

## Les Cahiers de droit



Stanley, M. MAKUCH, *Canadian Municipal and Planning Law*, Toronto, Carswell, 1983, 325 p., ISBN 0-459-35700-X (cartonné), ISBN 0-459-36100-7 (souple).

Jacques L'Heureux

Volume 26, numéro 4, 1985

URI : <https://id.erudit.org/iderudit/042710ar>

DOI : <https://doi.org/10.7202/042710ar>

[Aller au sommaire du numéro](#)

Éditeur(s)

Faculté de droit de l'Université Laval

ISSN

0007-974X (imprimé)

1918-8218 (numérique)

[Découvrir la revue](#)

Citer ce compte rendu

L'Heureux, J. (1985). Compte rendu de [Stanley, M. MAKUCH, *Canadian Municipal and Planning Law*, Toronto, Carswell, 1983, 325 p., ISBN 0-459-35700-X (cartonné), ISBN 0-459-36100-7 (souple).] *Les Cahiers de droit*, 26(4), 1089–1095. <https://doi.org/10.7202/042710ar>

fondamental. Pour cela, de nouveaux travaux doivent être entrepris sur le sujet. Mais, jusqu'ici, les juristes et autres personnes intéressées par ce droit ne possédaient pas d'outil de repérage leur permettant de faire de fructueuses recherches.

Ce vide ressenti dans la recherche relative au domaine du droit international humanitaire a été comblé par la *Bibliography of International Humanitarian Law Applicable in Armed Conflicts*. Plus de 5 000 titres d'articles et de livres, inscrits dans leur langue originale — la majorité des titres étant en français, anglais, espagnol, allemand et italien —, forment une excellente banque de données.

La bibliographie, divisée en trois grandes parties (références générales, conflits armés internationaux et conflits armés non internationaux), retrace plus d'un siècle de littérature dans le domaine du droit international humanitaire. Elle est conçue afin de permettre une recherche rapide et efficace tant sur des points généraux (ex. : méthodes et moyens de combat) que particuliers (ex. : ruse et perfidie) du droit en question.

Un système décimal de classification générale des données rend plus pratique l'utilisation de l'ouvrage, dont les références sont classées alphabétiquement pour chaque partie, chapitre, sous-chapitre et section. Le plan de classification, la table analytique ainsi que la table des matières y sont rigoureusement construits afin de profiter au maximum de la multitude de références contenues dans la bibliographie. De plus, si l'on s'enquiert des ouvrages écrits par un particulier, l'index des noms d'auteur est d'un grand secours.

La bibliographie s'avère une aide précieuse, un instrument de travail fonctionnel et efficace, ainsi qu'une indispensable base de départ à toute recherche en droit international humanitaire. Il est à souhaiter qu'un supplément ou une réédition soit faite d'ici peu, question de couvrir

la période de temps écoulée depuis la parution de cet ouvrage.

Diane GUILLEMETTE  
*Université Laval.*

Stanley, M. MAKUCH, **Canadian Municipal and Planning Law**, Toronto, Carswell, 1983, 325 p., ISBN 0-459-35700-X (cartonné), ISBN 0-459-36100-7 (souple).

Depuis plusieurs années, l'ouvrage de base en droit municipal est, au Canada anglais, celui de M<sup>e</sup> I.M. Rogers intitulé *The Law of Canadian Municipal Corporations* (2 vol., 2<sup>e</sup> éd., Toronto, Carswell, 1971). Cet excellent ouvrage, axé davantage vers le droit ontarien mais référant aussi à la législation et à la jurisprudence d'autres provinces, y compris le Québec, a l'avantage d'être clair et très détaillé, mais l'inconvénient d'être très peu critique tant vis-à-vis la loi que vis-à-vis la jurisprudence. Par ailleurs, il ne fait aucune place à la doctrine. En fait, il ne contient même aucune référence à un ouvrage ou à un article.

