

LES ORIGINES ET LES FONDEMENTS DE L'INSTITUTION DU DPCP

MARS 2022



TABLE DES MATIÈRES

1. MISE EN CONTEXTE	1
2. HISTORIQUE : DE L'ORIGINE DE LA CHARGE DU PROCUREUR GÉNÉRAL À LA CRÉATION DE L'INSTITUTION DU DIRECTEUR DES POURSUITES CRIMINELLES ET PÉNALES.....	1
Les origines	1
Au Canada.....	2
Au Québec.....	3
3. LE PRINCIPE DE L'INDÉPENDANCE.....	5
Le rôle du procureur général	5
Le sens du principe de l'indépendance du poursuivant et son statut constitutionnel ...	5
L'origine du principe de l'indépendance du poursuivant.....	6
La portée du principe d'indépendance du poursuivant.....	6
Le principe de l'indépendance et l'institution du DPCP	8
4. L'IMPUTABILITÉ	10
La définition du principe de l'imputabilité.....	10
Les fondements de l'imputabilité du poursuivant.....	10
L'imputabilité du procureur général	10
L'imputabilité du directeur.....	12
L'imputabilité des procureurs.....	13
5. L'EXERCICE DU POUVOIR DISCRÉTIONNAIRE ET L'AUTONOMIE PROFESSIONNELLE DU PROCUREUR	13
Le rôle du procureur aux poursuites criminelles et pénales	13
Une particularité du rôle des procureurs au Québec : la préautorisation du dépôt des accusations.....	14
Les notions de pouvoir discrétionnaire et d'autonomie professionnelle	15
Les fondements de la retenue judiciaire à l'égard de l'exercice du pouvoir discrétionnaire de la poursuite.....	16
L'encadrement de l'exercice du pouvoir discrétionnaire.....	16

1. MISE EN CONTEXTE

Le dixième anniversaire de l'entrée en vigueur de la *Loi sur le Directeur des poursuites criminelles et pénales* fut l'occasion d'aborder les fondements de la création de l'institution du Directeur des poursuites criminelles et pénales (DPCP) et de faire le point sur son évolution, son rôle et celui des procureurs au sein de la société.

Ce document a pour objet de résumer les principes qui constituent le fondement de l'institution du DPCP et des fonctions exercées par ses procureurs, soit l'indépendance, l'« [imputabilité](#)¹ », le pouvoir discrétionnaire et l'autonomie professionnelle du poursuivant. Puisque les fonctions et les pouvoirs exercés par le directeur et ses procureurs, à titre de poursuivants publics, relèvent originellement de l'institution du Procureur général², leur compréhension passe également par l'étude de cette institution.

2. HISTORIQUE : DE L'ORIGINE DE LA CHARGE DU PROCUREUR GÉNÉRAL À LA CRÉATION DE L'INSTITUTION DU DIRECTEUR DES POURSUITES CRIMINELLES ET PÉNALES

Les origines

Les origines de l'institution du Procureur général sont controversées et son évolution n'en est pas moins complexe, certains auteurs ayant même exprimé l'idée que son origine exacte était en fait inconnue³. À l'occasion de l'arrêt *Hauser*, le juge Dickson écrivait d'ailleurs que l'origine des principaux pouvoirs traditionnellement dévolus au procureur général, principalement celui d'engager les poursuites ou d'y mettre fin, « se perd dans la nuit des temps »⁴.

Il semble en fait que le procureur général ait commencé à jouer un rôle dans l'administration de la justice en Angleterre dès la fin de l'époque médiévale⁵.

Au XIII^e siècle, les poursuites pénales en Angleterre sont principalement engagées par des citoyens. La Couronne peut cependant en prendre l'initiative, notamment lorsque les crimes poursuivis portent atteinte à la paix et à l'ordre de la société.



Le souverain est alors représenté par des procureurs, qui agissent à titre individuel, et dont les fonctions se limitent à assurer les poursuites criminelles prises en son nom et à veiller au respect de ses droits et prérogatives devant les cours de justice. Les mandats de ces procureurs sont généralement restreints, de même que leurs pouvoirs.

À cette époque, l'organisation du système judiciaire est décentralisée et les cours sont constituées localement.

Peu à peu se développe cependant la pratique de nommer un seul procureur du Roi pour défendre les intérêts du souverain devant les cours royales. Ce procureur a le pouvoir de s'adjoindre des assistants.

C'est en 1461 que le titre de « procureur général » apparaît officiellement pour la première fois dans un « *Writ of Attendance* » lui ordonnant de se présenter au parlement pour y jouer un rôle de conseiller juridique auprès de la *Upper House* (Chambre des Lords).

Au XVI^e siècle, le *King's Attorney* (procureur général) est l'avocat chargé de veiller aux intérêts juridiques du souverain dans tout le royaume. Il est pour cela assisté par un adjoint, le *King's Solicitor* (l'ancêtre du solliciteur général). On le désigne alors *King's Attorney*, puisque selon le droit constitutionnel britannique, c'est le roi qui est investi du pouvoir par la constitution et le procureur général est alors investi de ses pouvoirs par le roi lui-même, pouvoirs qu'il exerce en son nom⁶.

Avec le développement du système parlementaire et le principe du gouvernement responsable, le rôle prépondérant que le

procureur général est appelé à occuper au sein du Parlement et du gouvernement, notamment quant à l'élaboration des lois, l'amènera à devoir délaissier ses fonctions de représentant de la Couronne devant les tribunaux de juridiction criminelle. Ces fonctions seront confiées à des avocats désignés pour le représenter, lesquels seront plus tard considérés comme les « procureurs de la Couronne ».

Le fonctionnement du système de poursuites criminelles anglais demeure cependant longtemps fondé sur les poursuites entreprises par des particuliers, les poursuivants dits « privés », ainsi que sur les poursuites entreprises par les policiers, considérés eux-mêmes comme des poursuivants privés, qui donnent mandat à des avocats de les représenter. Cela demeure, malgré la création de la charge de *Director of Public Prosecutions* (DPP) en 1879. Il s'agit d'un ancêtre indirect des différents directeurs des poursuites criminelles et pénales à travers les juridictions de *common law*, mais ses débuts sont parsemés d'embûches. D'abord, le poste de DPP disposait de peu de ressources, ayant été établi par un gouvernement conservateur soucieux de limiter les dépenses publiques⁷. Il a aussi été dit du DPP de cette époque que son rôle n'était pas de supplanter, mais seulement de suppléer au système en place en Angleterre et au pays de Galles qui repose alors encore de façon largement prépondérante sur les poursuivants privés ou sur les policiers, agissant à ce titre, représentés par des avocats. En outre, les causes dans lesquelles il pouvait intervenir étaient limitées. Il ne pouvait en effet intervenir et conduire une poursuite que si le caractère complexe ou difficile de l'affaire le justifiait, ou si des circonstances particulières l'exigeaient⁸.

C'est avec la création en 1985 du *Crown Prosecution Service* (CPS), un service des poursuites structuré agissant sous la supervision du DPP et présent sur l'ensemble du territoire de l'Angleterre et du pays de Galles pour conduire la majorité des poursuites criminelles, que le fonctionnement du système britannique sera en principe

désormais fondé sur des procureurs de l'État agissant à titre de poursuivants publics⁹.

Depuis ses origines, le procureur général exerce deux pouvoirs fondamentaux qui lui ont été traditionnellement dévolus, soit celui d'intenter des poursuites et celui d'y mettre fin¹⁰.



Au Canada

Les colonies anglaises qui s'établissent au Canada reprennent essentiellement le système judiciaire britannique avec, cependant, quelques adaptations. Parmi celles-ci, le procureur général au Canada occupe un rôle plus important dans les poursuites judiciaires, participant à des poursuites qui auraient, en Angleterre, revêtu un caractère privé¹¹.

En 1857, le *County Crown Attorneys Act* est adopté dans le Haut-Canada. Ce texte législatif, qui s'inspire du système de poursuites publiques alors en vigueur en Écosse, institue, dans chaque comté, un procureur de la Couronne rémunéré par les fonds publics (*local Crown Attorney*). Celui-ci se voit confier la responsabilité de toutes les affaires criminelles ainsi que la supervision des poursuites entreprises par des poursuivants privés sur le territoire du comté. Ceci crée une distance avec le système britannique, qui repose alors encore largement sur les poursuivants privés. Cette loi instaure un système hybride de poursuites, c'est-à-dire un système de poursuites publiques dans lequel le droit du citoyen d'introduire une poursuite privée est préservé¹².

Après la Confédération, est adopté en 1868 l'*Acte concernant le Département de la Justice*, lequel établit le ministère de la Justice. Cette loi énonce que le ministre de la

Justice est d'office procureur général du Canada, créant ainsi une distinction importante avec le modèle britannique, où l'équivalent des fonctions de ministre de la Justice et de procureur général sont exercées par des titulaires différents¹³.



Au Québec

Avant 1962, les avocats qui représentent le procureur général dans les poursuites criminelles sont issus de la pratique privée. Ils exercent leurs fonctions à temps partiel et sont rémunérés par le gouvernement, pour chaque dossier ou de façon contractuelle. Les changements de gouvernement sont donc susceptibles d'affecter la rétention de leurs services. À partir de 1962, les partis politiques s'entendent pour respecter une liste de substituts permanents dans le but de dépolitiser la fonction. La pratique de nomination de procureurs à temps partiel se poursuit toutefois de façon parallèle¹⁴.

En 1965, le ministère du Procureur général est remplacé par le ministère de la Justice¹⁵.

En 1969 est adoptée la *Loi sur les substituts du procureur général*¹⁶. Cette loi établit la permanence de la fonction des substituts du procureur général, puisque ceux-ci seront désormais nommés en vertu de la *Loi sur la fonction publique*¹⁷. Ce faisant, elle assure la pérennité du service de poursuites publiques et favorise le développement d'une expertise au sein de l'institution¹⁸. Par ailleurs, cette loi introduit certains des principes fondamentaux liés à l'exercice de la charge de procureur, à savoir l'exclusivité de la fonction et l'exigence de neutralité politique¹⁹. Elle énumère les principales attributions que les substituts exercent sous l'autorité du procureur général. Celles-ci, dont celle d'autoriser le dépôt d'une poursuite, demeurent aujourd'hui essentiellement les mêmes²⁰. On peut

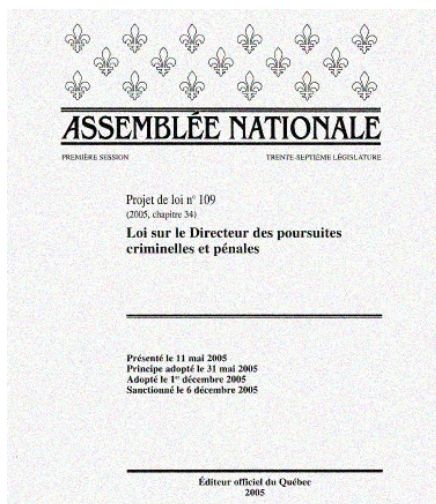
considérer que cette loi consacre législativement les premiers jalons de l'indépendance de l'institution du DPCP.

En 1972, la *Loi sur les substituts du procureur général* est modifiée²¹. Elle permet notamment au procureur général de nommer, parmi les substituts permanents, des « procureurs-chefs » et des « procureurs-chefs adjoints » et de déterminer leurs devoirs et fonctions²². Elle modifie aussi le serment que doivent prêter les substituts du procureur général lors de leur entrée en fonction en y ajoutant les devoirs d'objectivité et d'impartialité²³. Elle ajoute également au devoir de neutralité politique des substituts permanents en leur interdisant de voter à une élection fédérale, provinciale, municipale ou scolaire²⁴. Le droit de vote sera cependant rétabli en 1979²⁵.

