

**LA CRÉATION POSSIBLE D'UN POSTE DE DIRECTEUR
FÉDÉRAL DES POURSUITES PUBLIQUES AU CANADA**

Wade Riordan Raaflaub
Division du droit et du gouvernement

Le 2 mars 2006

Le Service d'information et de recherche parlementaires de la Bibliothèque du Parlement travaille exclusivement pour le Parlement, effectuant des recherches et fournissant des informations aux parlementaires et aux comités du Sénat et de la Chambre des communes. Entre autres services non partisans, il assure la rédaction de rapports, de documents de travail et de bulletins d'actualité. Les analystes peuvent en outre donner des consultations dans leurs domaines de compétence.

**THIS DOCUMENT IS ALSO
PUBLISHED IN ENGLISH**

TABLE DES MATIÈRES

	Page
INTRODUCTION	1
EXEMPLES DE MODÈLES EN VIGUEUR	2
A. Nouvelle-Écosse	2
B. Colombie-Britannique.....	3
C. Québec	3
D. Angleterre	4
E. Australie.....	4
CADRE RÉGISSANT LES POURSUITES FÉDÉRALES ET PROVINCIALES AU CANADA.....	5
A. Répartition des pouvoirs	5
B. Attribution aux provinces du pouvoir d'engager des poursuites	5
C. Importance de la répartition actuelle des compétences dans la création d'un poste de DPP au niveau fédéral.....	7
CADRE PARTICULIER APPLICABLE À UN DPP AU NIVEAU FÉDÉRAL.....	8
RÉACTIONS À LA CRÉATION POSSIBLE D'UN POSTE DE DPP AU NIVEAU FÉDÉRAL.....	9
A. Portée du problème actuel.....	9
B. Inconvénients possibles d'un bureau de DPP	10
C. Mécanismes moins formels pour garantir l'indépendance et la reddition de comptes.....	12
D. Autres méthodes de prise en charge.....	13



CANADA

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

LA CRÉATION POSSIBLE D'UN POSTE DE DIRECTEUR FÉDÉRAL DES POURSUITES PUBLIQUES AU CANADA

INTRODUCTION

En 1990, la Commission de réforme du droit du Canada a recommandé la création d'un nouveau poste de directeur des poursuites publiques (DPP) au sein du gouvernement fédéral afin d'accroître la neutralité des procureurs de la Couronne⁽¹⁾. L'objectif était de mettre le service des poursuites à l'abri des influences politiques partisans et de réduire les risques de conflits à l'intérieur du Bureau du procureur général. La création d'un poste plus ou moins indépendant devait diminuer les risques de pressions publiques et politiques sur le ministre fédéral de la Justice, qui est aussi procureur général et membre du Cabinet.

Même si le poste de DPP n'existe pas au niveau fédéral, la possibilité d'en créer un a de nouveau été évoquée dans le nouveau cadre de responsabilisation du gouvernement⁽²⁾. Le présent document commence par donner un aperçu de certaines mesures semblables prises en Nouvelle-Écosse, en Colombie-Britannique, au Québec, en Angleterre et en Australie. Il examine ensuite la possibilité de faire de même dans le contexte fédéral canadien, compte tenu de l'actuel cadre régissant les poursuites fédérales et provinciales et d'autres considérations. Enfin, la dernière partie du document s'attarde aux réactions possibles à la création d'un DPP fédéral au Canada et aux autres solutions envisageables à cet égard.

(1) Commission de réforme du droit du Canada, *Poursuites pénales : les pouvoirs du Procureur général et des procureurs de la Couronne*, Ottawa, 1990, p. 44 à 61.

(2) Programme électoral du Parti conservateur du Canada, *Changeons pour vrai*, décembre 2005, p. 13 et 14. Au cours de la campagne électorale de 2006, les autres grands partis politiques n'ont pas fait mention de la possibilité de créer un poste de DPP au niveau fédéral et n'ont pas réagi non plus à la proposition faite en ce sens par le Parti conservateur.

