



APPLICABLE AUX POURSUIVANTS DÉSIGNÉS ET AUX PROCUREURS
AGISSANT DEVANT LES COURS MUNICIPALES

PRÉAMBULE ET PRINCIPES DIRECTEURS

TABLE DES MATIÈRES

CONTEXTE	1
LE PRINCIPE DE L'INDÉPENDANCE	3
LE PRINCIPE DE L'IMPUTABILITÉ	4
LE RÔLE ET LES RESPONSABILITÉS DU PROCUREUR	7
L'EXERCICE DU POUVOIR DISCRÉTIONNAIRE ET L'AUTONOMIE PROFESSIONNELLE	11
L'ENCADREMENT DE L'EXERCICE DU POUVOIR DISCRÉTIONNAIRE ET LES DIRECTIVES DU DIRECTEUR	13
NOTES DE FIN	18

Contexte

Le présent préambule et l'ensemble des directives s'inscrivent dans un vaste exercice de révision engagé par l'institution du Directeur des poursuites criminelles et pénales (DPCP).

Ainsi, la pertinence de chaque directive a été évaluée pour mettre de côté celles à vocation purement juridique ou administrative, uniformiser leur contenu et préciser leur objet. Ce faisant, la totalité des directives a fait l'objet d'une révision en profondeur afin de tenir compte de l'évolution de la législation, de la jurisprudence et des pratiques. Le texte a été mis à jour et, dans la plupart des cas, considérablement bonifié.

L'une des priorités de cette démarche de révision vise à réaffirmer et à favoriser l'autonomie professionnelle des procureurs aux poursuites criminelles et pénales



APPLICABLE AUX POURSUIVANTS DÉSIGNÉS ET AUX PROCUREURS
AGISSANT DEVANT LES COURS MUNICIPALES

(procureurs), laquelle est essentielle au bon fonctionnement de l'institution du DPCP.

Dans cette perspective, l'exercice du pouvoir discrétionnaire en matière de poursuites n'a été encadré que lorsque requis, pour répondre notamment aux [Orientations et mesures du ministre de la Justice en matières d'affaires criminelles et pénales](#)¹, aux politiques ou stratégies gouvernementales, aux positions organisationnelles prises par le directeur ou par l'Assemblée des procureurs en chef aux poursuites criminelles et pénales et aux engagements pris auprès d'autres organismes.

Le traitement équitable des contrevenants, le respect des intérêts légitimes des victimes, la protection des témoins, les valeurs organisationnelles fondées sur la compétence, le respect et l'intégrité, la cohérence des actions et des décisions au sein de l'institution du DPCP ainsi que son imputabilité ont tous été des préoccupations au centre de la refonte des directives.

Enfin, l'exercice de révision des directives a tenu compte des mesures prévues au [Plan d'action 2016-2017 « Pour une justice en temps utile en matière criminelle et pénale »](#), élaborées par les partenaires de la *Table Justice-Québec* et lancées le 3 octobre 2016 à la suite de l'arrêt [Jordan](#)² afin de répondre à la problématique des délais judiciaires déraisonnables.

En tant que poursuivant public, le directeur et les procureurs agissant sous son autorité assument de lourdes responsabilités, puisque leurs actes et décisions ont un impact significatif sur la sécurité publique, sur le fonctionnement et la crédibilité du système de justice criminelle et pénale et sur la confiance de la population envers celui-ci. Ils ont aussi des répercussions profondes sur les droits et libertés des citoyens. Les attentes des tribunaux à l'égard de leur conduite sont élevées et celles de la population traduisent parfois une incompréhension de leur rôle.