En 1993, la *Loi sur les substituts du procureur général* est de nouveau modifiée pour y ajouter l'interdiction d'être membre d'un parti politique, et même, d'y verser une contribution²⁶. Les procureurs sont encore aujourd'hui soumis à ces restrictions.

En 2002, la *Loi sur les substituts du procureur général* est encore modifiée, principalement afin d'établir un régime particulier de relations de travail pour les substituts, mais également afin de prévoir que leur nomination relève dorénavant du procureur général²⁷, les procureurs étant en principe antérieurement nommés par le gouvernement (selon la loi de 1969, par le « lieutenant-gouverneur en conseil »).

En 2005, la *Loi sur le Directeur des poursuites criminelles et pénales (LDPCP)* est adoptée²⁸ dans le cadre de la mise en œuvre du *Plan de modernisation de l'État québécois*²⁹. Elle institue la charge de Directeur des poursuites criminelles et pénales, et ce, dans le but de distinguer les fonctions du procureur général, assumées par le ministre de la Justice, de celles liées aux poursuites publiques en matière criminelle et pénale.



Le ministre de la Justice de l'époque, M^e Yvon Marcoux, décrivait ainsi les objectifs de cette loi dans le cadre des débats parlementaires qui ont conduit à son adoption :

« L'institution de la charge de Directeur des poursuites publiques devrait mieux satisfaire aux impératifs fondamentaux de la justice notamment en garantissant l'indépendance de la poursuite en matière criminelle et pénale et en assurant la transparence du processus de poursuite. [...] Également, l'institution d'un Directeur des poursuites publiques devrait renforcer la confiance du public dans le système judiciaire québécois criminel et pénal et ainsi éviter chez les citoyens une possible perception que de telles poursuites puissent être influencées par des considérations qui ne serviraient pas l'intérêt supérieur de la justice³⁰. »

« Le défi que représentait, M. le Président, l'institution d'un poste de Directeur des poursuites publiques, c'était d'établir un juste équilibre entre l'indépendance du directeur et son imputabilité envers le gouvernement. Il est également essentiel de préserver l'imputabilité du Procureur général à l'égard de l'Assemblée nationale et de la population en général. Je pense que le projet de loi atteint cet équilibre et a même pour effet de

rehausser l'imputabilité du Procureur général en garantissant la transparence de toute intervention éventuelle auprès du directeur³¹. »

Ainsi, l'adoption de la *LDPCP* visait à remédier au « cumul des responsabilités de ministre de la Justice et de procureur général par un seul membre élu du gouvernement [qui] soulève certains conflits avec le rôle singulier de poursuivant public en matière criminelle³². »

La *LDPCP* entre en vigueur le 15 mars 2007. Le fédéral emboîte le pas en adoptant la *Loi sur le directeur des poursuites publiques*³³, largement inspirée de la loi québécoise.

La validité constitutionnelle de la *LDPCP*, au regard de la compétence législative du fédéral sur le droit criminel, a été confirmée par la Cour supérieure du Québec qui a souligné que « la *LDPCP* établit un juste équilibre entre le maintien de la responsabilité ministérielle du procureur général du Québec tout en favorisant le principe de justice fondamentale selon lequel le poursuivant doit agir indépendamment de toute considération politique ou partisane³⁴. »

En 2018, la *LDPCP* est pour la première fois modifiée afin d'octroyer au directeur le pouvoir d'accorder une immunité de poursuite civile, disciplinaire ou fiscale à un témoin en échange de sa collaboration avec la justice en vue de faciliter les poursuites en matière de collusion et de corruption³⁵. Cette modification découle d'une recommandation de la *Commission d'enquête sur l'octroi et la gestion des contrats publics dans l'industrie de la construction*. Il semble que le DPCP soit, à ce jour, le seul poursuivant au Canada à disposer d'un tel pouvoir.

Enfin, en 2021³⁶, la *LDPCP* est modifiée afin de permettre la nomination d'au plus trois directeurs adjoints des poursuites criminelles et pénales. L'ajout de deux postes de directeur adjoint vise notamment à ce que le DPCP puisse s'acquitter adéquatement de ses obligations en matière d'imputabilité, compte tenu de l'augmentation constante de

la charge de travail au sein de l'organisation depuis sa création.

3. LE PRINCIPE DE L'INDÉPENDANCE

Le rôle du procureur général

En vertu de l'article 4 de la *Loi sur l'exécutif*³⁷, le ministre de la Justice fait partie du Conseil exécutif. Or, l'article 2 de la *Loi sur le ministère de la Justice*³⁸ prévoit que le ministre de la Justice est d'office procureur général du Québec. Ces deux importantes fonctions sont donc assumées par la même personne, ce qui, comme nous l'avons déjà mentionné, constitue une distinction importante avec le modèle britannique où, de surcroît, le procureur général n'est pas membre du cabinet³⁹.

Un aspect fondamental du rôle du procureur général est de « représenter le Souverain devant les cours de justice, lequel est chargé, de par les règles constitutionnelles, de voir à ce que les crimes ou les violations aux lois soient punis, et ce, en raison de son statut constitutionnel de grand gardien de la paix sociale⁴⁰. »

Le sens du principe de l'indépendance du poursuivant et son statut constitutionnel

L'indépendance du poursuivant a été définie dans l'arrêt de la Cour suprême *Law Society of Alberta c. Krieger*, comme le principe « voulant que les procureurs généraux de notre pays agissent indépendamment de toute considération partisane lorsqu'ils exercent leur pouvoir souverain délégué d'intenter ou de continuer des poursuites ou encore d'y mettre fin⁴¹ ». On s'attend à ce qu'ils soient libres, à cet égard, « de toute pression politique de la part du gouvernement »⁴². Découlant de la nécessité de préserver l'intégrité et l'impartialité du système de justice criminelle et pénale, l'indépendance du poursuivant a été élevée au statut de principe constitutionnel⁴³.

En 2012, alors que la Cour d'appel du Québec était appelée à se prononcer pour la première fois sur les rapports entre le procureur général et l'institution du DPCP, elle indiquait que le principe de

l'indépendance du procureur général s'applique par rapport au cabinet, aux autres ministres, au parti gouvernemental ou aux autres ministères. Bien que le DPCP fasse partie de la structure de l'État, la Cour d'appel affirmait qu'il est tenu, comme le procureur général, « d'agir en totale indépendance par rapport au conseil des ministres et au reste de l'appareil gouvernemental⁴⁴. »

Par ailleurs, la Cour suprême a récemment reconnu, dans l'arrêt *Cawthorne*⁴⁵, qu'il s'agit d'un principe de justice fondamentale au sens de l'article 7 de la *Charte canadienne des droits et libertés*. À cette occasion, la Cour suprême précisait le sens du principe et son application aux procureurs :

« [...] en droit constitutionnel, les considérations partisans ou autres considérations illégitimes ne doivent pas influencer les décisions d'un procureur du ministère public. [...] le mot « partisan » a une portée restreinte dans ce contexte. Le mot « partisan » n'est pas, au sens large, synonyme de « politique ». Le procureur général, tout comme les autres fonctionnaires exerçant une fonction de poursuivant, est un [traduction] « défenseur de l'intérêt public » [...]. Les décisions de poursuivre ou non peuvent avoir de vastes répercussions sur le plan social et la prise en compte de ces répercussions guide à juste titre le poursuivant dans l'exercice de son pouvoir discrétionnaire [...]. Ce n'est que lorsque les considérations sous-tendant une poursuite sont partisans, soit lorsqu'un poursuivant agit non pas pour le bien public, mais [traduction] « pour le bien du gouvernement au pouvoir », que l'intervention d'un tribunal est justifiée [...]»⁴⁶.

Au nombre des autres considérations « illégitimes », on peut certes compter la pression médiatique, populaire ou policière.

L'indépendance du procureur général n'est pas une fin en soi, mais plutôt un moyen d'éviter que la décision de poursuivre soit liée

à des « considérations politiques partisans ou autres considérations illégitimes⁴⁷ » et d'assurer que le système de justice criminelle est juste et impartial⁴⁸.

En somme, le principe de l'indépendance vise à prévenir les situations de conflit d'intérêts dans lesquelles le procureur général est, du moins en apparence, susceptible de se retrouver par rapport à l'exercice de ses fonctions de poursuivant en matière criminelle et pénale, en raison de son statut d'élu et de membre du Conseil exécutif. En cela, il contribue au maintien de la confiance du public dans l'administration de la justice⁴⁹ et donne l'assurance que les décisions en matière de poursuites résultent d'une analyse indépendante et objective⁵⁰.

L'origine du principe de l'indépendance du poursuivant

Le principe de l'indépendance du procureur général fut consacré en Angleterre en 1924, à la suite de l'affaire *Campbell*. Des accusations criminelles déposées contre John Campbell, l'éditeur d'un journal communiste, furent retirées à la suite de l'intervention du premier ministre de l'époque, Ramsay MacDonald, auprès du procureur général. Il fut également révélé que le cabinet avait adopté une résolution selon laquelle aucune poursuite ne pourrait être instituée à l'égard d'une personnalité politique sans l'approbation préalable du cabinet. Ce scandale politique causa la chute du gouvernement britannique⁵¹. En 1928, la charge de Procureur général fut exclue du cabinet⁵².



Au Canada, il semble que le principe de l'indépendance du poursuivant ait été reconnu dès 1968 par le juge en chef de l'Ontario, l'honorable McRuer, alors qu'il

parlait du statut particulier du Procureur général au sein du gouvernement :

« He must decide when to prosecute and when to discontinue a prosecution. In making such decisions he is not under the jurisdiction of the Cabinet nor should such decisions be influenced by political considerations. They are decisions made as a Queen's Attorney, not as a member of the government of the day⁵³. »

Comme nous l'avons déjà souligné, ce n'est toutefois qu'en 2002, dans l'arrêt *Krieger*, que la Cour suprême le qualifia explicitement de principe constitutionnel⁵⁴.

La portée du principe d'indépendance du poursuivant

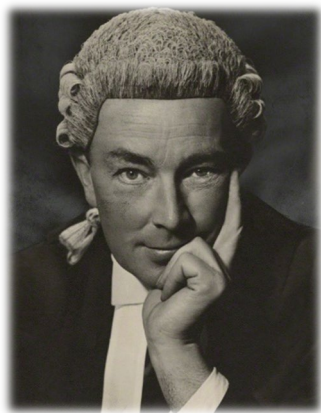
Par rapport aux autres membres du conseil exécutif : les considérations relatives à l'intérêt public

Les décisions du procureur général sont prises en sa qualité de procureur de la Reine, et non à titre de membre du gouvernement⁵⁵. Par conséquent, il doit être indépendant de toute considération politique liée à l'intérêt d'un parti.

D'une part, il ne faut pas confondre les considérations de politiques partisans inappropriées avec les politiques gouvernementales légitimes en matière de poursuites. Comme le soulignait la Cour suprême dans l'arrêt *Cawthorne*, « [U]ne politique gouvernementale prévoyant la poursuite stricte de certaines infractions ne contrevient pas à l'art. 7 si elle est motivée par un souci de l'intérêt public⁵⁶. »

D'autre part, le procureur général peut prendre en compte, dans l'exercice de ses fonctions, d'autres types de considérations politiques non partisans⁵⁷, par exemple celles relatives au souci « de maintenir des relations internationales harmonieuses entre États, d'atténuer les dissensions entre les groupes ethniques, d'éviter les conflits ouvriers et, globalement, de veiller aux intérêts du grand public⁵⁸. »

Pour ce faire, il ne lui est pas interdit de consulter ses collègues du cabinet, bien au contraire.