EXEMPLES DE MODÈLES EN VIGUEUR

La présente section passe en revue les modèles en vigueur dans les provinces ou les pays souvent cités parmi ceux qui ont un DPP. D'entrée de jeu, il convient de préciser que l'existence du poste de DPP dans une province ou un pays ne signifie pas que ce poste est entièrement indépendant du gouvernement. Par exemple, le DPP fait souvent rapport au procureur général qui, dans certaines circonstances, peut annuler une décision relative à une poursuite. Le degré d'indépendance et d'autonomie du DPP par rapport au gouvernement dépend de la structure institutionnelle en vigueur, des liens hiérarchiques existants, des mécanismes de procédure et de la transparence du processus de prise de décision.

A. Nouvelle-Écosse

Dans la plupart des provinces et au fédéral, ce sont les procureurs de la Couronne qui mènent les poursuites et qui, en bout de ligne, en rendent compte au procureur général suivant une structure hiérarchique précise. La première exception notoire à cet égard est la Nouvelle-Écosse, qui s'est dotée d'un bureau des poursuites indépendant en 1990 en adoptant la *Public Prosecutions Act*⁽³⁾. Cette mesure faisait suite en grande partie à la condamnation injustifiée de Donald Marshall junior et aux conclusions de la commission royale d'enquête constituée par suite de cette erreur judiciaire⁽⁴⁾. La responsabilité des poursuites en vertu du *Code criminel* et des lois provinciales passait ainsi des mains du ministère du Procureur général (maintenant appelé le ministère de la Justice) au DPP indépendant.

Le DPP, qui dirige le service des poursuites publiques, présente un rapport annuel à la Chambre d'assemblée et a le statut de sous-ministre. S'il a l'obligation de se conformer à toutes les consignes et lignes directrices dûment publiées dans la *Gazette* par le procureur général, il doit par contre être consulté à l'avance et n'est pas tenu de se soumettre aux avis moins formels. Le DPP et le procureur général sont également tenus de se rencontrer 12 fois par an pour discuter de questions de principe, notamment des poursuites en cours et envisagées.

(3) S.N. 1990, ch. 21.

(4) Royal Commission on the Donald Marshall, Jr., Prosecution, *Commissioner's Report: Findings and Recommendations*, Halifax, 1989, recommandation 53.

B. Colombie-Britannique

Contrairement à la Nouvelle-Écosse, qui s'est dotée d'une structure propre à la fonction de DPP, la Colombie-Britannique s'en remet aux mécanismes de procédure pour garantir l'indépendance et la responsabilisation du ministère du Procureur général. En 1991, elle a adopté la *Crown Counsel Act*⁽⁵⁾, qui confère au sous-procureur général adjoint la responsabilité des poursuites pénales relevant de la compétence de la province. Même si celui-ci fait rapport suivant la filière hiérarchique habituelle, le procureur général ou le procureur général adjoint ne peuvent donner de directives à propos d'une cause en particulier que s'ils le font par écrit et publient la teneur de ces directives dans la *Gazette* de la Colombie-Britannique. Toute directive générale doit aussi être transmise par écrit.

Afin de garantir encore plus l'impartialité, le sous-procureur général adjoint de Colombie-Britannique peut nommer un « procureur spécial » dans les causes où d'importantes questions d'intérêt public sont en jeu. Toute décision du procureur spécial sur la ligne de conduite à adopter en matière de poursuite est définitive, à moins que le procureur général, le sous-procureur général ou le sous-procureur général adjoint l'annule par écrit et, encore une fois, publie un avis à cet effet dans la *Gazette*.

C. Québec

En décembre 2005, le Québec a adopté la *Loi sur le Directeur des poursuites criminelles et pénales* (DPCP)⁽⁶⁾. La *Loi* a créé le poste de DPCP, qui a le statut de sous-procureur général et dirige les poursuites criminelles et pénales relevant de la compétence de la province. Le titulaire du poste relève de l'autorité générale du ministre de la Justice et procureur général, qui conserve la responsabilité de l'établissement des politiques gouvernementales en matière de justice. Le Ministre peut prendre en charge une affaire qui relève de la responsabilité du DPCP ou y intervenir, à condition d'en aviser le DPCP et de publier dans la *Gazette officielle du Québec* un avis de son intention de prendre l'affaire en charge ou des consignes à suivre relativement à sa conduite. Le DPCP fait rapport à l'Assemblée nationale, mais par l'intermédiaire du Ministre.

(5) R.S.B.C. 1996, ch. 87.

(6) L.Q. 2005, ch. 34.