Le *Canadian Municipal and Planning Law* du professeur Stanley M. Makuch se veut un complément à l'ouvrage de M<sup>e</sup> Rogers. Il envisage le droit municipal dans un contexte plus large. Il est critique tant vis-à-vis la loi que vis-à-vis la jurisprudence. Il réfère à la doctrine et la discute. Par contre, l'exposé du droit est bref et tous les aspects du droit municipal ne sont pas abordés. En fait, malgré son titre très général, il constitue davantage une étude critique de certains aspects fondamentaux du droit municipal qu'une véritable synthèse de celui-ci. La critique est toujours très intéressante.

L'ouvrage du professeur Makuch porte, par ailleurs, sur le droit de certaines provinces canadiennes et non, malgré son titre, sur le droit canadien. La part du Québec est très mince. Seules huit pages réfèrent à des dispositions de lois québécoises dont cinq à la seule *Loi sur la communauté*

urbaine de Montréal et aucune à l'importante *Loi sur la fiscalité municipale*. En fait, le Nouveau-Brunswick (une page), l'Île du Prince-Édouard (une page) et Terre-Neuve (six pages) sont les seules provinces plus mal traitées que le Québec sur ce point. Les originalités québécoises sont pour la plupart ignorées, en particulier celles relatives à la fiscalité et à l'accès à l'information. Aucune référence n'est faite à un jugement d'une cour québécoise et seules trois références le sont à des arrêts de la Cour suprême du Canada ou du Conseil privé dans des affaires provenant du Québec. Une seule référence est faite à la doctrine québécoise. L'ouvrage fondamental du professeur Lorne Giroux, *Aspects juridiques du règlement de zonage au Québec* (Québec, Presses de l'Université Laval, 1979), qui pourtant analyse la jurisprudence anglo-canadienne en matière de zonage, n'est même pas mentionné. La portion congrue ainsi accordée à l'une des plus importantes provinces canadiennes dans un ouvrage intitulé *Canadian Municipal and Planning Law* est, il faut le dire, proprement inacceptable.

Le professeur Makuch a divisé son ouvrage en huit chapitres.

Dans le premier, il traite de l'importance et du but des institutions municipales. Il déclare, avec raison que la tâche fondamentale des gouvernements locaux est « to reflect and provide for the needs and priorities of individuals within their community » (p. 3). Il ajoute : « The meaningful rationale for local governments... is to provide for local decisions respecting local political matters » (p. 5).

Le deuxième chapitre est consacré à l'organisation du gouvernement municipal : conseil, maire, comités, personnel administratif, organismes dotés de pouvoirs locaux, municipalités régionales. L'auteur y regrette que « the internal organization and structure of municipal government is designed to ensure proper and efficient administration of services rather than to ensure political responsiveness » (p. 7). Afin que les municipalités représentent et appliquent mieux

les valeurs locales, il propose de diviser la municipalité en districts électoraux, de faire élire un conseiller par district, de faire élire le maire par le conseil, de créer un comité exécutif élu par le conseil, de donner davantage de discrétion au conseil dans l'organisation de l'administration, de faire relever de la municipalité les organismes dotés de pouvoirs locaux et de faire des municipalités régionales de « viable political units in their own rights, ready to respond to local political needs and wants » (p. 51).

Nous sommes entièrement d'accord sur la division de la municipalité en districts électoraux et l'élection d'un seul conseiller par district. Une telle organisation permet, en effet, une meilleure représentation des intérêts et des valeurs des divers groupes qui forment la population d'une municipalité. L'élection de tous les conseillers par l'ensemble de la municipalité empêche, en particulier, les groupes minoritaires d'élire des représentants au conseil, même s'ils sont majoritaires dans certaines parties de celle-ci.

Par contre, l'élection du maire par le conseil serait, à notre avis, malheureuse. Il nous paraît très important, en effet, pour le prestige et la représentativité du maire, que celui-ci soit élu par toute la population et non par les seuls conseillers ou, en fait, lorsqu'un parti est majoritaire, par les seuls conseillers membres de ce parti. Il nous paraît très important que la population choisisse son maire. Il y a lieu de souligner à ce sujet que le fait de voter pour un conseiller ne signifie pas qu'on désire le voir maire.