En 1951, le procureur général de l'Angleterre, sir Hartley Shawcross (devenu lord Shawcross) décrit la relation entre le procureur général et ses collègues du cabinet en des mots qu'on qualifie aujourd'hui de déclaration de principes :

« [TRADUCTION] À mon avis, le principe applicable peut s'énoncer de la façon suivante. Pour décider s'il y a eu lieu d'autoriser la poursuite, le procureur général doit se familiariser avec tous les faits pertinents, par exemple, l'effet que la poursuite, qu'elle réussisse ou non, est susceptible d'avoir sur le moral de la population et l'ordre public, ainsi qu'avec tout autre aspect touchant l'intérêt public.

Pour ce faire, il peut – sans y être tenu à mon avis – consulter l'un ou l'autre de ses collègues au gouvernement; en fait, comme l'a dit un jour lord Simon, il serait même imprudent de ne pas le faire dans certains cas. Mais ses collègues peuvent seulement l'informer d'éléments particuliers susceptibles d'influer sur sa décision; leur assistance ne consiste pas (et ne doit pas consister) à lui dire quelle devrait être sa décision. La responsabilité d'une décision éventuelle incombe au procureur général et celui-ci ne doit pas être, et n'est pas, sujet à des pressions de la part de ses collègues à cet égard.

Le procureur général ne peut pas non plus, il va sans dire, se décharger sur ses collègues de la responsabilité de prendre une décision. Si des considérations politiques se présentent et, au sens large que j'ai indiqué, influent sur le gouvernement d'un point de vue théorique, c'est le procureur général qui doit en être le seul juge et les aborder d'un point de vue judiciaire⁵⁹. »

Ces principes ont été expressément adoptés au Canada en 1978 à l'occasion d'une déclaration du procureur général du Canada, M. Ron Basford, devant la Chambre des communes⁶⁰. Le contexte dans lequel le procureur général Basford fit cette déclaration est par ailleurs intéressant. Un député avait référé, devant la Chambre des communes, à des documents classés secrets. Ces documents avaient par la suite été publiés par le *Toronto Sun*. Le procureur général a utilisé la déclaration de principes à la Chambre des communes dans le cadre de son exposé des motifs justifiant le fait que des accusations avaient été déposées contre le *Toronto Sun*, son éditeur et son rédacteur en chef pour des infractions à la *Loi sur les secrets officiels* alors qu'il avait été décidé de ne pas porter d'accusation contre le député qui avait abordé le contenu de ces documents en chambre. Le dépôt de ces accusations avait été particulièrement controversé étant donné qu'elles étaient perçues comme une atteinte à la liberté de presse alors que le député en question se trouvait à profiter de l'immunité parlementaire applicable aux propos qui sont tenus en chambre par les parlementaires⁶¹.

Cet énoncé de principes a toutefois été critiqué par certains auteurs qui ont souligné la difficulté de départager les considérations partisans et non partisans⁶².

D'autres se sont interrogés sur la nature et la portée des conseils que le procureur général peut requérir auprès de ses collègues du cabinet. En ce qui concerne la décision de déposer des accusations, on peut considérer que la consultation des collègues est appropriée au stade de l'appréciation de l'opportunité de poursuivre, tandis qu'elle

sera plus difficilement justifiable à l'étape de l'évaluation de la suffisance de la preuve⁶³.

En effet, puisque l'examen de l'opportunité de poursuivre exige la prise en compte de l'intérêt public, soit la considération de divers facteurs non juridiques reflétant les valeurs de la société (économiques, sociaux, environnementaux, intergouvernementaux, etc.)⁶⁴, l'apport de certaines expertises étrangères à celle du procureur général peut être requis. En revanche, l'étude de la suffisance de la preuve se situe plutôt au cœur même de l'expertise du procureur général et de ses mandataires.

Cela dit, tout comme le procureur général, le directeur et les procureurs qui agissent sous son autorité sont appelés à tenir compte, dans l'exercice du pouvoir discrétionnaire, de considérations relatives au bien public, puisque en tant que gardiens de l'intérêt public, leurs décisions en matière de poursuites doivent refléter le sens de justice de la collectivité⁶⁵.

Par rapport aux parlementaires

Si le principe de l'indépendance du poursuivant influence les relations du procureur général avec ses collègues du cabinet, il teinte également les rapports entre le procureur général et les autres parlementaires. La règle du *sub judice*, en vertu de laquelle on ne peut discuter dans le cadre des travaux parlementaires des affaires pendantes devant les tribunaux⁶⁶, est un bon exemple de mesures qui régissent les relations entre le procureur général et les parlementaires dans l'objectif de réduire le risque d'influence politique⁶⁷.

En outre, comme nous le verrons au chapitre de l'imputabilité, la tradition de réserve observée par les parlementaires, tant à l'égard des dossiers à l'étude que des décisions prises par le procureur général dans l'exercice de son pouvoir discrétionnaire, permet également de circonscrire ces relations afin de préserver, en fait et en apparence, l'indépendance du poursuivant.

Par rapport à la population

L'indépendance signifie également que le directeur et les procureurs doivent être, en fait et en apparence, libres de toute influence indue provenant du public, des médias ou de tout groupe ayant des intérêts particuliers⁶⁸. En effet, bien qu'ils ne puissent faire totalement abstraction de l'opinion publique, non seulement par souci de préserver la confiance du public dans l'administration de la justice et envers l'institution du DPCP, mais également parce qu'elle est pertinente à la détermination de l'intérêt public⁶⁹, ils ne peuvent fonder une décision sur les attentes ou les réactions émotives de la population :

« De par leur nature même, les procès fortement médiatisés suscitent de vives émotions dans le public. Dans notre société, le ministère public a le devoir de veiller à ce que tout inculpé soit traité avec équité [. . .] Lorsque le ministère public laisse la pression de l'opinion publique influencer ses actions, l'équité et la légitimité essentielles à notre système sont perdues. Et nous nous rabaissons alors au niveau d'une bande de lyncheurs à la recherche d'une branche assez solide⁷⁰. »

Dans les rapports entre le procureur général et ses mandataires

Certaines conventions institutionnelles et administratives qui sont destinées à mettre en œuvre le principe de l'indépendance régissent aussi les rapports entre le procureur général et ses mandataires : l'implication personnelle du procureur général dans les dossiers de poursuite est exceptionnelle, le procureur général procède plutôt en énonçant des politiques d'application générale, le personnel politique du ministre de la justice ne devrait pas participer aux discussions entre le procureur général et ses mandataires et devrait s'abstenir de communiquer directement avec les procureurs affectés à un dossier⁷¹.

[Le principe de l'indépendance et l'institution du DPCP](#)

La LDPCP crée non seulement l'institution du DPCP, mais comporte plusieurs éléments qui

participent à la mise en œuvre et au respect du principe de l'indépendance du poursuivant public.

D'abord, l'autorité du procureur général en matière de poursuites criminelles et pénales est déléguée au directeur qui, à son tour, confie l'exercice du pouvoir discrétionnaire en matière de poursuites aux procureurs aux poursuites criminelles et pénales (procureurs).

En effet, le paragraphe 1(2) de la *LDPCP* prévoit que « le directeur dirige pour l'État, sous l'autorité générale du ministre de la Justice et procureur général, les poursuites criminelles et pénales au Québec ».

L'article 25 de la *LDPCP* énonce, pour sa part, que le directeur nomme des procureurs qui ont le pouvoir de le représenter pour l'exercice de ses fonctions et qui exercent, sous son autorité, les devoirs et fonctions qu'il détermine⁷².

Ensuite, la structure administrative du système de poursuites criminelles et pénales fait en sorte que les procureurs ne relèvent pas directement du procureur général, ce qui limite le risque d'intervention inappropriée de ce dernier ou de son personnel politique dans la conduite des poursuites⁷³.

Plus encore, le processus de nomination du directeur⁷⁴, le caractère inamovible de sa charge⁷⁵, l'impossibilité de réduire sa rémunération et ses conditions de travail⁷⁶, l'obligation qui lui incombe d'exercer ses fonctions à temps plein et l'interdiction de se livrer à une activité politique de nature partisane⁷⁷ sont autant de protections au principe d'indépendance offertes par la *LDPCP*.

Par ailleurs, notons que le directeur jouit d'une indépendance fonctionnelle, qui se traduit notamment par son statut de dirigeant d'organisme et par le pouvoir de nommer des procureurs en chef et des procureurs en chef adjoints⁷⁸.

Mais, plus fondamentalement, l'article 23 de la *LDPCP* encadre les interventions du procureur général dans la conduite de

dossiers particuliers en les assujettissant à un processus de consultation du DPCP et de reddition de comptes publique. Il prévoit en effet que le procureur général ne peut prendre en charge une affaire ni donner au directeur une instruction sur sa conduite sans l'avoir préalablement consulté. Le procureur général doit en outre, le cas échéant, publier un avis à la *Gazette officielle du Québec*. Évidemment, il doit exercer ces pouvoirs avec l'indépendance que commande sa fonction⁷⁹.

En tant que ministre de la Justice, le procureur général peut aussi prescrire des orientations et mesures concernant la conduite générale des affaires en matière criminelle et pénale à l'intention du directeur, mais celle-ci doivent en outre être publiées à la *Gazette officielle du Québec* (*Gazette officielle*)⁸⁰.

Afin de lui permettre d'exercer ses attributions, la *LDPCP* impose au directeur certains devoirs d'information envers le procureur général et ministre de la Justice, particulièrement lorsqu'un dossier soulève « des questions d'intérêt général qui dépassent celles habituellement soulevées dans les poursuites criminelles et pénales⁸¹ ».

La *LDPCP* n'empêche cependant pas le procureur général et le directeur de partager leurs préoccupations relatives à l'appréciation de l'intérêt public dans un dossier particulier, l'essentiel étant que la décision finale demeure celle du directeur et qu'elle ne lui soit pas imposée par le procureur général⁸².

Les rapports définis par la *LDPCP* entre le procureur général et le directeur, à titre de « substitut légitime du procureur général » au sens du *Code criminel*, permettent de maintenir l'imputabilité du procureur général à l'égard des élus et préservent ainsi la constitutionnalité de la loi⁸³.



4. L'IMPUTABILITÉ

La définition du principe de l'imputabilité

Le terme imputabilité (*accountability*) réfère, dans son sens général, à l'obligation pour une personne de rendre des comptes à une autre personne ou un organisme à l'égard d'une décision qu'elle s'apprête à prendre ou qu'elle a prise, ou d'un acte qu'elle s'apprête à poser ou qu'elle a posé⁸⁴.

Les fondements de l'imputabilité du poursuivant

L'imputabilité du poursuivant peut être considérée comme la contrepartie de l'indépendance dont il jouit dans l'exercice de ses fonctions⁸⁵.

Les décisions discrétionnaires que prend le poursuivant dans l'exercice de ses fonctions ont un impact sociétal considérable⁸⁶, tant sur les droits et libertés individuels que sur la sécurité publique, ce qui justifie en effet qu'il en assume la responsabilité.

Pour maintenir les objectifs d'impartialité et d'intégrité du système de justice criminelle et pénale qui sous-tendent le principe de l'indépendance du poursuivant et pour préserver la confiance du public dans l'administration de ce système, le principe de l'indépendance doit être assorti d'un certain niveau de transparence, qui passe par l'obligation de rendre compte.

L'imputabilité du procureur général

Comme c'est le cas en Angleterre, le principe de la responsabilité ministérielle ne s'applique pas au procureur général dans l'exercice de ses fonctions quasi judiciaires.

En effet, le procureur général n'est pas tenu de faire approuver ses décisions en matière de poursuites par le cabinet, lequel n'est en contrepartie pas « collectivement » responsable de celles-ci.

