de réforme du droit du Canada, *Vingtième rapport annuel : 1990–1991*, pages 3-5.

<sup>239</sup> Le Canada est un État fédéral, ce qui veut dire que le pouvoir de faire des lois est partagé entre le Parlement canadien et les assemblées législatives provinciales. Chacun exerce un pouvoir total de légiférer sur les sujets qui relèvent de sa compétence. Le droit constitutionnel, élaboré au fil des décisions judiciaires, définit quels sont ces sujets et leurs limites. Les gouvernements provinciaux ont le pouvoir de faire des lois dans des domaines spécifiques comme l'éducation, les droits de propriété, l'administration de la justice, les hôpitaux, les municipalités, etc., et toute autre question de nature locale ou privée. En outre, les provinces peuvent créer des autorités locales ou municipales qui s'occuperont de questions strictement locales, notamment la réglementation du stationnement ou les normes de construction locales. Le gouvernement fédéral prend en charge tout ce qui touche l'ensemble du Canada, notamment le commerce, la défense nationale, le droit pénal et les services postaux. Selon les tribunaux, la constitution a réparti toutes les compétences législatives possibles entre les autorités fédérales et provinciales. La liste des compétences provinciales est considérée close, de sorte que si un sujet n'entre pas dans un domaine expressément confié aux provinces, il fait partie du champ de compétences du gouvernement fédéral. Est-il nécessaire de préciser que les conséquences de ce partage pratique est une source de débats et de poursuites judiciaires sans fin?

<sup>240</sup> Audrey Macklin, *Law reform error : Retry or abort?*, Dalhousie Law Journal, volume 16, 1993, page 396.

<sup>241</sup> Audrey Macklin, *Law reform error : Retry or abort?*, Dalhousie Law Journal, volume 16, 1993, pages 399 et 400.

<sup>242</sup> Audrey Macklin, *Law reform error : Retry or abort?*, Dalhousie Law Journal, volume 16, 1993, page 396.

Un professeur de la faculté de droit de l'Université Dalhousie, à Halifax, Mme Teresa Scassa, a effectué un examen détaillé qui montre que les rapports et les documents de travail en droit pénal constituent 71 % de la production de la commission. Teresa Scassa, *A critical overview of the work of the Law Reform Commission of Canada : Learning from the past*, Atlantic Institute of Criminology, conférence sur la réforme des lois fédérales, rapport final, annexe C, page 4.

<sup>243</sup> [TRADUCTION]

« La CRDC en tant que mécanisme de réforme socio-politique ne constitue plus un volet pertinent de la réponse de l'État canadien à la réalité sociale actuelle ; le temps a rendu cette stratégie dépassée. La commission était une réponse libérale idéale au souhait d'ouvrir l'arène politique et de régler les questions de style avec plus d'efficacité. Cependant, sa capacité même de transformer les lois la rend dangereuse une fois que le conflit amène la remise en question des bases fondamentales de notre organisation sociale. Autrement dit, l'État canadien est peu susceptible de souhaiter ou de tolérer beaucoup plus de la commission qu'une réforme technique. »

Ross Hastings and R. P. Saunders, *Social control, state autonomy and legal reform : The Law Reform Commission of Canada*, dans *State control : Criminal justice politics in Canada*, page 142.

<sup>244</sup> Christine Boyle, *Criminal law and procedure : Who needs tenure?*, Osgoode Hall Law Journal, volume 23, numéro 3, 1985, pages 435 et 436.

<sup>245</sup> Audrey Macklin, *Law reform error : Retry or abort?*, Dalhousie Law Journal, volume 16, 1993, page 404.

<sup>246</sup> Audrey Macklin, *Law reform error : Retry or abort?*, Dalhousie Law Journal, volume 16, 1993, page 408.

<sup>247</sup> Audrey Macklin, *Law reform error : Retry or abort?*, Dalhousie Law Journal, volume 16, 1993, page 415.

Ross Hastings et R. P. Saunders ont dit à peu près la même chose :

[TRADUCTION]

« Malgré un financement généreux et l'intention initiale de procéder à des recherches fondamentales et à des consultations étendues dans le cadre de la réforme des lois, la CRDC est relativement peu connue à l'extérieur de la profession juridique. »

Ross Hastings and R. P. Saunders, *Social control, state autonomy and legal reform : The Commission de réforme du droit du Canada*, dans *State control : Criminal justice politics in Canada*, page 129.