L'élection des membres du conseil exécutif par le conseil nous paraît aller de soi. Un tel comité ne nous semble, toutefois, vraiment utile que dans le cas de municipalités d'une certaine importance.

Nous sommes, par ailleurs, entièrement d'accord avec les recommandations relatives à l'administration et aux organismes dotés de pouvoirs locaux. Les municipalités ne pourront remplir leur rôle, en effet, que si elles jouissent d'une large discrétion et ne

sont pas sans cesse contrôlées par des organismes provinciaux.

Finalement, en ce qui concerne les municipalités régionales, nous croyons, comme le professeur Makuch, que les membres du conseil de telles municipalités devraient être élus directement par la population et non pas être choisis comme délégués des municipalités locales. Une telle élection clarifierait leur responsabilité politique et diminuerait les querelles de clocher, chaque conseiller n'ayant plus le double rôle de membre du conseil de la municipalité régionale et de membre du conseil et délégué de la municipalité locale. Nous croyons aussi, comme l'auteur, que les municipalités régionales doivent posséder les pouvoirs requis pour jouer un rôle véritable sur le plan régional. La municipalité de base doit cependant, à notre avis, demeurer la municipalité locale parce qu'elle est celle qui est la plus près de la population et la plus susceptible de susciter une réelle participation de celle-ci.

Le troisième chapitre porte sur les finances municipales : sources de revenus, emprunts, évaluation, taxation. L'auteur y critique la proportion très importante des subventions dans le montant total des revenus des municipalités. Il a raison de le faire puisque l'autonomie municipale suppose nécessairement une autonomie financière, c'est-à-dire des sources de revenus pour la plus grande partie autonomes. Il oublie, toutefois, complètement l'exception du Québec où, depuis la réforme sur la fiscalité municipale, les subventions provinciales ne forment plus qu'une mince proportion (2,2% en 1983) des revenus municipaux.

Relativement aux emprunts à long terme, le professeur Makuch est d'avis que le contrôle gouvernemental ne devrait porter que sur la capacité financière de la municipalité, mais non sur les détails ni sur l'opportunité du projet, et que l'approbation des électeurs ne devrait pas être requise. Nous partageons son opinion quant au contrôle gouvernemental pour des motifs

d'autonomie municipale. Par contre, nous différons d'avis quant à l'approbation des électeurs. Cette approbation nous paraît, en effet, représenter une garantie importante pour les contribuables de la municipalité, c'est-à-dire pour ceux qui auront à payer les taxes imposées pour rembourser ces emprunts. Les seuls contribuables consultés doivent être, cependant, ceux qui sont réellement affectés par la décision.

L'auteur critique, par ailleurs, le nombre élevé d'exemptions de taxes. Nous sommes de son avis. Il ne faut pas, en effet, confondre la taxation et la subvention. Les exemptions ne doivent pas constituer des subventions forcées, ce qui serait évidemment contraire à l'autonomie municipale.

Le quatrième chapitre est consacré aux limites législatives et judiciaires aux pouvoirs des municipalités, limites découlant, comme le fait remarquer le professeur Makuch, du statut inférieur de ces dernières.

L'auteur y étudie d'abord les limites législatives. Il fait remarquer que les municipalités peuvent être considérées soit comme des autorités législatives dotées de vastes pouvoirs garantis par la constitution et souveraines à l'intérieur de ces pouvoirs, soit comme des autorités dotées de pouvoirs limités et constituant surtout un instrument administratif des autorités provinciales, soit enfin, solution de moyen terme, comme des autorités dotées de pouvoirs leur permettant d'établir leurs propres politiques, mais soumises aux normes minimales établies par les autorités provinciales, ainsi qu'aux restrictions et limitations imposées par ces dernières. Il est d'avis que les municipalités canadiennes correspondent davantage à la deuxième catégorie qu'aux deux autres. Quant à lui, il favorise la troisième catégorie. Personnellement, nous favorisons des municipalités très autonomes, relevant des provinces mais protégées dans les constitutions provinciales.