Le DPCP du Québec se compare davantage au DPP de la Nouvelle-Écosse qu'au sous-procureur général adjoint de la Colombie-Britannique. Les structures en place font que ce dernier ne jouit pas de la même indépendance que les deux autres et n'est pas non plus consulté avant que le procureur général infléchisse ou annule une décision relative à une poursuite. Par ailleurs, le sous-procureur général adjoint de la Colombie-Britannique n'est pas tenu de faire rapport à l'Assemblée législative provinciale, contrairement à ses homologues des deux autres provinces.

D. Angleterre

L'Angleterre a un directeur des poursuites depuis 1880⁽⁷⁾. Son rôle consiste à mener et surveiller les poursuites sous la « surintendance » du procureur général. La neutralité et la responsabilité inhérentes à cette charge ont été accrues en 1985 avec la création du service des poursuites de la Couronne à titre d'entité indépendante⁽⁸⁾. Un code à l'intention des procureurs de la Couronne a aussi été adopté au même moment. Il prévoit que la décision de poursuivre ou non doit se fonder sur la suffisance de la preuve et sur l'intérêt public. Même si le DPP est politiquement indépendant, il doit répondre devant le Parlement des décisions du service des poursuites de la Couronne par l'entremise du procureur général. Il y a lieu de noter ici qu'en Angleterre, le procureur général assiste aux réunions du Cabinet sans en être membre.

E. Australie

Le Commonwealth de l'Australie a confié la conduite des poursuites à un DPP en 1983⁽⁹⁾. Le procureur général conserve la capacité d'intervenir dans le service des poursuites, que ce soit en établissant des lignes directrices générales ou en s'occupant d'affaires particulières, mais il doit consulter le DPP et fournir ses directives par écrit. En plus d'être publiées dans la *Gazette*, les directives ou les lignes directrices doivent être déposées devant chaque Chambre du Parlement.

(7) *Prosecution of Offences Act, 1879* (R.-U.), 42-43 Vict., ch. 22.

(8) *Prosecution of Offences Act, 1985* (R.-U.), 1985, ch. 23.

(9) *Director of Public Prosecutions Act 1983* (Australie), n^o 113/1983. Il y a lieu de noter que certains États australiens, comme l'État de Victoria et le Territoire de la capitale de l'Australie, ont aussi un DPP.

CADRE RÉGISSANT LES POURSUITES FÉDÉRALES ET PROVINCIALES AU CANADA

La présente partie du document traite de la répartition constitutionnelle des pouvoirs en matière criminelle au Canada et de l'attribution par le Parlement du pouvoir d'engager des poursuites aux provinces. Elle examine ensuite l'incidence que peuvent avoir ces deux facteurs sur la création d'un poste de DPP au niveau fédéral.

A. Répartition des pouvoirs

Selon le paragraphe 91(27) de la *Loi constitutionnelle de 1867*⁽¹⁰⁾, la compétence du Parlement s'étend à « la loi criminelle, sauf la constitution des tribunaux de juridiction criminelle, mais y compris la procédure en matière criminelle ». Selon le paragraphe 92(14), celle des provinces s'étend à « l'administration de la justice dans la province, y compris la création, le maintien et l'organisation de tribunaux de justice pour la province, ayant juridiction civile et criminelle, y compris la procédure en matières civiles dans ces tribunaux ». Bien que ces rubriques de compétence concurrentes englobent toutes les deux certains aspects du droit criminel, elles ont été interprétées comme conférant au gouvernement fédéral le pouvoir d'engager des poursuites pour tout ce qui relève des lois fédérales⁽¹¹⁾. Autrement dit, si un ordre de gouvernement particulier a le pouvoir de créer une infraction, c'est aussi à lui qu'il incombe d'intenter des poursuites à l'endroit de ceux qui commettent l'infraction en question. Ainsi, l'engagement de poursuites à l'égard de toutes les infractions commises en vertu du *Code criminel* (le *Code*)⁽¹²⁾ et d'autres lois fédérales relève au premier chef du gouvernement fédéral.

B. Attribution aux provinces du pouvoir d'engager des poursuites

Même si le Parlement a compétence en matière de droit criminel, il a donné aux provinces le pouvoir d'intenter des poursuites à l'égard de la plupart des infractions au *Code*. Ainsi, le terme « procureur général » s'entend généralement dans cette loi du procureur général ou du procureur général de la province où les poursuites sont intentées⁽¹³⁾. Le procureur général

(10) (R.-U.) 30 et 31 Vict., ch. 3, réimprimé dans L.R.C. 1985, Appendice II, n° 5.