Par conséquent, bien que le procureur général puisse consulter ses collègues relativement à des considérations d'intérêt public, il n'est pas « imputable » envers le Conseil des ministres pour les décisions prises en matière de poursuites dans les dossiers particuliers⁸⁷. L'indépendance dont il jouit par rapport au cabinet fait donc en sorte que le principe de la responsabilité collective des ministres du gouvernement ne s'applique pas à ces décisions. Il est, ainsi, susceptible de subir seul le blâme du Parlement⁸⁸.

Cependant, la dualité de ses fonctions exige l'observation d'un équilibre délicat entre l'indépendance inhérente à son rôle de procureur général et la responsabilité qui lui incombe à titre de ministre de la Justice et d'élu au sein du cabinet. Une question demeure controversée, soit celle de savoir si le procureur général peut être exclu du cabinet si sa décision va à l'encontre de considérations d'intérêt public exprimées par les autres membres du cabinet⁸⁹.

Par ailleurs, le procureur général est responsable à l'égard du Parlement. À titre d'élu, il peut être tenu de rendre des comptes et de répondre aux questions des parlementaires.

Cette obligation s'appliquera toutefois en principe *ex post facto*, c'est-à-dire une fois sa discrétion exercée. En effet, conformément à la tradition britannique, les parlementaires s'abstiendront de discuter des dossiers pendant qu'ils sont soumis à l'examen du procureur général, puisque ce dernier est alors en plein exercice de son pouvoir discrétionnaire quasi judiciaire. Cette règle contribue à maximiser, en fait et en apparence, l'indépendance dans le processus décisionnel discrétionnaire. En effet, elle évite la perception que la décision prise aura été influencée par les interventions des parlementaires. Il revient enfin au procureur général, lorsque questionné à

l'égard de l'exercice de ses fonctions, de décider de la portée de la justification requise⁹⁰.

En outre, les parlementaires respecteront généralement la tradition de réserve qui prévaut à l'égard des décisions prises par le procureur général dans des dossiers particuliers. Des questions constantes sur l'exercice du pouvoir discrétionnaire du procureur général dans des cas précis risqueraient à long terme de porter atteinte à son indépendance. En effet, cela pourrait donner à la population la perception qu'il décide en fonction des justifications qu'il pourrait être appelé à donner et, en conséquence, qu'il pourrait être enclin à prendre des décisions populaires plutôt que des décisions reposant sur l'analyse de l'appréciation des faits à l'égard du droit applicable. La tradition veut donc que les parlementaires soient soucieux de ne pas politiser la fonction du procureur général :

« Selon une opinion fort répandue non seulement au Royaume-Uni où la question a été beaucoup débattue en public, mais aussi dans d'autres pays, pour que le principe en vertu duquel le procureur général n'est comptable qu'envers le Parlement continue de justifier la protection accordée à l'exercice indépendant de ses pouvoirs discrétionnaires en matière de poursuites et autres, il faut que les membres des assemblées législatives résistent à la tentation de faire du capital politique lorsqu'ils interrogent le ministre chargé des questions juridiques sans souci apparent des principes profonds qui entrent en jeu. L'exercice du pouvoir discrétionnaire du procureur général doit faire l'objet d'un examen critique et minutieux, mais les députés de tous les partis doivent bien comprendre que dans l'évaluation des événements, ils sont, eux aussi, soumis à un examen attentif pour voir s'ils veulent protéger l'administration impartiale de la justice ou si, comme on le craint souvent, ils contribuent à sacrifier des idéaux

élevés en faveur d'avantages politiques passagers⁹¹. »

Le procureur général peut normalement s'acquitter de sa responsabilité à l'égard du Parlement en démontrant qu'il exerce ses fonctions avec diligence, ce qui peut notamment être accompli par l'établissement d'orientations et de politiques destinées aux procureurs qui exercent ses pouvoirs au quotidien⁹². En principe, cependant, le procureur général s'abstiendra de prendre part aux décisions opérationnelles quotidiennes des responsables des poursuites criminelles et pénales⁹³.

Comme nous l'avons déjà évoqué, en raison de son imputabilité politique, la *LDPCP* accorde au procureur général le pouvoir de prendre en charge un dossier sous la responsabilité du directeur ou de lui en dicter la conduite par des instructions, après l'avoir consulté; un avis devra aussi être publié à la *Gazette officielle*⁹⁴.

Cette exigence de transparence des interventions du procureur général, sous la forme d'une instruction sur la conduite d'un dossier ou sa prise en charge, protège l'indépendance du DPCP. Elle assure en effet l'imputabilité du procureur général, puisque les motivations de ses interventions pourront faire l'objet de questions. Aussi, l'on considère que ces formes d'intervention dans les dossiers de poursuite devraient être réservées à des situations exceptionnelles pour ne pas miner l'indépendance du poursuivant public⁹⁵.

En outre, comme le procureur général est un élu, il est normal qu'il doive assumer une certaine responsabilité à l'égard de la population. Cette responsabilité se matérialise, notamment, par les explications que le procureur général fournit en réponse aux questions des membres de l'Assemblée nationale, de même que par la publication, dans la *Gazette officielle*, de ses orientations et mesures concernant la conduite générale des poursuites⁹⁶, ainsi que de ses instructions ou avis de prise en charge de certaines affaires⁹⁷. Toutes ces mesures contribuent à assurer la transparence du système de justice criminelle et pénale

nécessaire à la mise en œuvre du principe d'imputabilité.

L'imputabilité du directeur

Puisque le procureur général est l'ultime responsable à l'égard du Parlement, des tribunaux et du public, il conserve une faculté d'intervention relativement à l'exercice du pouvoir discrétionnaire en matière de poursuites⁹⁸. Au Québec, rappelons que cette faculté d'intervention est encadrée par la *LDPCP* (art. 23). Le directeur peut donc être appelé à expliquer ses décisions et celles des procureurs agissant sous son autorité au procureur général.

La *LDPCP* prévoit d'ailleurs que le directeur doit informer le procureur général dans certains dossiers soulevant des questions d'intérêt général ou lorsque des appels sont interjetés devant la Cour suprême du Canada⁹⁹. La *LDPCP* prévoit aussi que le directeur doit mettre en œuvre les orientations et mesures du ministre de la Justice, dont il peut devoir rendre compte au procureur général.

À titre de dirigeant d'organisme, le directeur doit soumettre chaque année ses prévisions budgétaires pour le prochain exercice financier. Il doit aussi produire un rapport annuel de gestion au ministre de la Justice, qui le dépose devant l'Assemblée nationale¹⁰⁰. Dans ce cadre, le directeur rend compte annuellement de l'ensemble des activités de l'institution, notamment de certaines activités reliées aux poursuites, de l'application des orientations et mesures du ministre de la Justice et du respect des différentes exigences législatives applicables à tous les ministères et organismes du gouvernement en matière de reddition de comptes. Il doit aussi faire état des avis d'intention de prise en charge d'un dossier et des instructions reçues du procureur général, le cas échéant. Le directeur doit, en outre, soumettre au ministre de la Justice, qui le dépose à l'Assemblée nationale, un plan stratégique pluriannuel qui doit notamment faire état de ses orientations stratégiques, de ses objectifs et des indicateurs de performance identifiés pour mesurer l'atteinte des résultats¹⁰¹. Il est à noter que le directeur,

en tant que dirigeant d'organisme, est imputable devant l'Assemblée nationale de sa gestion administrative¹⁰². À cet effet, la Commission de l'administration publique peut convoquer le directeur afin de l'entendre sur sa gestion sous plusieurs aspects. Le directeur accompagne aussi le ministre de la Justice lors de l'étude des crédits budgétaires devant la Commission des institutions de l'Assemblée nationale, exercice qui a lieu annuellement au printemps, et peut alors être appelé à répondre aux questions posées par les membres de la Commission sur les crédits budgétaires affectés à ses activités. À cette occasion, la pratique parlementaire autorise également qu'il soit questionné sur la gestion de dossiers particuliers de poursuite, sous réserve, notamment, de la règle du *sub judice*. Le directeur, comme tout dirigeant d'organisme, peut, en outre, être appelé à se présenter devant la Commission des institutions dans le cadre d'un mandat d'initiative afin de répondre aux questions des parlementaires sur ses orientations, ses activités et sa gestion, de même que sur toute question d'intérêt public¹⁰³.



Par ailleurs, dans certaines circonstances, l'intérêt public peut justifier que le directeur explique publiquement les décisions discrétionnaires prises par les procureurs qui le représentent. À cet égard, le *DPCP* s'est donné des [Lignes directrices du Directeur des poursuites criminelles et pénales concernant la publication des motifs d'une décision de ne pas porter d'accusation](#) qui prévoient que ces motifs peuvent exceptionnellement être rendus publics lorsque requis afin de préserver la confiance du public envers l'administration de la justice et l'indépendance de l'institution du *DPCP*. Le caractère exceptionnel d'une telle

démarche tient notamment aux règles de confidentialité applicables aux dossiers de poursuite et au respect de la vie privée et de la réputation des victimes, des témoins et des personnes suspectées d'un crime qui ne seront pas poursuivies, faute d'une preuve suffisante. Il tient aussi au fait que l'explication systématique de telles décisions pourrait susciter la perception que le poursuivant peut être influencé par l'opinion populaire dans l'exercice de son pouvoir discrétionnaire, sachant qu'il pourrait devoir expliquer une décision impopulaire, et ainsi miner à long terme la perception d'indépendance à son égard¹⁰⁴.

L'imputabilité des procureurs

L'article 25 de la *LDPCP* prévoit que les procureurs ont le pouvoir de représenter le directeur dans l'exercice de ses fonctions et qu'ils remplissent, sous son autorité, les devoirs et les fonctions qu'il détermine¹⁰⁵. Ils exercent ainsi, sous l'autorité du directeur, les pouvoirs de poursuivant qui sont traditionnellement dévolus au procureur général.

L'article 1 de la *LDPCP* prévoit quant à lui que les procureurs agissent, avec le directeur, à titre de substituts du procureur général du Québec au sens du *Code criminel*.

Le procureur général et le directeur étant tenus de rendre compte, les procureurs peuvent également être appelés à expliquer leurs décisions¹⁰⁶. En effet, le principe de l'indépendance a pour objet de protéger le processus décisionnel discrétionnaire d'influences inappropriées, notamment de nature politique, mais il ne confère pas aux procureurs une discrétion absolue qui les exempterait eux-mêmes de rendre compte de leurs décisions¹⁰⁷.

Par conséquent, la décision d'un procureur peut faire l'objet de questions par ses supérieurs. Ces derniers peuvent à leur tour être questionnés par le directeur, celui-ci pouvant être lui-même appelé, à titre de sous-procureur général, à rendre compte au procureur général, lequel demeure ultimement responsable face au Parlement et à la population :

« [...] Dès lors, si, comme en l'espèce, une affaire est examinée par un substitut en vue d'une opinion à un autre substitut, à un procureur-chef, à un sous-procureur général ou même au Procureur général personnellement, cela est partie du processus décisionnel de l'autorité suprême exercée, en droit, par le Procureur général lui-même. Dans ce sens, l'opinion, on devrait plutôt utiliser le terme de mémo juridique interne, n'est pas celui d'un professionnel indépendant consulté par un client. Elle appartient à l'institution et non au substitut personnellement¹⁰⁸. »
[Nos soulignements]

Certains auteurs ont cependant soutenu que les procureurs, au niveau local, devaient être indépendants du procureur général à l'égard de l'exercice de leurs pouvoirs discrétionnaires dans un dossier particulier¹⁰⁹. Le bien-fondé de cette approche a par ailleurs été remis en question par d'autres auteurs¹¹⁰.