APPLICABLE AUX POURSUIVANTS DÉSIGNÉS ET AUX PROCUREURS
AGISSANT DEVANT LES COURS MUNICIPALES

Afin de favoriser la compréhension des objectifs et de l'utilité des directives du DPCP, il apparaît essentiel de s'attarder au rôle fondamental ainsi qu'aux responsabilités du poursuivant public. Les grands principes qui sont au cœur de sa mission et qui gouvernent le fonctionnement de l'institution du DPCP méritent aussi une attention particulière, à savoir : l'indépendance, l'imputabilité, l'exercice du pouvoir discrétionnaire et l'autonomie professionnelle. Les directives doivent non seulement être élaborées, mais aussi interprétées et appliquées quotidiennement dans la recherche d'un juste équilibre entre ces principes cardinaux.

Plus qu'un outil d'interprétation des directives, ce préambule constitue une déclaration des principes immuables qui gouvernent le fonctionnement de l'institution du DPCP, en accord non seulement avec la loi, la jurisprudence et la doctrine, mais aussi conforme à la tradition séculaire de l'institution du poursuivant public dans le cadre d'un système de justice criminelle d'inspiration britannique.

Le principe de l'indépendance

Le principe de l'indépendance lié à la fonction de poursuivant public est bien établi et protégé. 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 constitutionnel³. La Cour suprême a reconnu, dans l'arrêt [Cawthorne](#)⁴, qu'il s'agit d'un principe de justice fondamentale au sens de l'article 7 de la [Charte canadienne des droits et libertés](#)⁵.

Qui plus est, la [Loi sur le Directeur des poursuites criminelles et pénales](#)⁶ (LDPCP), qui consacre le statut, la mission et les fonctions du directeur et des procureurs agissant sous son autorité, comporte des éléments qui participent à la mise en œuvre et au respect du principe de l'indépendance du poursuivant. Cette loi encadre les rapports entre le procureur général et ministre de la Justice et le directeur, de façon à mettre l'institution du DPCP à l'abri de toute ingérence politique de nature partisane dans ses dossiers. En cela, la LDPCP favorise non seulement la recherche de la justice, mais elle contribue aussi à maintenir, sinon à rehausser



APPLICABLE AUX POURSUIVANTS DÉSIGNÉS ET AUX PROCUREURS
AGISSANT DEVANT LES COURS MUNICIPALES

la confiance du public envers l'institution chargée de diriger les poursuites criminelles et pénales au Québec.

Le principe de l'indépendance signifie que le directeur et les procureurs sous son autorité doivent agir, tant en faits que dans la perception du public, à l'abri de toute influence indue, considération politique partisane ou autres motifs illégitimes⁷. Afin d'accomplir sa mission selon les principes de justice et d'équité, et tout en sachant que les actions du DPCP font l'objet d'une attention médiatique constante, le directeur et les procureurs, dans toute décision qu'ils prennent dans l'exercice du pouvoir discrétionnaire en matière de poursuites, ne sont guidés que par l'application des règles de droit aux circonstances particulières de chaque dossier. Leurs décisions doivent refléter le sens de justice de la collectivité⁸ et n'être dictées que par l'intérêt public, et ce, sans être influencées par la pression des parlementaires, la pression médiatique ou policière, les attentes ou les réactions populaires, les intérêts particuliers des victimes, le statut social ou les relations personnelles du contrevenant ou de la victime. Bien qu'ils ne puissent être sourds à l'opinion publique, puisqu'ils doivent se soucier de la confiance du public envers le système de justice et l'institution du DPCP, le directeur et les procureurs recherchent l'intérêt public et, parfois, celui-ci ne correspond pas au sentiment populaire du moment⁹.

La société est en droit de pouvoir compter sur un service de poursuites publiques impartial et objectif et dont l'intégrité ne saurait être remise en cause.

Le principe de l'imputabilité

L'imputabilité du poursuivant est considérée comme la contrepartie de l'indépendance et du vaste pouvoir discrétionnaire qu'il exerce au nom de la société¹⁰. Pour préserver la confiance du public dans l'administration de la justice et en tenant compte de l'impact considérable qu'a l'exercice du pouvoir discrétionnaire en matière de poursuites, tant sur la sécurité publique que sur les droits et libertés individuels, le principe de l'indépendance est par conséquent



APPLICABLE AUX POURSUIVANTS DÉSIGNÉS ET AUX PROCUREURS
AGISSANT DEVANT LES COURS MUNICIPALES

assorti d'un certain degré de transparence qui passe notamment par l'obligation de rendre compte.