Le professeur Makuch étudie ensuite les limites suivantes aux pouvoirs des municipalités : l'interprétation restrictive de ceux-ci, l'irrationalité, la discrimination, la précision et la mauvaise foi. Il est d'avis que

l'application stricte de ces limites par les tribunaux nuit à l'efficacité et à la souplesse des autorités municipales. Il croit que les provinces devraient donner aux municipalités des pouvoirs plus généraux. Il pense que l'octroi de tels pouvoirs et l'élimination de la règle de l'interprétation stricte des pouvoirs municipaux permettraient aux municipalités de développer davantage leurs propres politiques et de mieux répondre aux besoins et désirs locaux. Il croit encore que les conseils municipaux devraient obtenir, sous certaines conditions, le pouvoir de délégation.

Nous sommes aussi favorables à l'octroi de pouvoirs généraux et à l'abolition de la règle de l'interprétation stricte. De plus, nous croyons aussi que les conseils municipaux devraient avoir un certain pouvoir de délégation. Contrairement au professeur Makuch, toutefois, nous favorisons une protection constitutionnelle afin d'améliorer et de protéger le statut des municipalités. À notre avis, toutefois, les municipalités doivent continuer à relever des provinces et leur protection constitutionnelle devrait être incluse dans les constitutions provinciales et non dans la constitution fédérale.

L'auteur traite enfin de la responsabilité extra-contractuelle des municipalités.

Il déclare à ce sujet que les « Canadian courts and particularly the Supreme Court of Canada have placed heavy reliance on categorizing discretionary authority as "planning" or "operational" in determining whether to allow an action in negligence » (p. 154). À notre avis, la Cour suprême du Canada a été encore plus loin et a admis carrément que la municipalité engage sa responsabilité lorsqu'elle exerce ses pouvoirs d'exécution, mais non lorsqu'elle exerce ses pouvoirs discrétionnaires de nature politique (*Welbridge Holdings c. Metropolitan Corporation of Greater Winnipeg*, [1971] R.C.S. 957; *Barrett c. District of North Vancouver*, [1980] 2 R.C.S. 418; *Ville de Kamloops c. Neilson*, (1984) 2 R.C.S. 2 (C.S. Can.)). L'arrêt *Kamloops* a été

rendu, toutefois, après la rédaction de l'ouvrage du professeur Makuch.

L'auteur est d'avis, par ailleurs, que l'immunité ne devrait jamais jouer dans le cas d'actes *ultra vires*. Nous ne partageons pas cette opinion. À notre avis, la responsabilité doit découler d'une faute et non de l'illégalité d'un acte. Il y a lieu d'ajouter que l'interprétation des lois est souvent très difficile et qu'en conséquence il nous paraîtrait excessif de faire tomber l'immunité dès qu'il y a *ultra vires* à cause d'une erreur d'interprétation.

L'auteur ajoute encore que le but de l'immunité de la municipalité « is to ensure that courts do not inappropriately replace their values for those of governmental decision-makers—both elected and appointed » (p. 172). Cette remarque est très juste. Les municipalités doivent être dirigées par leurs conseils élus et non par les tribunaux.

L'auteur en conclut que la nature quasi judiciaire d'une décision ne devrait pas la rendre nécessairement couverte par l'immunité. Il n'est pas d'accord sur ce point avec les jugements dans les affaires *Welbridge Holdings (supra)* et *Bowen c. City of Edmonton No 2* ((1977) 80 D.L.R. (3d) 501, 3 M.P.L.R. 129 (T.D.)). Nous partageons entièrement son opinion. Le recours en responsabilité était basé, dans l'affaire *Welbridge Holdings*, sur le défaut d'avoir donné les avis requis par règlement de la municipalité préalablement à l'adoption d'une modification au règlement de zonage et, dans l'affaire *Bowen*, sur le défaut d'avoir étudié la stabilité du sol, tel que requis par la loi, avant d'approuver un plan de subdivision. Dans ces deux cas, comme le fait remarquer le professeur Makuch, « to allow such an action would not, however, have resulted in the courts' replacing their values for those of the decision-makers » (p. 167).