(11) Voir *Le Procureur général du Canada c. Les Transports Nationaux du Canada*, [1983] 2 R.C.S. 206 et *R. c. Wetmore*, [1983] 2 R.C.S. 284.

(12) L.R.C. 1985, ch. C-46.

(13) *Ibid.*, art. 2, al. a) de la définition de « procureur général ». La *Loi sur le système de justice pénale pour les adolescents*, L.C. 2002, ch. 1, art. 2, reprend la définition de « procureur général » énoncée dans le *Code criminel*.

du Canada a conservé la responsabilité d'engager des poursuites à l'égard de toutes les infractions au *Code* (et à d'autres lois fédérales) commises dans l'un ou l'autre des trois territoires⁽¹⁴⁾ et peut aussi le faire pour certains types d'infraction au *Code*, comme les infractions de terrorisme, sans égard à l'endroit où la procédure est engagée⁽¹⁵⁾. En pratique, la Couronne fédérale conserve aussi cette responsabilité dans le cas des infractions relevant du système de justice militaire⁽¹⁶⁾.

C'est le gouvernement fédéral qui intente la plupart, mais non la totalité, des poursuites à l'égard de dérogations aux lois fédérales autres que le *Code*, telles que la *Loi réglementant certaines drogues et autres substances*⁽¹⁷⁾, la *Loi sur la concurrence*⁽¹⁸⁾ et la *Loi canadienne sur la protection de l'environnement*⁽¹⁹⁾. Par exemple, dans les provinces autres que le Québec et le Nouveau-Brunswick, le procureur général du Canada intente toutes les poursuites relatives à des infractions en matière de drogues régies par une loi fédérale. Au Québec et au Nouveau-Brunswick, il n'a toutefois compétence qu'à l'égard des affaires de drogues faisant l'objet d'une enquête de la part de la GRC, cette responsabilité incombant au procureur général de la province lorsque l'enquête est menée par les corps policiers provinciaux et municipaux⁽²⁰⁾. Cet exemple montre que la question de savoir à quel ordre de gouvernement il incombe d'intenter une poursuite à l'égard d'une infraction en particulier peut dépendre de la définition du terme « procureur général » dans la loi applicable, de l'ordre de gouvernement qui engage les poursuites⁽²¹⁾ et des rapports professionnels effectifs entre les services de poursuite fédéral et provinciaux.

(14) Le terme « procureur général » est défini à l'al. b) (art. 2 du *Code*) comme le procureur général du Canada à l'égard des poursuites engagées au Yukon, dans les Territoires du Nord-Ouest et au Nunavut.

(15) Dans le cas des procédures engagées relativement à une infraction de terrorisme ou une autre des infractions énumérées, les al. c) à f) de la définition de « procureur général » indiquent que ce terme désigne soit le procureur général du Canada soit le procureur général de la province concernée.

(16) *Loi sur la défense nationale*, L.R.C. 1985, ch. N-5.

(17) L.C. 1996, ch. 19. Le terme « procureur général » est défini à l'art. 2 comme étant le Procureur général du Canada ou le Procureur général de la province où des poursuites ont été intentées à la demande du gouvernement d'une province et menées par ce dernier ou en son nom.

(18) L.R.C. 1985, ch. C-34, par. 23(2).

(19) L.C. 1999, ch. 33, art. 295.

(20) Voir Ministère de la Justice Canada, *Guide du Service fédéral des poursuites*, Ottawa, 2005 (<http://canada.justice.gc.ca/fr/dept/pub/fps/fpd/toc.html>).

(21) Ce facteur peut être particulièrement difficile à analyser, puisqu'il exige parfois une interprétation pour arriver à déterminer si les poursuites ont été « intentées à la demande du gouvernement du Canada » ou « menées par ce dernier ou en son nom ».