5. L'EXERCICE DU POUVOIR DISCRÉTIONNAIRE ET L'AUTONOMIE PROFESSIONNELLE DU PROCUREUR

Le rôle du procureur aux poursuites criminelles et pénales

« Tantôt décrit comme « un gardien de l'intérêt public », « un gardien constitutionnel de la paix sociale », « un auxiliaire de justice » ou « un fonctionnaire chargé d'assurer le respect et la recherche de la justice », le procureur aux poursuites criminelles et pénales est considéré davantage « comme un fonctionnaire de la cour que comme un avocat ». « À la différence d'un litige purement privé, la poursuite qu'intente le ministère public engage l'intérêt public et le procureur a le devoir d'agir dans ce seul intérêt lorsqu'il décide d'intenter ou de continuer une poursuite ». « Représentant local de la justice », « il recherche l'accomplissement de la justice », ce qui « exclut toute notion de gain ou de perte de cause » puisqu'« il ne doit pas tant chercher à obtenir un verdict de culpabilité qu'à assister le juge et le jury pour

que la justice la plus complète soit rendue ». Il veille au respect de « l'intérêt de la collectivité à faire en sorte que justice soit adéquatement rendue » et participe non seulement à « protéger le public, mais également à honorer et à exprimer le sens de justice de la collectivité. »¹¹¹ »

Étant appelé à décider si une poursuite doit être entreprise et, le cas échéant, à la conduire devant le tribunal, les décisions du procureur entraînent généralement des conséquences immédiates et déterminantes sur les droits et libertés des citoyens¹¹².

L'expression « quasi judiciaire » est fréquemment utilisée en référence avec le travail du procureur agissant à titre de poursuivant public, soit pour qualifier son statut, ses devoirs, la nature de ses décisions ou la façon d'exercer ses fonctions. Les tribunaux disent parfois du procureur qu'il exerce des fonctions de nature quasi judiciaire¹¹³, tantôt qu'il occupe un statut d'officier quasi judiciaire¹¹⁴ ou encore qu'il a le devoir d'agir de façon quasi judiciaire¹¹⁵.

Certains considèrent même que les tribunaux ont peu à peu imposé au procureur l'obligation d'agir pratiquement comme un juge¹¹⁶, la Cour suprême estimant que la décision de poursuivre ou non constitue une « décision quasi judiciaire » :

« [43] [...] Par exemple, pour qu'une poursuite soit jugée abusive, il faut prouver une « intention malveillante », vu le pouvoir éminemment discrétionnaire et le rôle quasi judiciaire des procureurs [...]. En revanche, l'enquête policière négligente fait intervenir la norme moins élevée de « négligence », puisque le policier n'a pas à prendre les mêmes décisions quasi judiciaires quant à la culpabilité ou à l'innocence ni à soupeser la preuve en fonction de normes juridiques. [...] »¹¹⁷. » [Nos soulignements]

Le rôle du procureur est aussi comparé à celui d'un ministre de la Justice, la Cour suprême du Canada ayant récemment rappelé que la poursuite agit « en qualité de

quasi-ministre de la Justice, qui est chargée de veiller à l'équité générale de ces poursuites¹¹⁸. »

Ce rôle de représentant de la justice comporte donc certaines exigences, soit le traitement objectif et impartial des faits, abstraction faite des intérêts étrangers à la recherche de la justice, et l'absence de propension à un sentiment, favorable ou défavorable, à l'égard du suspect ou de l'accusé¹¹⁹.

Une particularité du rôle des procureurs au Québec : la préautorisation du dépôt des accusations

Dans la plupart des provinces, les policiers peuvent se rendre directement auprès d'un juge de paix pour présenter une dénonciation, ce qui amorce la poursuite. Au Québec, le dépôt d'une dénonciation par un policier doit être préalablement autorisé par un procureur. Cette pratique qui caractérise le fonctionnement du système de justice criminelle et pénale au Québec ainsi que la fonction des procureurs existe depuis bientôt 50 ans. En effet, la première *Loi sur les substituts du procureur général*, adoptée en 1969, confiait notamment cette fonction au substitut du procureur général : « il examine les procédures et documents se rapportant aux infractions commises à l'encontre du Code criminel et, s'il y a lieu, autorise les poursuites contre les contrevenants¹²⁰ ».

Aujourd'hui, c'est l'article 13 de la *LDPCP* qui consacre cette pratique, communément appelée la « préautorisation des poursuites » ou « le filtrage » (*pre-charge screening*), laquelle existe aussi au Nouveau-Brunswick et en Colombie-Britannique.

Dans l'arrêt *R. c. Regan*, la Cour suprême a reconnu que l'implication du ministère public à ce stade des procédures ne compromet ni son indépendance ni son impartialité¹²¹.

À cette étape, le rôle du procureur ne consiste cependant pas à se substituer au juge. En effet, le procureur n'a pas à être lui-même convaincu hors de tout doute raisonnable de la culpabilité de l'accusé, ni même que la preuve conduira

nécessairement à un verdict de culpabilité, son rôle consistant plutôt « à déterminer s'il est objectivement raisonnable et conforme au droit d'engager une poursuite¹²² ». L'intervention du procureur à cette étape préalable prévient le dépôt d'accusations qui ne pourraient être légalement prouvées à l'issue d'un procès et qui devraient être ultérieurement retirées plus tard dans le processus judiciaire. Ce faisant, cette pratique protège le justiciable, qu'il s'agisse d'un accusé, d'un témoin ou d'un plaignant, contre les conséquences inutiles d'une accusation qui ne comporte pas un fondement suffisant. Elle contribue ainsi au maintien de la crédibilité du système judiciaire et au bon usage des ressources judiciaires limitées. Dans la foulée de l'arrêt *Jordan*¹²³, où la Cour suprême du Canada a revu le cadre d'analyse des délais judiciaires, le filtrage des accusations représente « une tâche particulièrement importante compte tenu des pressions que subit notre système de justice criminelle surchargé¹²⁴ ».

La décision d'intenter ou non une poursuite est, sans contredit, l'un des éléments les plus importants du pouvoir discrétionnaire du poursuivant. Même lorsqu'il estime la preuve suffisante, le procureur peut décider de ne pas autoriser le dépôt d'accusations s'il estime qu'une poursuite ne serait pas opportune au regard de l'intérêt public¹²⁵.

Les notions de pouvoir discrétionnaire et d'autonomie professionnelle

La Cour suprême a maintes fois reconnu la portée et le caractère essentiel du pouvoir discrétionnaire du poursuivant¹²⁶, lequel comprend divers éléments, certains codifiés et d'autres issus de la *common law*.

L'importance du pouvoir discrétionnaire tient au principe selon lequel le droit criminel doit être exercé sur une base individuelle et non collective, en tenant compte des circonstances inhérentes à chaque affaire et des caractéristiques propres à chaque accusé. Faire fi de ce principe pour traiter tous les accusés de la même façon engendrerait inévitablement des résultats arbitraires et inéquitables. L'exercice du pouvoir discrétionnaire contribue ainsi au

maintien d'un attribut essentiel du système de justice criminelle et pénale, soit le principe d'équité¹²⁷.

Puisqu'il est susceptible d'engendrer des conséquences directes et immédiates sur la liberté des personnes qui se retrouvent dans l'engrenage du système de justice criminelle et pénale, le pouvoir discrétionnaire du poursuivant doit cependant être exercé avec objectivité et impartialité¹²⁸.

Pour exercer le pouvoir discrétionnaire qui lui est délégué, le procureur doit jouir d'une grande autonomie professionnelle. Celle-ci est nécessaire pour assurer l'efficacité et la célérité du système de justice criminelle et pénale, considérant le volume de dossiers que les procureurs doivent traiter, la connaissance requise des faits, de la preuve et des règles de droit de plus en plus complexes, les particularités et les besoins de la communauté au sein de laquelle ils exercent leurs fonctions, le rôle particulier qu'ils assument localement auprès des tribunaux, des corps policiers et d'autres intervenants du système judiciaire, la grande variété de difficultés qui peuvent se présenter dans le cours de chaque poursuite et la multitude de décisions que les procureurs doivent prendre en conséquence¹²⁹.

Il serait, d'autant plus, peu pratique pour le directeur, voire impossible en raison du grand nombre d'affaires dont il s'occupe, d'intervenir couramment dans chaque dossier. La latitude décisionnelle ainsi accordée aux procureurs dans la conduite des poursuites criminelles et pénales traduit non seulement cette réalité, mais témoigne aussi d'un profond respect à l'égard de leur jugement professionnel.



Les fondements de la retenue judiciaire à l'égard de l'exercice du pouvoir discrétionnaire de la poursuite

Les tribunaux sont en général réticents à intervenir dans l'exercice du pouvoir discrétionnaire de la poursuite, notamment pour les motifs suivants :

- la séparation des pouvoirs entre l'exécutif et le judiciaire;
- la préservation de l'indépendance judiciaire;
- l'efficacité du système judiciaire;
- la nécessité d'apprécier, dans l'exercice du pouvoir discrétionnaire, des considérations qui relèvent de domaines autres que le judiciaire.

Dans *R. c. T. (V.)*, la Cour suprême s'est penchée sur son devoir de réserve à l'égard de l'exercice du pouvoir discrétionnaire du poursuivant en reprenant les propos du juge Powell, de la Cour suprême des États-Unis, dans l'arrêt *Wayte c. United States*, 470 U.S. 598 (1985) :

« Ce large pouvoir discrétionnaire repose en grande partie sur la reconnaissance que la décision d'instituer des poursuites se prête particulièrement mal au contrôle judiciaire. Des facteurs tels la valeur de la preuve, l'effet de dissuasion de la poursuite, les priorités du gouvernement en matière d'application de la loi et la place que tient l'affaire dans l'ensemble des mesures prises à cet effet, ne peuvent faire aisément l'objet du genre d'analyse relevant de la compétence des tribunaux¹³⁰. »

Ainsi, les tribunaux se limiteront à contrôler l'abus de procédures dans l'exercice du pouvoir discrétionnaire du poursuivant.

Par ailleurs, il importe de distinguer la révision judiciaire d'une décision de la poursuite, prise dans l'exercice de son pouvoir discrétionnaire, de l'examen d'une telle décision dans un autre contexte. Par exemple, dans *British Columbia (Attorney General) v. Davies*¹³¹, la Cour d'appel de la

Colombie-Britannique a statué qu'une commission d'enquête publique, dont le mandat consistait à examiner l'exercice du pouvoir discrétionnaire du poursuivant dans un dossier particulier, relevait du pouvoir exécutif et exerçait une fonction investigatrice et non judiciaire. Puisqu'une commission d'enquête est un prolongement du pouvoir exécutif et que l'exercice de la fonction de poursuivant constitue l'exercice d'un pouvoir exécutif, le principe de la retenue judiciaire, fondé lui-même sur le principe de la séparation des pouvoirs entre le judiciaire et l'exécutif, ne pouvait être invoqué au soutien de la prétention voulant que le mandat de la commission portait atteinte au principe de l'indépendance du poursuivant. Autrement dit, on peut considérer que le principe de retenue judiciaire des tribunaux à l'égard de l'exercice du pouvoir discrétionnaire n'est pas incompatible avec le principe de l'imputabilité du poursuivant à l'égard de l'exécutif, du législatif ou, plus généralement, de la population.

L'encadrement de l'exercice du pouvoir discrétionnaire

Comme nous l'avons déjà exposé, les procureurs exercent, au nom du procureur général, un pouvoir exécutif délégué et leurs décisions peuvent avoir des impacts sur les intérêts de la collectivité. Ces aspects de la fonction, ajoutés au principe de l'imputabilité, peuvent justifier que l'exercice qu'ils font du pouvoir discrétionnaire soit l'objet d'un certain encadrement. On considère que l'« imputabilité administrative » des procureurs est le corollaire nécessaire des importants pouvoirs discrétionnaires qu'ils exercent¹³².