<sup>248</sup> La synthèse de la consultation menée à Halifax en 1993 contenait l'affirmation suivante :

[TRADUCTION]

« Bien que la procédure et les domaines d'intérêt de la CRDC aient été abondamment critiqués et qu'il n'y ait aucun désir généralisé de rétablir la commission, on appréciait la qualité de son travail, que ce soit les rapports, les documents de discussion ou les consultations. La commission était considérée apporter une grande aide aux fonctionnaires du système de justice (les juges et les bureaucrates, par exemple) ainsi qu'aux universitaires, particulièrement dans les provinces atlantiques, où les bureaucraties sont de petite taille et où les ressources budgétaires sont si limitées. Il est certain que tous s'entendaient pour dire qu'il existe désormais un vide à combler. »

Atlantic Institute of Criminology, conférence sur la réforme des lois fédérales, rapport final, *Federal law reform : An overview and synthesis of the Atlantic Region Consultation*, page 6.

<sup>249</sup> [TRADUCTION]

« Une commission de réforme du droit a pour tâche de réformer les lois. Certains pensent par conséquent que sa seule fonction consiste à faire adopter des dispositions législatives. Ce n'est pas le cas. Bien que ce but soit certainement important, il ne s'agit que d'une des diverses facettes du processus de réforme. L'édition de textes législatifs dans notre société moderne est un exercice lent et complexe. De nombreux intérêts contradictoires souhaitent qu'il y ait des changements et des améliorations ou de nouvelles lois. Il arrivera que, malgré son bien-fondé, un nouveau texte législatif ne soit pas adopté parce qu'il ne reçoit pas une aussi grande priorité que d'autres points figurant au programme législatif. Le temps que peut consacrer le Parlement aux mesures législatives est limité ; il accorde donc la plus grande priorité aux enjeux controversés qui font l'objet des plaintes les plus véhémentes de la part du grand public et des médias, entre autres la peine capitale, la prostitution, la pornographie et — plus récemment — l'avortement. S'il est indéniable que ces questions sont importantes, il y a de nombreuses autres lois qui doivent être révisées mais qui ne sont pas placées en tête de la liste des priorités parce qu'elles sont moins visibles. Il est injuste de mesurer le succès d'une commission de réforme du droit en utilisant simplement le nombre de dispositions législatives qui ont été édictées. »

Commission de réforme du droit du Canada, *Making law reform happen*, dans *Making law reform happen*, page 291.

<sup>250</sup> [TRADUCTION]

« La Commission de réforme du droit du Canada a apporté une contribution énorme dans la sphère non législative. La recherche est en effet le précurseur de la réforme. La raison d'être d'un organisme de réforme du droit réside donc dans la recherche qu'il effectue préalablement à ses recommandations. La publication et la diffusion de cette recherche agissent comme catalyseurs, incitant d'autres juristes canadiens à réaliser des études et à rédiger des articles sur les questions nécessitant une réforme. Ces recherches soumettent également les travaux de la commission à une analyse critique objective. Un grand nombre

d'articles ont été rédigés sur notre commission, son histoire, sa fonction, sa philosophie et ses recommandations. Toutes ces activités savantes stimulent les réflexions sur la réforme du droit, permettent de mieux comprendre les enjeux et contribuent à promouvoir la mise en œuvre formelle ou informelle des recommandations de la commission.

L'excellente qualité des recherches effectuées par notre commission est reconnue par tous. Sa réputation d'excellence est fermement établie, tant au Canada qu'à l'étranger. [...] Les demandes visant nos publications proviennent de partout dans le monde, et certains de nos ouvrages ont été traduits. Les juristes de bien des pays s'appuient sur nos travaux, les ont louangés et critiqués dans les revues spécialisées de droit. De la sorte, la commission a permis le rayonnement des connaissances canadiennes en droit dans d'autres pays.

En plus de stimuler les recherches savantes, la commission offre une excellente formation aux jeunes juristes qui viennent de terminer leurs études. [...] Après avoir quitté la commission, bon nombre de chercheurs ont poursuivi leurs travaux. Certains sont devenus professeurs de droit, des décideurs au sein du gouvernement ou des praticiens étroitement impliqués dans la réforme des lois. Nous croyons que, par l'entremise de ses recherches en droit, la commission a contribué à favoriser, établir et faire connaître, au Canada comme à l'étranger, une perspective typiquement canadienne sur la théorie du droit.

La commission a aussi pour rôle d'éduquer la population. [...] Il ne fait aucun doute qu'une partie de nos efforts visant à améliorer les lois passe par un dialogue avec les Canadiens. Nous voulons savoir ce que les gens pensent de nos lois actuelles, comment ils croient qu'elles peuvent être améliorées et si des recommandations de la commission peuvent éliminer certaines de leurs inquiétudes.

La commission procède à ce dialogue de différentes manières. Elle organise par exemple des rencontres publiques informelles. Au fil des ans, nous avons tenu de telles rencontres dans des villes différentes dans la plupart des provinces canadiennes [...]. Les sujets abordés comprenaient les châtiments corporels, la violence dans les sports, la violence conjugale, la pollution et l'intoxication criminelle.

La commission distribue aussi gratuitement l'ensemble de ses publications et le grand public est invité à faire ses commentaires sur nos recommandations. Les réponses sont consignées et les suggestions sont examinées lors de la formulation de nos recommandations finales au Parlement. [...]