C. Importance de la répartition actuelle des compétences dans la création d'un poste de DPP au niveau fédéral

Si les provinces disposent d'un pouvoir discrétionnaire de poursuivre à l'égard de bon nombre des infractions à des lois fédérales, c'est d'abord parce qu'il leur incombe de répartir les ressources administratives, financières et judiciaires limitées. Toutefois, étant donné la répartition constitutionnelle des pouvoirs, le fédéral conserve sa capacité de mener lui-même toutes les poursuites intentées en vertu *Code* et des autres lois fédérales⁽²²⁾. Il peut le faire en exerçant son pouvoir discrétionnaire en vertu de la loi existante ou en modifiant l'accord de collaboration conclu entre le gouvernement fédéral et la province concernée. Toutefois, dans les cas où le Parlement a cédé aux provinces l'entière responsabilité des poursuites à l'égard de certaines infractions (comme c'est le cas pour la plupart des infractions au *Code*), il peut être nécessaire de modifier la loi ou de prévoir de nouvelles dispositions législatives pour pouvoir « récupérer » cette responsabilité de façon générale ou ponctuelle.

L'importance de la répartition actuelle des compétences dans la création d'un poste de DPP au niveau fédéral est bien réelle, puisque sur les plans tant juridique que pratique, les provinces ont la responsabilité d'engager des poursuites à l'égard de la plupart des infractions criminelles, même celles commises par des parlementaires, des institutions fédérales ou des fonctionnaires. Par exemple, si un DPP assumait la responsabilité de toutes les poursuites « de compétence fédérale », il faudrait préciser clairement quelles sont exactement les infractions qui feraient ou pourraient faire l'objet d'un examen de sa part. Si son mandat consistait à revoir les décisions concernant les poursuites intentées relativement à un programme gouvernemental ou d'autres questions ayant fait ou devant faire l'objet d'une enquête de la part du vérificateur général ou du commissaire à l'éthique, il faudrait aussi préciser cette compétence dans la loi habilitante. Fait peut-être plus important, ces pouvoirs et responsabilités du DPP exigeraient la collaboration et le soutien effectifs des provinces, puisque leur pouvoir actuel de poursuivre en matière criminelle s'en trouverait ainsi amputé.

(22) Voir John D. Whyte, « The Administration of Criminal Justice and the Provinces », *Criminal Reports*, 3^e série, vol. 38, 1984, p. 184.

CADRE PARTICULIER APPLICABLE À UN DPP AU NIVEAU FÉDÉRAL

Dans son rapport de 1990⁽²³⁾, la Commission de réforme du droit recommandait que le Cabinet, sur l'avis d'un comité indépendant, nomme un DPP pour un mandat de 10 ans renouvelable une seule fois. En cas d'incompétence, de conflit d'intérêts ou d'insubordination, cette nomination pouvait être révoquée en tout temps par un vote de la Chambre des communes, au terme d'un examen par un comité parlementaire. À titre de responsable d'un service indépendant de poursuite fédéral, le DPP devait faire rapport au procureur général et se soumettre aux lignes directrices générales et particulières émises par ce dernier et obligatoirement publiées dans la *Gazette du Canada*, par souci de transparence.

Compte tenu des recommandations de la Commission de réforme du droit, de la façon dont le gouvernement fédéral partage avec les provinces la responsabilité des poursuites et de la diversité des cadres de fonctionnement adoptés dans les provinces et pays susmentionnés, il y a peut-être lieu de se poser certaines questions avant de doter le Canada d'un poste de DPP au niveau fédéral, à savoir :

- Comment et par qui le DPP serait-il nommé? Quelle serait la durée de son mandat? Quelles qualités exigerait-on de lui, le cas échéant?
- Dans quelles circonstances et suivant quelles modalités le DPP pourrait-il être démis de ses fonctions?
- De quelles poursuites le DPP aurait-il la responsabilité? S'il devait être habilité à prendre en charge certaines poursuites actuellement engagées par les provinces, desquelles s'agirait-il et dans quel contexte le ferait-il?
- Quel rôle, officiel ou non, les services de poursuites provinciaux joueraient-ils, le cas échéant, dans un mécanisme fédéral faisant intervenir un DPP?
- Sur le plan hiérarchique, le DPP relèverait-il du procureur général?
- Le DPP ferait-il rapport périodiquement au Parlement? Dans l'affirmative, le ferait-il directement ou par l'intermédiaire du procureur général?
- Dans quelles circonstances le procureur général pourrait-il, le cas échéant, intervenir dans une affaire particulière pour imposer des lignes directrices ou des directives générales en matière de poursuites?