Il vaut de rappeler que le procureur général et le directeur, comme les procureurs, relèvent du pouvoir exécutif, et ce, malgré la nature particulière du pouvoir discrétionnaire et des fonctions quasi judiciaires du poursuivant¹³³. La retenue judiciaire, fondée notamment sur le principe de la séparation des pouvoirs, ne constitue donc pas un obstacle à la supervision de l'exercice du pouvoir discrétionnaire des procureurs.

Bien que les procureurs exercent leurs fonctions sous l'autorité et la supervision de

leurs supérieurs hiérarchiques, jusqu'au directeur, des auteurs ont exprimé l'idée que ceux-ci ne devraient intervenir que de façon exceptionnelle dans une décision ou dans la conduite d'un dossier en particulier. Il en est ainsi, puisque, comme nous l'avons déjà souligné, le respect du jugement professionnel et de l'autonomie des procureurs s'avère non seulement nécessaire à l'accomplissement de leur rôle de poursuivant, mais aussi au fonctionnement efficace du système des poursuites publiques¹³⁴.

Ainsi, l'encadrement des procureurs se matérialise généralement par l'application des orientations et mesures du ministre de la Justice ainsi que des directives du directeur, dont certaines encadrent l'exercice du pouvoir discrétionnaire, notamment lors de la décision d'intenter une poursuite¹³⁵. Ces orientations et directives permettent d'établir un équilibre entre la nécessité d'accorder une grande autonomie professionnelle aux procureurs et l'impératif d'imputabilité auquel ils sont soumis.

Ainsi, M^e Gil Rémillard, ancien ministre de la Justice et procureur général, qui fut d'ailleurs le premier à suggérer la création d'une institution comme le DPCP, s'est exprimé sur le sujet dans le cadre de débats parlementaires en expliquant qu'il est dans la nature du travail d'un procureur de bénéficier d'une autonomie telle que seuls de rares cas sont examinés par le procureur général.



Selon cet ancien ministre, l'autorité du procureur général s'exerce surtout par le

biais de directives d'application générale, soulignant que les nécessités pratiques commandent que les cas particuliers demeurent généralement du ressort des procureurs et qu'il était dans l'ordre des choses que même le procureur en chef ne soit pas au fait de chacune des décisions prises par les procureurs¹³⁶.

La publicité des orientations et directives participe également à l'imputabilité des procureurs en ce que le public dispose alors d'outils pour évaluer leurs décisions et leur conduite. De telles directives peuvent encadrer ou guider les procureurs dans l'exercice du pouvoir discrétionnaire en matière de poursuites, mais elles doivent en principe offrir une latitude suffisante pour apprécier chaque affaire au regard des circonstances qui lui sont propres¹³⁷.

L'honorable Fred Kaufman, dans son rapport sur le système de poursuites criminelles et pénales de la Nouvelle-Écosse, résumait ainsi la relation entre l'autonomie professionnelle du procureur et le pouvoir d'encadrement de ses supérieurs :

« Having said this, it must also be acknowledged that Crown Attorneys are professional lawyers who do, in practice, generally enjoy a large measure of practical autonomy in handling their day-to-day caseload. What they lack in legal independence from direction, control and influence by their superiors in the PPS is thus in practice largely compensated for by the deference and respect they generally receive from those superiors, and a generally understood convention that intervention in their day-to-day handling of individual cases should be exceptional rather than normal... At issue here is the preservation of Crown Attorneys' morale and self-esteem as highly trained and respected professionals.

[...]

Our criminal justice system not only allows prosecutors to exercise independent judgment, but at its

most fundamental level it requires them to do so. The system relies on and is built around the independent exercise of prosecutorial discretion, which in essence requires the prosecutors to assess the circumstances of a particular case and act in accordance with the law, legal ethics and departmental policy. As a result, the unnecessary erosion of prosecutorial discretion not only threatens the independence of individual prosecutors, it could impair the overall work of the Division and even jeopardize the criminal justice system as a whole.

[...] I agree with this proposition but, as Professor Stenning points out [...],

[w]ith respect to internal administrative accountability, the relevant principle is clear and straightforward, a crown attorney is fully accountable to his or her superiors in the PPS (up to and including the DPP, who is in turn fully accountable to the Attorney-General) for every prosecutorial decision he or she makes. While this, of course, does not mean that in practice every such decision is in fact fully accounted for, it does mean that a crown attorney must be prepared to account for any decision when required to do so. [...]

I conclude by paraphrasing what Professor Stenning suggested before, and that is that a wise DPP will exercise authority vis-à-vis line prosecutors with restraint¹³⁸. »

Cela dit, puisque le directeur est, pour l'institution du DPCP, l'ultime gardien de l'intérêt public, il sera justifié de s'impliquer à l'occasion plus étroitement dans le processus décisionnel discrétionnaire, personnellement ou par le biais des procureurs en chef et chef adjoints. En effet, la nature de certains dossiers, l'impact des décisions prises dans le cadre de ceux-ci et les enjeux de société qu'ils peuvent soulever nécessitent parfois que le directeur participe à l'appréciation de

l'opportunité de la décision qui doit être prise eu égard à l'intérêt public. Dans de rares cas, les impacts que pourrait avoir un dossier sur la société peuvent même justifier que le directeur consulte le procureur général pour s'enquérir de ses préoccupations relatives à l'intérêt public afin de prendre ainsi une décision plus éclairée.

Il vaut à cet égard de distinguer l'appréciation de la suffisance de la preuve de l'appréciation de l'intérêt public à entreprendre une poursuite et, le cas échéant, la détermination de la portée et de l'ampleur de celle-ci.

Dans le cadre de l'appréciation de la suffisance de la preuve, le procureur porte un jugement professionnel qui repose essentiellement sur l'application du droit aux faits. Or, en ce qui a trait à la détermination de l'intérêt public, il peut être nécessaire d'apprécier des considérations qui outrepassent les circonstances particulières d'un dossier.

Par exemple, la décision d'entreprendre ou non une poursuite peut s'inscrire dans le contexte d'un enjeu de société (pensons à l'avortement, à l'aide médicale à mourir, à la prostitution, etc.). Elle peut avoir des impacts sur la santé publique, l'économie, l'environnement ou l'ordre public. Le contexte particulier de la commission d'une infraction, le niveau d'acceptation sociale de certains comportements ou la nature des fonctions exercées par la personne visée au sein de la société peuvent susciter des attentes de la part de la population, au risque que la décision de porter ou non des accusations porte atteinte à la confiance du public envers ses institutions.

Aussi, même en présence d'une preuve suffisante, l'ampleur d'une poursuite (nombre d'accusés, nombres de chefs d'accusation, etc.) peut avoir des impacts importants sur l'administration de la justice. En effet, la décision du procureur n'engage pas que sa responsabilité professionnelle. Elle engage aussi les ressources judiciaires et la réputation du DPCP, à titre d'institution, tant auprès des autres intervenants du système de justice qui subissent les impacts des décisions de la poursuite (victimes, témoins,

avocats, jurés et magistrats), qu'auprès de la société. Elle peut aussi avoir un impact sur la considération du public envers le système de justice criminelle et pénale.

En conséquence, on peut s'attendre à ce que la détermination de l'intérêt public ne repose pas toujours sur l'appréciation d'un seul procureur, mais qu'elle puisse à l'occasion nécessiter l'avis de collègues et de supérieurs hiérarchiques. Ces derniers veillent aussi au respect des directives du DPCP et, ce faisant, à l'application équitable du droit criminel entre les justiciables.

En outre, la portée des principes d'autonomie professionnelle et de respect de l'exercice du pouvoir discrétionnaire mérite d'être examinée compte tenu de l'adoption de la *LDPCP*, de même qu'à la lumière de l'évolution de la pratique du droit criminel et des changements survenus au sein de la société.

D'une part, à l'époque où l'avenir professionnel des supérieurs hiérarchiques au sein de la poursuite pouvait dépendre des volontés du procureur général ou du gouvernement du moment, l'intervention dans les dossiers conduits par les procureurs pouvait susciter des perceptions auxquelles les garanties d'indépendance consacrées par la *LDPCP* visent justement à répondre.

D'autre part, des considérations comme le bon usage des ressources judiciaires limitées face à la complexification grandissante des dossiers, la délicatesse des enjeux de société qu'ils peuvent soulever, l'attention constante de la population à l'égard des affaires judiciaires, alimentée par les différents médias d'information, et son regard critique envers les institutions publiques suscitent des attentes importantes sur le plan de l'imputabilité à l'endroit du DPCP comme institution. Ces nouvelles réalités commandent, certainement plus qu'auparavant, que les pouvoirs discrétionnaires en matière de poursuite ne s'exercent pas en vase clos.

En définitive, le bon fonctionnement de l'institution du DPCP et le maintien de la confiance de la population envers celle-ci

reposent sur la recherche constante de ce délicat équilibre entre les principes de l'indépendance, de l'autonomie professionnelle, du pouvoir discrétionnaire et de l'imputabilité. Le DPCP a d'ailleurs révisé l'ensemble de ses directives dans cet esprit.