Le cinquième chapitre porte sur la planification et les plans d'urbanisme régionaux et locaux. L'auteur y insiste avec raison sur le caractère politique de tels

plans. Il discute aussi assez brièvement du contenu d'un plan et de la conformité des règlements d'urbanisme aux plans.

Le sixième chapitre traite de la réglementation d'urbanisme : nuisances, *restrictive covenants*, zonage, contrôle direct (*development control*), démolition, lotissement. Il insiste davantage sur le zonage et les techniques pouvant l'améliorer ou le remplacer.

L'auteur pense, avec raison, que, dans l'interprétation d'un règlement de zonage, les tribunaux doivent avoir sans cesse à l'esprit le but du zonage et des lois d'urbanisme. Il rejette, par ailleurs, la distinction faite par la Cour suprême du Canada dans l'affaire *R. c. Bell* ([1979] 2 R.C.S. 212) voulant que le règlement de zonage puisse réglementer les usages, mais non les personnes. Nous ne partageons pas son opinion sur ce point. À notre avis, le but du zonage n'est pas de réglementer les personnes qui utilisent les constructions et les terrains et le pouvoir de faire un règlement de zonage ne comprend certainement pas celui d'interdire, comme dans l'affaire *Bell*, que des personnes non liées par des liens de sang, de mariage ou d'adoption puissent occuper des logements loués dans une zone de la municipalité. Par contre, il faut donner au mot « usage » son plein sens. À ce sujet, l'occupation d'un logement par une seule communauté domestique nous paraît toucher à l'usage du logement et au but du zonage. En conséquence, le règlement de zonage peut n'autoriser dans une zone que les logements occupés par une seule communauté domestique. C'est d'ailleurs ce qu'a jugé la *High Court* de l'Ontario dans l'affaire *Smith c. Township of Tiny* ((1980) 107 D.L.R. 483, 12 M.P.L.R. 141). Ce jugement complète mais, à notre avis, ne contredit nullement l'arrêt *Bell*, contrairement à ce que laisse entendre le professeur Makuch.

Ce dernier insiste, d'autre part, grandement sur les inconvénients du zonage et, en particulier, sur sa rigidité. Il remarque, avec raison, que cette rigidité est atténuée

par la jurisprudence qui autorise le zonage parcellaire (*spot zoning*) et celle qui autorise le zonage temporaire (*holding category*). Il semble favoriser, toutefois, même si son opinion n'est pas tout à fait claire sur le sujet, le remplacement du zonage par la technique de contrôle direct (*development control*). Nous ne sommes pas de cet avis. La technique de contrôle direct a comme grand avantage sa souplesse. Elle nous paraît, par contre, présenter des risques d'arbitraire et suppose, pour protéger la population, des auditions et des appels qui ont pour effet de l'alourdir. Elle suppose enfin un personnel dont une petite municipalité ne peut facilement bénéficier.

Le septième chapitre est consacré aux droits du propriétaire : droit au permis de construire et droits acquis.