(23) Commission de réforme du droit (1990), recommandations 1 à 10, p. 55 et 56.

- Quelles lignes directrices ou directives émanant du procureur général exigeraient une publication, un dépôt devant le Parlement ou une consultation préalable auprès du DPP?
- Dans l'intérêt de la justice ou pour des raisons de vulnérabilité nationale, prévoirait-on des exceptions à l'égard de la publication des avis du procureur général?
- Quels procureurs ou autres membres de la fonction publique relèveraient du DPP? Quelle serait la structure de fonctionnement du bureau du DPP? De quels pouvoirs financiers ou administratifs le DPP serait-il investi?
- Le DPP serait-il habilité à nommer des tiers, par exemple des procureurs spéciaux, pour s'occuper de certaines affaires? Dans l'affirmative, pour quels genres d'affaires et dans quelles circonstances?

RÉACTIONS À LA CRÉATION POSSIBLE D'UN POSTE DE DPP AU NIVEAU FÉDÉRAL

La création d'un poste de DPP au niveau fédéral peut ou non être jugée nécessaire ou avantageuse selon la façon dont on voit le système actuel, la mesure dans laquelle il permet aux poursuites de se dérouler de façon inappropriée et les autres façons d'améliorer la reddition de comptes.

A. Portée du problème actuel

Il est vrai qu'au Canada, les procureurs généraux peuvent orienter les décisions prises à l'égard de poursuites particulières. Ils peuvent ordonner que des accusations soient portées, qu'une procédure soit abandonnée, que des appels soient interjetés et, en théorie, qu'un particulier soit assigné à comparaître au nom de la Couronne dans une affaire particulière. En pratique, toutefois, ce genre d'intervention serait extrêmement rare⁽²⁴⁾. Il importe avant tout de savoir que les décisions de cet ordre sont habituellement prises par des professionnels de la fonction publique et exemptes de toutes considérations partisans. Bien qu'il soit admissible de la part du procureur général d'émettre une directive dans une affaire particulière, cela ne peut faire autrement que de donner à tout le moins l'impression que cette intervention est motivée par des raisons politiques, d'où une levée de boucliers de la part du public et des autres partis politiques.

(24) Bruce A. MacFarlane, sous-ministre de la Justice et sous-procureur général de la province du Manitoba, « Sunlight and Disinfectants: Prosecutorial Accountability and Independence through Public Transparency », Winnipeg, 2000, p. 23 (article également publié dans *Criminal Law Quarterly*, vol. 45, 2001, p. 272).

Si les procureurs généraux s'abstiennent de donner des directives dans des affaires particulières, c'est aussi pour éviter de créer de fausses attentes. Même lorsque rien ne prouve qu'une intervention a été faite à des fins politiques, les faits peuvent malgré tout donner l'impression qu'elle s'inscrit dans la foulée d'une vaste politique gouvernementale devant être appliquée à l'avenir. Le public peut ainsi être amené à croire que les décisions normales en matière de poursuites seront prises d'une certaine façon. Si les décisions subséquentes ne le sont pas, le public pourra être désorienté ou avoir l'impression qu'il y a incohérence. Dans les situations susmentionnées, la confiance du public dans une décision particulière ou dans la neutralité politique du système de justice pénale en général peut être ébranlée⁽²⁵⁾. La crainte d'une telle éventualité est souvent suffisante en elle-même pour éviter toute démonstration de préjugés ou d'inconduite de la part du ministre du Procureur général.

B. Inconvénients possibles d'un bureau de DPP

La création d'un poste de DPP indépendant n'est pas une garantie d'impartialité et de responsabilisation. Le modèle de la Nouvelle-Écosse est loin de faire l'unanimité, notamment en ce qui concerne son efficacité, sa structure organisationnelle, son niveau des ressources et la confiance du public⁽²⁶⁾. En conséquence, la création d'un nouveau poste ou d'un nouveau bureau de DPP, malgré tout l'argent et tous les efforts qu'elle exige, pourrait en bout de ligne ne servir qu'à mécontenter le public et la classe politique. Plutôt que de contribuer à l'indépendance, à la responsabilisation et à la confiance du public, l'existence de cette structure risque à elle seule d'alimenter la méfiance des citoyens ou la croyance selon laquelle l'institution n'a pas de comptes à rendre⁽²⁷⁾. En fait, en créant un poste de DPP distinct et indépendant du gouvernement, on se trouve du même coup à réduire la capacité de demander des comptes au gouvernement pour les lacunes perçues.