Le ministre de la Justice et procureur général demeure l'ultime responsable, devant l'Assemblée nationale et les citoyens, de toutes les matières qui concernent l'administration de la justice au Québec¹¹. Ainsi, la *LDPCP* confie au directeur la direction des poursuites criminelles et pénales au nom de l'État, tout en prévoyant qu'il assume cette responsabilité « sous l'autorité générale du ministre de la Justice et procureur général »¹².

En conséquence, la [Loi sur le ministère de la Justice](#)¹³ et la *LDPCP* garantissent au ministre de la Justice et procureur général certaines responsabilités et certains pouvoirs qui sont inhérents à sa charge et à son statut, tels que définis par la tradition parlementaire et constitutionnelle.

En raison de son imputabilité politique à titre d'élu, le procureur général a le pouvoir de prendre en charge un dossier sous la responsabilité du DPCP ou de lui donner une instruction sur la conduite d'une affaire¹⁴. En sa qualité de ministre de la Justice, il peut émettre des orientations et mesures concernant la conduite générale des poursuites qui doivent être intégrées dans les directives du DPCP¹⁵. Le ministre de la Justice et procureur général doit cependant consulter le directeur dans le cadre de l'exercice de ces pouvoirs et agir de façon transparente par des publications à la *Gazette officielle du Québec*. Cette exigence de transparence contribue à l'indépendance du DPCP, puisqu'elle permet aux élus et à la population de questionner les politiques et les motivations du ministre de la Justice et procureur général.

La *LDPCP* exige aussi que le directeur informe le ministre de la Justice et procureur général de certaines situations afin de lui permettre d'exercer ses propres responsabilités et pouvoirs. Le directeur doit notamment l'informer des dossiers qui soulèvent des questions d'intérêt général qui dépassent celles habituellement



APPLICABLE AUX POURSUIVANTS DÉSIGNÉS ET AUX PROCUREURS
AGISSANT DEVANT LES COURS MUNICIPALES

soulevées dans les poursuites criminelles et pénales ou qui pourraient requérir son intervention¹⁶.

Le procureur général, dans l'exercice de ses propres pouvoirs en application de la *LDPCP*, est par ailleurs lui-même tenu d'agir avec l'indépendance que commande sa fonction¹⁷.

Ainsi, les échanges réguliers entre l'institution du DPCP et celle du procureur général dans le respect du cadre prévu par la *LDPCP*, que ce soit concernant l'élaboration et l'application des orientations et mesures du ministre de la Justice ou des dossiers particuliers, ne compromettent en rien le principe de l'indépendance.

Aussi, bien que le directeur prenne ses décisions de façon indépendante dans le cadre de ses fonctions de poursuivant, il doit néanmoins rendre des comptes à titre de dirigeant d'un organisme qui œuvre au sein de l'État. En plus d'être imputable devant l'Assemblée nationale de sa gestion administrative¹⁸, il peut être appelé à justifier des décisions prises en matière de poursuites devant les parlementaires et à répondre à leurs questions sur ses orientations, ses activités et sur tout sujet d'intérêt public.

Le principe de l'imputabilité implique parfois que les motifs à l'appui de certaines décisions discrétionnaires soient communiqués à la population, afin de préserver sa confiance envers l'administration de la justice et l'indépendance de l'institution du DPCP. À cet égard, les [Lignes directrices du Directeur des poursuites criminelles et pénales concernant la publication des motifs d'une décision de ne pas porter d'accusation](#) prévoient les circonstances et les facteurs d'appréciation qui peuvent justifier que ces motifs soient exceptionnellement rendus publics.