L'auteur n'est pas d'accord avec la règle établie par l'arrêt de la Cour suprême du Canada dans l'affaire *City of Ottawa c. Boyd Builders* ([1965] R.C.S. 408) voulant qu'un propriétaire ait droit *prima facie* à un permis de construire lorsque sa demande est conforme à la loi et aux règlements municipaux au moment où elle est présentée et qu'une modification postérieure au règlement de zonage ne puisse lui faire perdre ce droit que si la municipalité prouve qu'elle avait, au moment de la demande, une intention claire de modifier le zonage de la propriété en question, qu'elle a agi de bonne foi et qu'elle a agi avec diligence. Il donne pour motif que « planning statutes are designed to allow municipalities to make trade-offs between competing interests » (p. 261) et que la règle de *Boyd Builders* permet aux tribunaux de substituer leurs propres jugements de valeur à ceux des municipalités. Il ajoute que cette règle favorise les droits des propriétaires qui demandent des permis aux dépens de ceux des propriétaires voisins. Il ajoute encore qu'une municipalité ne peut prévoir à l'avance tous les problèmes et que « to prevent legislating after the discovery of the difficulty severely limits the ability of the municipality to grant protection »

(p. 253). Il pense que le propriétaire ne devrait pas avoir droit au permis, même si sa demande était conforme au moment où elle a été faite, lorsqu'elle est devenue non conforme par suite d'une modification postérieure au règlement de zonage, sauf si la municipalité n'a pas agi avec suffisamment de célérité. Le règlement pourrait, par ailleurs, naturellement être contesté pour mauvaise foi. Nous croyons aussi que la règle de *Boyd Builders* défavorise trop les propriétaires voisins et qu'elle est, de plus, irréaliste en présumant qu'une municipalité peut tout prévoir à l'avance. Cette règle devrait certainement être, tout au moins, nuancée.

L'auteur traite assez brièvement des droits acquis qu'il base simplement sur la nécessité de compenser pour la cessation d'usages existants. Il ne traite donc nullement de la base théorique des droits acquis, laquelle n'est d'ailleurs pas propre au zonage. Par ailleurs, il favorise une interprétation restrictive des droits acquis en donnant pour motif qu'un usage non conforme est indésirable. Nous croyons aussi que les droits acquis doivent être interprétés restrictivement. Il y a lieu de remarquer à ce sujet que le droit acquis ne porte que sur la situation juridique qui existait au moment de l'interdiction.

Le huitième et dernier chapitre porte sur l'accès à l'information, les avis, les auditions, le contrôle administratif et les conflits d'intérêts.

Le professeur Makuch y insiste à juste titre sur la nécessité que la population ait accès à l'information et bénéficie des avis et auditions nécessaires pour être au courant des agissements de la municipalité et « to participate in the shaping of one's community » (p. 268). La participation de la population est, en effet, essentielle pour que les institutions municipales jouent leur rôle véritable.

Il se montre, par ailleurs, défavorable à l'octroi à des tribunaux administratifs du pouvoir de modifier des décisions municipales en substituant leurs propres jugements

de valeur à ceux de la municipalité. « The values of an elected body representing the area affected, rather than the values of an appointed body, which is not accountable, would seem preferable » (p. 29) déclare-t-il à ce sujet. Nous partageons cette opinion. Les municipalités doivent constituer un véritable ordre de gouvernement et non pas être sans cesse contrôlées par d'autres organismes.

Relativement aux conflits d'intérêts, l'auteur est défavorable à ce que les contrats entre une municipalité et un membre de son conseil soient interdits et entraînent la disqualification de ce dernier. Il trouve cette approche trop rigide. Il pense que de tels contrats devraient être autorisés à condition que le membre du conseil divulgue ses intérêts et ne participe pas à la discussion et au vote sur le sujet. Nous ne partageons pas cette opinion. À notre avis, la divulgation des intérêts et l'absence de participation à la discussion et au vote n'empêchent pas que le membre du conseil, tant par sa qualité de membre du conseil, que par les informations qu'il possède à ce titre et les relations qu'il a avec les autres membres du conseil et avec les fonctionnaires municipaux, se trouve dans une situation privilégiée pour obtenir des contrats et, dans le cas où des soumissions sont requises, pour présenter des soumissions lui donnant une meilleure chance d'obtenir le contrat. Il se trouve aussi dans une situation privilégiée relativement à l'exécution du contrat. Cette situation privilégiée nous paraît très dangereuse. L'interdiction et la disqualification peuvent être assouplies par des exceptions. À notre avis, elles doivent, toutefois, exister comme règle.