Une troisième contribution de la commission a été l'élaboration d'une jurisprudence canadienne au fil des décisions rendues par les tribunaux qui s'appuient sur nos travaux. Nos publications offrent une analyse indépendante et savante qui peut facilement s'intégrer aux motifs des jugements. Tout récemment, avec l'édiction de la *Charte canadienne des droits et libertés*, les recommandations de la commission, qui s'inspirent des principes contenus dans la charte, ont permis aux juges de résoudre certains points juridiques. Nos documents ont été cités dans 200 décisions publiées, dont 30 étaient des arrêts de la Cour suprême du Canada. »

Commission de réforme du droit du Canada, *Making law reform happen*, dans *Making law reform happen*, pages 292–295.

<sup>251</sup> Commentaires reçus lors d'une rencontre avec M. Antonio Lamer, ancien juge en chef du Canada et ancien président de la Commission de réforme du droit du Canada, le 16 janvier 2003, à Ottawa. Commentaires aussi reçus lors d'une conversation téléphonique avec M. François Handfield, ancien secrétaire de la Commission de réforme du droit du Canada, le 23 janvier 2003.

<sup>252</sup> [TRADUCTION]

« La contribution des commissions de réforme du droit ne se limite pas à la réforme des lois : les organismes de réforme effectuent de la recherche, éduquent la population, aident l'appareil judiciaire et favorisent le changement des comportements. Voilà toutes des activités importantes qui encouragent par le fait même la réforme du droit. Elles modifient le contexte juridique et facilitent donc les changements législatifs. Toutes ces réalisations sont importantes et s'ajoutent à la réforme des lois. »

Commission de réforme du droit du Canada, *Making law reform happen*, dans *Making law reform happen*, pages 309 et 310.

<sup>253</sup> [TRADUCTION]

« Le mandat et la composition des organismes de réforme du droit, du moins comme je les entends, sont généralement plus larges que le mandat et la composition des mécanismes de réforme du droit gouvernementaux, peu importe leur forme, qu'il s'agisse d'une direction de l'élaboration des politiques ou d'une



direction de la réforme des lois. En effet, les mécanismes gouvernementaux se mettent toujours au service du gouvernement en place. Les fonctionnaires qui préparent les propositions possèdent nécessairement des liens privilégiés avec leur ministre, et ces liens peuvent nuire à leur objectivité et restreindre considérablement les discussions publiques. Il se peut qu'une initiative ne soit pas l'objet d'un débat public ouvert et complet jusqu'à ce qu'elle soit présentée sous forme de projet de loi à l'assemblée législative. Ce n'est pas toujours une mauvaise chose : on peut faire valoir que cette méthode est efficace et légitime. Cependant, une des caractéristiques distinctives du travail des organismes de réforme du droit indépendants au Canada est la consultation étendue et complète sur tous les aspects des travaux à toutes les étapes, qu'il s'agisse de points techniques du droit ou d'enjeux relevant de la politique sociale, peu importe qu'ils visent à corriger une lacune ou à prévoir l'avenir pour les cinq ou dix années suivantes. Ce fait est indubitablement lié en partie à la nature des destinataires des recommandations de ces organismes, qui sont l'État, mais également les universitaires, les avocats, les juges, d'autres organismes de réforme du droit et la population en général. Tous ces organismes évoluent en fait dans un marché des idées. La mise en œuvre de leurs recommandations, bien qu'elle soit appréciée, n'est pas la seule mesure de leur succès : la création d'un débat éclairé peut être en soi véritablement utile. »

Christopher Curran, *Law reform in the lean, mean '90s*, conférence sur la réforme des lois fédérales, rapport final, page 2 et 3.

254

[TRADUCTION]

« En tête de ma liste des critères qui n'en sont pas figure la mise en œuvre des recommandations. Si nous acceptons qu'une bonne partie de ce que nous étudions devrait viser plusieurs années à venir, il est clair que le but le plus grand auquel nous pouvons aspirer, et c'est d'apporter une contribution notable à la clarification des enjeux lors d'un débat public que nous provoquons ou que nous élargissons au moyen de notre travail. [...] En offrant une analyse solide, nous aidons non seulement les décideurs élus, mais ceux qui les importunent. Avec de la chance, en choisissant le bon moment et en publiant des rapports convaincants, nous pouvons avoir à l'occasion la satisfaction de voir nos recommandations édictées sous forme de dispositions législatives, mais ce fait ne peut jamais être la mesure exclusive de notre pertinence ou de la pleine réalisation de notre mandat. »

Rosalie Abella, *The role of law reform commissions*, compte rendu d'une rencontre des organismes de réforme du droit du Commonwealth qui s'est tenue à Auckland, en Nouvelle-Zélande, 1990, page 100.