- ¹ Nous utilisons cette expression pour traduire le concept anglais « *accountability* », largement utilisé dans la jurisprudence et la doctrine qui traitent du rôle, des fonctions et des responsabilités du poursuivant public.
- ² *Nelles c. Ontario*, [1989] 2 R.C.S. 170, 191-192.
- ³ John. LI. J. EDWARDS, *The Law Officers of the Crown*, London, Sweet & Maxwell, 1964, p. 12-13.
- ⁴ *R. c. Hauser*, [1979] 1 R.C.S. 984, 1028.
- ⁵ J. LI. J. EDWARDS, précité, note 3; *Rapport du comité d'étude sur la rémunération des substituts du procureur général du Québec*, septembre 1985 (ci-après, le « *Rapport Rouleau* », du nom de son président, M. Alfred Rouleau), p. 4-6, 11-13; André BUTEAU, *Les fonctions de poursuivant, de gardien de l'intérêt public, de représentant de l'État devant les tribunaux et de conseiller juridique exercées par le ministre de la Justice et Procureur général du Québec*, Conférence des juristes de l'État, janvier 2002, p. 245; Commission de réforme du droit du Canada, document de travail 62, *Poursuites pénales : Les pouvoirs du procureur général et des procureurs de la couronne*, 1990, p. 3; *R. c. Smythe*, (1970) 3 C.C.C. (2d) 97, 70 D.T.C. 6382; *Nelles c. Ontario*, précité, note 2, p. 191-192; *Krieger c. Law Society of Alberta*, 2002 CSC 65, par. 24-26.
- ⁶ Voir *R. c. Smythe*, précité, note 5, citant un jugement prononcé par la Chambre des Lords en 1768 qui sert encore de repère historique en ce qui a trait au développement de l'institution du Procureur général, *Jonh Wilkes v. The King*, 97 E.R. 123 : « By our constitution, the King is entrusted with the prosecution of all crimes which disturb the peace and order of society: He sustains the person of the whole community, for the resenting and punishing of all offences which affect the community; and for that reason, all proceedings 'ad vindictam et poenam' are called in the law, the pleas or suits of the Crown;[...] The arguing that the Attorney General only, and no other officer, was entrusted by the constitution to sue for the King, either civilly or criminally, is a fundamental mistake. The Attorney General is entrusted by the King. and not by the constitution, it is the King who is entrusted by the constitution. It is therefore clear that it was the King's constitutional right to prosecute all crimes and it was on his behalf that the Attorney-General instituted the prosecutions. ». C'est dans le cadre de cette même affaire que la Cour suprême confirma le pouvoir discrétionnaire du poursuivant public de choisir le mode d'accusation entre la procédure par voie sommaire ou par mise en accusation : *Smythe c. La Reine*, [1971] R.C.S. 680.
- ⁷ James TAYLOR, *Boardroom Scandal: The Criminalization of Company Fraud in Nineteenth-Century Britain*, Oxford University Press, 2013, p. 191.
- ⁸ *Ibid.* J. LI. J. EDWARDS, précité, note 3, chapitre 16 : Evolution of the Office of Director of Public Prosecution et chapitre 17 : The Modern Development of the Office of Director of Public Prosecutions.
- ⁹ J. LI. J. EDWARDS, précité, note 3, chapitre 16 : Evolution of the Office of Director of Public Prosecution et chapitre 17 : The Modern Development of the Office of Director of Public Prosecutions; The Crown Prosecution Services, *The History of the Crown Prosecution Service*.
- ¹⁰ *R. c. Hauser*, précité, note 4, 1029-1030 (J. Dickson).
- ¹¹ Commission de réforme du droit du Canada, précitée, note 5, p. 5; Lori STERLING et Heather MACKAY, *Constitutional Recognition of the Role of the Attorney General in Criminal Prosecution: Krieger v. Law Society of Alberta*, (2003) 20 S.C.L.R. (2d) 169, p. 171.
- ¹² Marvin R. BLOOS, *The Public Prosecutions Model From Upper Canada*, 1990 32 C.L.Q. 69.
- ¹³ A. BUTEAU, précité, note 5, p. 254; *Rapport Rouleau*, précité, note 5, p. 6-7; John LI. J. EDWARDS, *La responsabilité ministérielle en matière de sécurité nationale*, Commission d'enquête sur certaines activités de la Gendarmerie royale du Canada, Ottawa, 1980, p. 8, 35.
- ¹⁴ *Rapport Rouleau*, précité, note 5, p. 34; Comité de la rémunération des procureurs aux poursuites criminelles et pénales, *Rapport sur la rémunération et certaines conditions de travail des procureurs aux poursuites criminelles et pénales*, 25 septembre 2015, p. 8.
- ¹⁵ A. BUTEAU, précité, note 5, p. 261.
- ¹⁶ *Loi sur les substituts du procureur général*, L.Q. 1969, c. 20, ci-après « *Loi sur les substituts du procureur général* (1969) ».
- ¹⁷ *Id.*, art. 9.
- ¹⁸ Frank ARMSTRONG et Kenneth L. CHASSE, *The Right to an Independent Prosecutor*, (1975) 28 C.N.R.S. 160, p. 181-182.
- ¹⁹ *Loi sur les substituts du procureur général* (1969), précité, note 16, art. 7. En vertu de cet article, les substituts ne pouvaient se porter candidat à une élection fédérale, provinciale, municipale ou scolaire ni se livrer à une activité politique partisane. *R. c. Kyres*, 2018 QCCS 4671, par. 202.
- ²⁰ *Id.*, art. 4.
- ²¹ *Loi modifiant la Loi sur les substituts du procureur général*, L.Q. 1972, c. 13, ci-après « *Loi modifiant la Loi sur les substituts du procureur général* (1972) ».
- ²² *Id.*, art. 5.
- ²³ *Id.*, art. 2.
- ²⁴ *Id.*, art. 7.
- ²⁵ *Loi modifiant ou abrogeant certaines dispositions législatives*, L.Q. 1979, c. 32, art.11.

- ²⁶ *Loi modifiant la Loi sur les substituts du procureur général*, L.Q. 1993, c. 29, ci-après la « *Loi modifiant la Loi sur les substituts du procureur général* (1993) ».
- ²⁷ *Loi modifiant la Loi sur les substituts du procureur général*, L.Q. 2002, c. 73.
- ²⁸ *Loi sur le Directeur des poursuites criminelles et pénales*, [RLRQ, c. D-9.1.1](#), ci-après « *LDPCP* ».
- ²⁹ *Moderniser l'État – Pour des services de qualité aux citoyens – Plan de modernisation 2004-2007*, Québec, Secrétariat du conseil du Trésor, mai 2004, p. 53.
- ³⁰ Projet de loi n° 109 (*Loi sur le Directeur des poursuites publiques*), Débat relatif à l'adoption du principe du projet de loi, Journal des débats de l'Assemblée nationale, 37^e législature, 1^{ère} session, Vol. 38, n° 158, le 31 mai 2005.
- ³¹ Projet de loi n° 109 (*Loi sur le Directeur des poursuites publiques*), Débat relatif à la prise en considération du rapport de la Commission des institutions, Journal des débats de l'Assemblée nationale, 37^e législature, 1^{ère} session, Vol. 38, no 191, le 30 novembre 2005.
- ³² *R. c. Kyres*, précité, note 19, par. 180-181, citant avec approbation M^e Pierre Lapointe, *La loi sur le directeur des poursuites criminelles et pénales*, Développements récents en droit criminel 2007, vol. 264, Montréal, Éditions Yvon Blais, à la page 101.
- ³³ L.C. 2006, c. 9, art. 121.
- ³⁴ *R. c. Kyres*, précité, note 19, par. 295.
- ³⁵ *Loi visant à accroître la compétence et l'indépendance du commissaire à la lutte contre la corruption et du Bureau des enquêtes indépendantes ainsi que le pouvoir du directeur des poursuites criminelles et pénales d'accorder certains avantages à des témoins collaborateurs*, L.Q. 2018, c. 1, introduisant le nouveau chapitre II.1 à la LDPCP.
- ³⁶ Le 30 novembre 2021, par l'entrée en vigueur de la *Loi visant la création d'un tribunal spécialisé en matière de violence sexuelle et de violence conjugale*, LQ 2021, c 32, art. 13 à 19.
- ³⁷ *Loi sur l'exécutif*, [RLRQ, c. E-18](#).
- ³⁸ *Loi sur le ministère de la Justice*, [RLRQ, c. M-19](#).
- ³⁹ J. LI. J. EDWARDS, précité, note 13, p. 35.
- ⁴⁰ A. BUTEAU, précité, note 5, p. 268-269.
- ⁴¹ *Krieger c. Law Society of Alberta*, précité, note 5, par. 3.
- ⁴² *Id.*, par. 29-30.
- ⁴³ *Id.*, par. 3.
- ⁴⁴ *Québec (Procureur général) c. 9148-5847*, 2012 QCCA 1362, par. 36-48.
- ⁴⁵ *R. c. Cawthorne*, [2016 CSC 32](#), par. 26.
- ⁴⁶ *Id.*, par. 22-28.
- ⁴⁷ *Id.*, par. 22.
- ⁴⁸ Mark Rosenberg, *The Attorney General and the Administration of Justice*, (2009) 34 Queen's L.J. 813-842, par. 101.
- ⁴⁹ A. BUTEAU, précité, note 5, p. 271.
- ⁵⁰ *R. c. Kyres*, précité, note 19, par. 169.
- ⁵¹ Michael CODE, *Crown Counsel's Responsibilities When Advising the Police at the Pre-Charge Stage*, (1998) 40 C.L.Q. 326, section 3 - Crown Counsel's Relationship to the Attorney General; Bruce A. MCFARLANE, *Sunlight and Disinfectants: Prosecutorial Accountability and Independence through Public Transparency*, (2002) 45 C.L.Q. 272, section 3 – The Role of the Attorney General in the Criminal Prosecutions.
- ⁵² J. LI. J. EDWARDS, précité, note 3, p. 174.
- ⁵³ B. A. MCFARLANE, précité, note 50, p. 2; M. CODE, *Crown Counsel's Responsibilities When Advising the Police at the Pre-Charge Stage*, précité, note 50.
- ⁵⁴ L. STERLING et H. MACKAY, précité, note 11, p. 169.
- ⁵⁵ A. Buteau, précité, note 5, p. 273.
- ⁵⁶ *R. c. Cawthorne*, précité, note 44, par. 28.
- ⁵⁷ B.A. MCFARLANE, précité, note 50.
- ⁵⁸ Commission de réforme du droit du Canada, précitée, note 5, p. 12-13. Voir aussi *R. c. Cawthorne*, précité, note 44, par. 22-32.
- ⁵⁹ Service des poursuites pénales du Canada, *Guide du Service des poursuites pénales au Canada*, section 1.1 - *Le lien entre le Procureur général et le Directeur des poursuites pénales*, p. 4.
- ⁶⁰ Commission de réforme du droit du Canada, précitée, note 5, p. 10; L. STERLING et H. MACKAY, précité, note 11, p. 175.
- ⁶¹ J. LI. J. EDWARDS, précité, note 13, p. 65; Commission d'enquête sur certaines activités de la Gendarmerie royale du Canada, Premier rapport - Sécurité de l'information, Ministère de l'approvisionnement et des Services Canada, 1980, p. 6-8.
- ⁶² Commission de réforme du droit du Canada, précitée, note 5, p. 13; Don STUART, *Prosecutorial Accountability in Canada*, Accountability for Criminal Justice - Selected Essays, University of Toronto Press, p. 336; Philip C. STENNING, *Discretion, Politics, and the Public Interest in "High-Profile" Criminal Investigations and Prosecutions*, (2009) 24(3) Can. Jour. of L. & Soc. 337, p. 341.
- ⁶³ B. A. MCFARLANE, précité, note 50.
- ⁶⁴ Voir *R. c. Wetmore*, [\[1983\] 2 R.C.S. 284](#), 306; *R. c. Cawthorne*, précité, note 44, par. 28.