(25) *Ibid.*, p. 23 et 24.

(26) *Ibid.*, p. 21.

(27) *Ibid.*, p. 27 et 28.

Le bureau du DPP néo-écossais a fait l'objet d'au moins deux examens, l'un en 1994⁽²⁸⁾ et l'autre en 1999⁽²⁹⁾. Les auteurs de l'examen de 1994 ont recommandé entre autres que la gestion des ressources humaines et financières par le DPP soit plus indépendante, que le porte-parole auprès des médias soit quelqu'un d'autre que le ministère de la Justice, que les sièges respectifs ne soient pas sous le même toit, que les directives régissant les rapports entre les procureurs de la Couronne et les autres avocats du ministère de la Justice soient accessibles au public, qu'une politique générale et un manuel de procédure soient établis, que le rapport annuel du DPP soit transmis au ministre de la Justice et au grand public dès son dépôt à la Chambre d'assemblée et que les responsabilités du service des poursuites publiques soient élargies ou précisées de façon à inclure l'obligation de représenter le procureur général lors d'enquêtes médico-légales et de procédures mettant en cause un accusé souffrant de troubles mentaux⁽³⁰⁾.

Les auteurs de l'examen de 1999 ont proposé plusieurs améliorations, comme l'adoption de mesures pour mieux faire connaître le rôle du DPP auprès du public, pour améliorer la communication avec les victimes, pour mettre fin au « magasinage de procureurs de la Couronne » par la police, pour surveiller plus étroitement les contrats ou les allocations journalières consentis aux procureurs de la Couronne et pour leur offrir de meilleures possibilités de perfectionnement professionnel et d'amélioration de leurs compétences⁽³¹⁾. Si les critiques et les recommandations contenues dans les deux examens du service des poursuites publiques de la Nouvelle-Écosse font ressortir les écueils possibles à éviter lors de la création d'un poste de DPP au niveau fédéral, elles donnent aussi bien sûr une bonne idée de la façon dont un bureau peut être amélioré ou dont son indépendance et son degré de responsabilisation peuvent être accrus par la même occasion. De fait, certaines des recommandations du rapport de 1999 ont donné lieu à une modification de la *Public Prosecutions Act* de la Nouvelle-Écosse. Ainsi, on a modifié cette loi pour exiger que le procureur général publie un avis dans la *Gazette* lorsqu'il autorise une poursuite, opte pour une mise en accusation ou autorise un sursis d'instance, et pour exiger la tenue de réunions mensuelles entre le DPP et le procureur général.

(28) Joseph Ghiz et Bruce Archibald, *Independence, Accountability and Management in the Nova Scotia Public Prosecution Service: A Review and Evaluation*, Halifax, 1994.

(29) L'honorable Fred Kaufman, *Review of the Nova Scotia Public Prosecution Service*, Rapport final, Halifax, 1999.

(30) Ghiz et Archibald (1994), recommandations 1 à 35, p. 153 à 160.

(31) Kaufman (1999), recommandations 1 à 29, p. 415 à 418.

C. Mécanismes moins formels pour garantir l'indépendance et la reddition de comptes

D'aucuns pourront réagir au projet de création d'un DPP en faisant valoir qu'il est possible de garantir l'indépendance des poursuites au moyen d'un *processus* ouvert et responsable plutôt qu'au moyen d'une *structure*. Contrairement à la Nouvelle-Écosse, la Colombie-Britannique n'a pas créé de DPP. Elle a plutôt choisi d'insister sur la transparence et la reddition de comptes à l'intérieur des paramètres de la structure existante (c.-à-d. de confier au sous-procureur adjoint le pouvoir d'intenter des poursuites). En pratique, cette solution semble avoir bien fonctionné⁽³²⁾. À d'autres égards, l'approche adoptée par la Colombie-Britannique a aussi l'avantage de pouvoir être appliquée sans qu'il soit nécessaire de faire intervenir la loi. Par exemple, il est possible sur le plan administratif de faire appel aux services de « procureurs spéciaux » ou de « procureurs indépendants » dans les affaires délicates, lorsqu'il est important que les décisions relatives aux poursuites soient prises indépendamment du gouvernement et des considérations politiques.