L'ouvrage du professeur Makuch contient une table des jugements et une table de lois, mais curieusement aucune bibliographie.

*Canadian Municipal and Planning Law* pourra décevoir celui qui pense y trouver une synthèse du droit canadien en la matière. Il est, toutefois, très précieux

comme étude critique de certains aspects fondamentaux de ce droit. Sa lecture est aussi intéressante que stimulante.

Jacques L'HEUREUX  
*Université Laval.*

Comité d'étude sur les infractions sexuelles à l'égard des enfants et des jeunes, **Infractions sexuelles à l'égard des enfants** (Rapport Badgley), vol. I et II, Ottawa, ministère des Approvisionnementnements et Services Canada, 1984.

Les Canadiens doivent se considérer chanceux car même pendant des périodes de restrictions budgétaires, des travaux de l'envergure et de l'importance du Rapport Badgley ne sont pas supprimés ou interrompus. Nous pouvons affirmer que ce rapport de 1421 pages couvre tous les points et les questions concernant les infractions sexuelles à l'égard des enfants. Il est dommage qu'à cause de son volume, il ne pourra pas être facilement accessible au grand public. Ceci est malheureux car cet ouvrage nous informe, nous avertit et nous sensibilise sur l'ampleur du phénomène et les dangers découlant des atteintes à l'intégrité sexuelle des enfants. Son seul point faible est qu'il s'en remet, pour corriger la situation, à l'« État providence » avec ses mécanismes policiers et répressifs et ses services sociaux. Or, le danger pour l'enfant, il existe souvent au sein de sa famille. Nous croyons que l'intervention ne devrait pas se faire qu'après coup mais qu'on devrait également agir préventivement au sein de la famille afin de « responsabiliser » les parents qui ne sont pas souvent conscients de leurs responsabilités face aux enfants.

Malgré cette critique, le Rapport constitue un ouvrage d'une grande importance qui pourra, à cause de sa documentation abondante, servir de référence à des recherches ultérieures concernant le même domaine ou des domaines connexes.

L'équipe de recherche à l'origine de ce rapport était constituée sur une base multidisciplinaire. Il y avait des juristes, médecins, spécialistes de l'enfance, éducateurs et autres travaillant dans le domaine de l'intervention sociale. Cette équipe était présidée par le Docteur Robin Badgley.

Le mandat du Comité visait à établir si les lois canadiennes protègent suffisamment les enfants et les jeunes contre les infractions sexuelles et à formuler des recommandations en vue d'accroître cette protection.

Sur le plan méthodologique, le Comité a utilisé principalement les sondages. De plus, différents dossiers se trouvant auprès de la police, des hôpitaux et des services de la protection de l'enfance furent consultés. À cause de la complexité du problème, qui soulevait des questions sociales et juridiques, une approche interdisciplinaire fut adoptée et un examen juridique des problèmes fut élaboré.

L'ouvrage est divisé en neuf parties et comprend 55 chapitres. La première partie, qui inclut des recommandations, est certes la plus importante. La partie II expose l'étendue du problème, la partie III, le droit régissant ces matières et par la suite, on traite des services policiers (partie IV), des services de protection de l'enfance (partie V), des services de santé et des services correctionnels. Enfin, les dernières parties sont consacrées à la prostitution juvénile et à la pornographie.

Le cri d'alarme est lancé par le Comité dès le départ : « Nous avons été profondément émus par les déceptions et les souffrances que révèlent leurs récits [des enfants victimes] et nos recherches approfondies. Pour beaucoup de ces victimes, leur vie restera à jamais marquée par l'incertitude, la peur et le désespoir. Elles nous ont clairement lancé "un appel au secours". [...] Les agressions sexuelles contre des enfants sont largement ignorées et cependant extrêmement répandues. Au Canada, des dizaines de milliers d'enfants et de jeunes en sont marqués pour la vie.