- ⁶⁵ Voir *R. c. Cawthorne*, précité, note 44, par. 27-28.
- ⁶⁶ *Canada (Ministre de la Citoyenneté et de l'Immigration) c. Tobias*, [1997] 3 R.C.S. 391, par. 114; *Canada (Chambre des communes) c. Vaid*, 2005 CSC 30, par. 20; *Règlement de l'Assemblée nationale*, articles 35 et 82; *La procédure parlementaire du Québec*, Assemblée nationale du Québec, 3^e éd., p. 350-354.
- ⁶⁷ M. ROSENBERG, précité, note 47, par. 51-53.
- ⁶⁸ The Honorable Fred KAUFMAN, *Review of the Nova Scotia Public Prosecution Service, Part I – Independence and Accountability*, Final Report, 1999, p. 15.
- ⁶⁹ *R. v. Stone*, 1997 CanLII 3850, par. 9-11.
- ⁷⁰ *R. c. Curragh Inc.*, [1997] 1 R.C.S. 537, par. 120, cité par le juge Binnie, pour les juges dissidents sur d'autres motifs, dans *R. c. Regan*, 2002 CSC 12, par. 205.
- ⁷¹ *R. c. Kyres*, précité, note 19, par. 151-155, citant avec approbation M. Rosenberg, précité, note 47 et M. Code, précité, note 50.
- ⁷² Voir à cet égard l'acte d'habilitation par lequel le directeur confie aux procureurs l'ensemble des fonctions en matière de poursuite prévues par la loi : Procureurs aux poursuites criminelles et pénales, Fonctions et devoirs, M^e Louis Dionne, DPCP, 15 mars 2007; Procureurs aux poursuites criminelles et pénales, Fonctions et devoirs, M^e Louis Dionne, DPCP, 26 janvier 2010.
- ⁷³ Voir notamment les articles 23 et 26 de la *LDPCP*. Voir également M. ROSENBERG, précité, note 47, par. 48-50.
- ⁷⁴ *LDPCP*, précitée, note 28, articles 2 et 3.
- ⁷⁵ *Id.*, art. 6.
- ⁷⁶ *Id.*, art. 7.
- ⁷⁷ *Id.*, art. 10.
- ⁷⁸ *Ibid.*
- ⁷⁹ *Krieger c. Law Society of Alberta*, précité, note 5, par. 30; *R. c. Cawthorne*, précité, note 44, par. 30.
- ⁸⁰ *LDPCP*, précité, note 28, art. 18 et 22.
- ⁸¹ *Id.*, art. 15.
- ⁸² *Patrick Ouellet c. R.*, 2021 QCCA 386.
- ⁸³ *R. c. Kyres*, précité, note 19, par. 250-276.
- ⁸⁴ F. KAUFMAN, précité, note 67, p. 16.
- ⁸⁵ *Id.*, p. 18; B.A. MCFARLANE, précité, note 50; Joyce DEWITT-VAN OOSTEN, *Balancing Independence with Accountability*, B.C.'s Prosecution Service, Criminal Justice Branch, Octobre 2014.
- ⁸⁶ Voir *R. c. Cawthorne*, précité, note 44, par. 27-28.
- ⁸⁷ Rapport Rouleau, précité, note 5, p. 29-30. B. A. MCFARLANE, précité, note 50, p. 2, citant un extrait du rapport de la *Royal Commission Report on Civil Rights in the Province of Ontario* (Rapport McRuer) : « [The Attorney General] must be answerable to the Legislature and it is better that he be answerable as a Minister of the Crown. Notwithstanding that this is so, he must of necessity occupy a different position politically from all other Ministers of the Crown. As the Queen's Attorney he occupies an office with judicial attributes and in that office he is responsible to the Queen and not responsible to the Government. He must decide when to prosecute and when to discontinue a prosecution. In making such decisions he is not under the jurisdiction of the Cabinet nor should such decisions be influenced by political considerations. They are decisions made as a Queen's Attorney, not as a member of the government of the day. »
- ⁸⁸ P.C. STENNING, *Appearing for the Crown, A legal and historical review of criminal prosecutorial authority in Canada*, Brown Legal Publication Inc., 1986, p. 295, 300.
- ⁸⁹ *Id.*, p. 304
- ⁹⁰ *R. c. Smythe*, précité, note 6, 685-686; *Dowson c. La Reine*, [1983] 2 R.C.S. 144, 155; F. KAUFMAN, précité, note 67, p. 11-13, 17; J. LI. J. EDWARDS, précité, note 3, p. 224-225, 231-232, 253-254, 261; P.C. STENNING, précité, note 87, p. 301-306; Rapport Rouleau, précité, note 5, p. 29-30; D. STUART, précité, note 61, p. 333.
- ⁹¹ J. LI. J. EDWARDS, précité, note 13, p. 114-115.
- ⁹² P.C. STENNING, précité, note 87, p. 312.
- ⁹³ Commission de réforme du Droit du Canada, précitée, note 5, p. 18; F. KAUFMAN, précité, note 67, p. 25; Service des poursuites pénales du Canada, précité, note 57, p. 9, 12-13; B.A. MCFARLANE, précité, note 50, section 4 – The Canadian Approach; J.D.-V. OOSTEN, précité, note 84, p. 6.
- ⁹⁴ *LDPCP*, précité, note 28, article 23.
- ⁹⁵ Voir références précitées à la note 92.
- ⁹⁶ *LDPCP* précitée, note 28, art. 22.
- ⁹⁷ *Id.*, article 23.
- ⁹⁸ Service des poursuites pénales du Canada, *Guide du Service des poursuites pénales du Canada*, précité, note 58, section 2.1 – L'indépendance et la responsabilisation dans la prise de décisions, p. 2-3; F. KAUFMAN, précité, note 67, p. 11-13.
- ⁹⁹ *LDPCP*, précitée, note 28, art. 15. La directive *INS-1* vise notamment à permettre au directeur de s'acquitter de ce devoir d'information.
- ¹⁰⁰ *Id.*, art. 33 et 36; *Loi sur l'administration publique*, *RLRQ, c. A-6.01*, articles 24-27.
- ¹⁰¹ *Loi sur l'administration publique*, précité, note 92, art. 8-11.
- ¹⁰² *Id.*, art. 29
- ¹⁰³ *Règlement de l'Assemblée nationale*, précité, note 61, art. 120, 293.1 et 294.

- ¹⁰⁴ *British Columbia (Attorney General) v. Davies*, [2009 BCCA 337](#), par. 38; [Lignes directrices du Directeur des poursuites criminelles et pénales concernant la publication des motifs d'une décision de ne pas porter d'accusation](#), par. 7.
- ¹⁰⁵ Cette habilitation est également prévue dans l'acte d'habilitation signé par le directeur en 2007 et en 2010, voir note 71.
- ¹⁰⁶ B.A. MCFARLANE, précité, note 50; P.C. STENNING, précité, note 87, chapitre 14 : The administrative accountability and control of prosecutorial authority (voir plus précisément à la page 315).
- ¹⁰⁷ NFLD Public Prosecution Guidebook : *Independence of the Attorney General in Criminal Matters; Crown Attorney's Independence and Accountability in Decision Making*, p. 2-2.
- ¹⁰⁸ *Québec (Procureur général) c. Dorion*, [1992 CanLII 3338 \(QC C.A.\)](#).
- ¹⁰⁹ F. et K.L. CHASSE, précité, note 18.
- ¹¹⁰ Lloyd K. GRABURN, *The Relationship of the Crown Attorney to the Attorney General*, (1976) 35 C.R.N.S. 259; P.C. STENNING, précité, note 87, chapitre 14 : The administrative accountability and control of prosecutorial authority.
- ¹¹¹ *Rapport sur la rémunération et certaines conditions de travail des procureurs aux poursuites criminelles et pénales*, précité, note 14, p. 42, reprenant à son compte les *Observations gouvernementales concernant la rémunération des procureurs aux poursuites criminelles et pénales*, 1^{er} avril 2015 (ci-après « Observations gouvernementales »), p. 23, lesquelles s'appuyaient à cet égard sur la jurisprudence citée à la note de bas de page 20 : « *Nelles c. Ontario*, [\[1989\] 2 RCS 170](#), p. 191-192 (motifs du juge Lamer, s'exprimant au nom des juges Dickson et Wilson, avec l'appui du juge Laforest non contredits par les juges L'Heureux-Dubé et McIntyre sur ce volet de ses motifs); *R. c. Swietlinski*, [\[1994\] 3 RCS 481](#), p. 494-495 (motifs du juge Lamer, s'exprimant au nom des juges Gonthier et Cory et dont les motifs sont acceptés à cet égard par les juges Sopinka et McLachlin); *R. c. Bain*, [\[1992\] 1 R.C.S. 91](#), p. 116-119 (motifs du juge Gonthier, exprimant sa dissidence au nom des juges McLachlin et Iacobucci, mais non contredits par les juges majoritaires qui diffèrent d'opinion sur la portée du rôle et des devoirs du ministère public sur le sort du litige); *Miazga c. Kvello (Succession)*, [2009 CSC 51](#), par. 47 et 73 (motifs de la juge Charron, s'exprimant pour la Cour suprême unanime); *Demande fondée sur l'art. 83.28 du Code criminel (Re)*, [2004 CSC 42](#), par. 95 (motifs des juges Iacobucci et Arbour, au nom des juges McLachlin et Major, avec l'appui des juges Bastarache et Deschamps); *Proulx c. Québec (Procureur général)*, [2001 CSC 66](#), par. 31 (motifs des juges Iacobucci et Binnie, au nom des juges majoritaires) et par. 62, 81 et 120-121 (motifs de la juge L'Heureux-Dubé, dissidente sur le résultat seulement); *Ontario c. Criminal Lawyers Association*, [2013 CSC 43](#), par. 37 (motifs du juge Karakatsanis, s'exprimant au nom des juges majoritaires de la Cour suprême); *R. c. Quesnelle*, [2014 CSC 46](#), par. 18 (motifs du juge Karakatsanis, s'exprimant pour la Cour suprême unanime). »
- ¹¹² Rapport Rouleau, précité, note 5, p. 60.
- ¹¹³ *R. c. Bain*, [\[1992\] 1 R.C.S. 91](#), citant le juge Taschereau dans *Boucher v. The Queen*, [\[1955\] SCR 16](#); *Proulx c. Québec (Procureur général)*, [2001 CSC 66](#), par. 62 (motifs de la juge L'Heureux-Dubé, dissidente sur le résultat seulement, citant avec approbation le juge Lebel dans *Proulx c. Procureur général du Québec*, [1999 CanLII 13648 \(C.A.Q.\)](#) et *Miazga c. Kvello (Succession)*, [2009 CSC 51](#), par. 47.
- ¹¹⁴ *Henry c. Colombie-Britannique (Procureur général)*, [2015 CSC 24](#), par. 73.
- ¹¹⁵ *Lacombe c. André*, [2003 CanLII 47946 \(QC C.A.\)](#), par. 91.
- ¹¹⁶ Rapport Rouleau, précité, note 5, p. 37-38.
- ¹¹⁷ *Vancouver (Ville) c. Ward*, [2010 CSC 27](#).
- ¹¹⁸ *R. c. Jones*, [2017 CSC 60](#), par. 26.
- ¹¹⁹ *R. c. Regan*, précité, note 69, par. 89, 124 (motifs de la majorité) et par. 156-157 (motifs de la minorité, dissidente sur un autre point).
- ¹²⁰ *Loi sur les substituts du procureur général* (1969), précité, note 16, art. 4a.
- ¹²¹ *R. c. Regan*, précité, note 69.
- ¹²² *Proulx c. Québec (Procureur général)*, précité, note 110, par. 150.
- ¹²³ *R. c. Jordan*, [2016 CSC 27](#).
- ¹²⁴ *R. c. Sciascia*, [2017 CSC 57](#).
- ¹²⁵ Voir la directive [ACC-3](#). La responsabilité dévolue au procureur d'apprécier non seulement la suffisance de la preuve mais aussi l'opportunité d'une poursuite est reconnue dans toutes les provinces, au fédéral, de même que dans les états étrangers qui ont adopté le système de justice criminelle britannique.
- ¹²⁶ Voir notamment *R. c. Regan*, précité, note 69, par. 151 (motifs de la minorité, dissidente sur un autre point); *Proulx c. Québec (Procureur général)*, précité, note 110, par. 4, *Krieger v. Law Society of Alberta*, précité, note 5, par. 43 et *R. c. Anderson*, [2014 CSC 41](#), par. 37.
- ¹²⁷ *R. c. Beare*; *R. c. Higgins*, [\[1988\] 2 R.C.S. 387](#), par. 60-61; J.D.-V., précité, note 84, p. 21-22; P.C. STENNING, précité, note 87, p. 317-318.
- ¹²⁸ *R. c. Regan*, précité, note 69, par. 89, 124 (motifs de la majorité) et par. 156-157 (motifs de la minorité, dissidente sur un autre point).
- ¹²⁹ Rapport Rouleau, précité, note 5, p. 59-60; J.D.-V. OOSTEN, précité, note 84, p. 14, 20-21.
- ¹³⁰ *R. c. T. (V.)*, [\[1992\] 1 R.C.S. 749](#), 761.
- ¹³¹ *British Columbia (Attorney General) v. Davies*, précité, note 103 (demande d'autorisation d'appel à la Cour suprême rejetée, 8 avril 2010, n° 33355).

¹³² J. D.-V. OOSTEN, précité, note 84, p. 11.

¹³³ *R. c. Anderson*, précité, note 125, par. 46. *Québec (Procureur général) c. 9148-5847*, précité, note 43.

¹³⁴ F. KAUFMAN, précité, note 67, p. 25-26; B.A. McFARLANE, précité, note 50.

¹³⁵ J.D.-V. VAN OOSTEN, précité, note 84, p. 2.

¹³⁶ Journal des débats, projet de loi 88 (*Loi modifiant la Loi sur les substituts du procureur général*), Commission permanente des institutions, 7 juin 1993 – N° 46, page CI-1911.

¹³⁷ Commission de réforme du droit du Canada, précitée, note 5, p. 18; J.D.-V. OOSTEN, précité, note 84, p. 3, 38-45.

¹³⁸ F. KAUFMAN, précité, note 67, p. 25-26, citant avec approbation d'autres auteurs. Voir aussi M. CODE, précité, note 50.