D'autres mécanismes moins formels existent aussi ailleurs au Canada et donnent à penser que c'est la transparence du processus en place, davantage que l'existence d'une structure particulière, qui a de l'importance. La stratégie principale adoptée par les ministères de la Justice provinciaux et le ministère de la Justice fédéral consiste à procéder de façon informelle pour « partager » ou « transférer » les dossiers lorsqu'il y a conflit d'intérêts entre les institutions ou lorsque les poursuites envisagées mettent en cause des personnes à l'emploi des entités responsables de l'administration de la justice⁽³³⁾. Même si ces ententes intergouvernementales informelles n'ont aucun fondement dans une loi, elles ont apparemment permis de désamorcer toute controverse publique ou politique à propos d'affaires particulières. Les décisions sont prises et *perçues* comme étant prises de façon juste et impartiale par quelqu'un d'une autre province ou d'un autre ordre de gouvernement, qui n'a aucun lien avec l'affaire en cause. Le succès de ces autres stratégies montre que la création de structures ou de bureaux officiels en vertu de la loi n'est peut-être pas la seule façon d'assurer l'indépendance, l'impartialité et la responsabilisation en matière de poursuites publiques.

(32) MacFarlane (2000), p. 24 et 25.

(33) *Ibid.*, p. 25. Par exemple, lorsque le procureur général de la Colombie-Britannique a été soupçonné d'avoir pu contrevenir à la loi, la Colombie-Britannique a demandé l'avis du procureur général adjoint de l'Alberta. De même, le Manitoba a donné son avis à une autre province relativement à la question de savoir si une accusation de meurtre au premier degré devait être portée contre un membre de la Gendarmerie royale du Canada.

D. Autres méthodes de prise en charge

En plus de devoir réagir aux pressions du grand public et de la classe politique, un service des poursuites peut aussi devoir rendre compte aux tribunaux⁽³⁴⁾. Si les tribunaux ont toujours été réticents à exercer leurs pouvoirs de supervision et d'examen à l'égard des décisions de procureurs généraux, cette situation a changé au cours des dernières décennies⁽³⁵⁾. Les tribunaux sont intervenus, par exemple, lorsqu'il y a eu abus de la procédure ou manquement aux principes fondamentaux de justice concernant l'accusé⁽³⁶⁾. Toutefois, comme ces interventions se produisent généralement dans des situations où la partie poursuivante est allée trop loin, il est difficile de savoir dans quelle mesure un tribunal peut intervenir lorsque celle-ci ne va pas assez loin, par exemple lorsqu'elle s'abstient de porter des accusations contre un accusé en particulier ou lorsqu'elle lui accorde un traitement de faveur pour des raisons politiques ou partisans. Habituellement, c'est l'accusé qui prend l'initiative de demander que la conduite des procureurs de la Couronne fasse l'objet d'un examen judiciaire. Or, il est peu probable qu'il le fasse s'il estime avoir eu droit à un traitement préférentiel plutôt qu'injuste.

Cela étant dit, il est également possible qu'un service des poursuites fasse l'objet d'un examen de la part d'autorités quasi judiciaires, comme des commissions d'enquête spéciales, qui peuvent très bien être constituées (à la demande du public ou d'un autre parti politique, par exemple) pour se pencher sur l'attitude trop *favorable* des procureurs de la Couronne. En outre, les ministères peuvent être soumis à des examens de la part de vérificateurs généraux pour une grande variété de raisons. Enfin, les procureurs de la Couronne font l'objet d'un certain contrôle et d'une certaine surveillance de la part de leurs barreaux respectifs, lesquels peuvent parfois intervenir en cas de partialité ou de trafic d'influence⁽³⁷⁾.

(34) Voir Philip C. Stenning, « The Independence and Accountability of the Office of Director of Public Prosecutions, and of the Public Prosecution Service, in Nova Scotia », dans Kaufman (1999), p. 329 à 394 (p. 372 à 382).

(35) Voir, p. ex., *R. c. Stinchcombe*, [1991] 3 R.C.S. 326.

(36) Voir, p. ex., *R. c. Power*, [1994] 1 R.C.S. 601.

(37) Voir Stenning (1999), p. 386 à 390.