L'obligation de rendre compte au sein même de l'institution du DPCP est tout aussi importante. Le directeur étant lui-même imputable, il peut être appelé à devoir expliquer publiquement des décisions prises par les procureurs qui le représentent dans l'exercice de ses fonctions, ou encore, à en répondre auprès du procureur



APPLICABLE AUX POURSUIVANTS DÉSIGNÉS ET AUX PROCUREURS
AGISSANT DEVANT LES COURS MUNICIPALES

général. Le procureur est par conséquent lui-même imputable envers le directeur des décisions qu'il prend ou des actes qu'il pose dans le cadre de ses dossiers et peut être appelé à en rendre compte, par l'intermédiaire de son procureur en chef, en lui fournissant les explications requises à la compréhension de sa décision ou de sa conduite¹⁹.

Cette forme de responsabilité et l'obligation de transparence qui en découle sont des attributs essentiels au maintien de la confiance du public envers l'administration de la justice et l'institution du DPCP. En effet, le principe de l'indépendance protège le processus décisionnel discrétionnaire d'influences inappropriées, mais il n'octroie pas au directeur, ni aux procureurs, une discrétion absolue qui les exempte de rendre compte de leurs décisions auprès de la population²⁰. Dans notre système politique, la population accepte que des institutions publiques comme le DPCP soient investies d'aussi vastes pouvoirs pour le bien commun, mais elle peut examiner leurs actions et en exiger des comptes.

Le rôle et les responsabilités du procureur

L'article 1 de la *LDPCP* prévoit que le directeur et les procureurs qui agissent sous son autorité sont le « substitut légitime du procureur général du Québec au sens du *Code criminel* ». L'article 25 de la *LDPCP* prévoit, pour sa part, que les procureurs représentent le directeur dans l'exercice de ses fonctions et qu'ils remplissent, sous son autorité, les devoirs et fonctions que celui-ci détermine. C'est par un acte d'habilitation du 15 mars 2007²¹, date d'entrée en vigueur de la *LDPCP*, que l'exercice des principales fonctions en matière de poursuites prévues par la loi a été dévolu aux procureurs, à l'exception des rares fonctions pour lesquelles le *Code criminel* exige l'intervention personnelle du directeur à titre de sous-procureur général.

Sous l'autorité du directeur, le procureur exerce donc presque tous les pouvoirs de poursuivant qui sont traditionnellement dévolus au procureur général. Acteur clé du système de justice criminelle et pénale, il veille à ce que les crimes et violations aux



APPLICABLE AUX POURSUIVANTS DÉSIGNÉS ET AUX PROCUREURS
AGISSANT DEVANT LES COURS MUNICIPALES

lois qui méritent d'être dénoncés soient sanctionnés, et ce, dans l'intérêt public et dans le respect des lois, des principes fondamentaux qui sous-tendent le système de justice et des droits garantis aux contrevenants. La décision d'intenter ou non des poursuites, ou d'y mettre fin, se trouve au cœur de son rôle de poursuivant²². Cette décision, qui est de loin la plus importante qu'un procureur puisse prendre, a des effets sur la vie des victimes et des autres personnes concernées, sur la protection de la collectivité et sur les attentes du public envers le système de justice. Elle a également des conséquences sociales, familiales et professionnelles pour le citoyen poursuivi.

Ce ne sont pas toutes les personnes auxquelles une infraction est reprochée qui doivent faire l'objet d'une poursuite. Tous les comportements que sanctionne le droit criminel ne menacent pas nécessairement la sécurité du public ni ne contreviennent aux valeurs fondamentales de la société au même degré. Au nom du principe de modération, il est possible de traiter des infractions de gravité objective moindre par des mesures alternatives aux procédures judiciaires, sans pour autant évacuer le principe de la dénonciation. Le recours à de telles mesures évite de stigmatiser indûment l'écart de conduite d'un contrevenant dont le comportement ne justifie pas une intervention judiciaire. Ces mesures contribuent aussi à un meilleur usage des ressources judiciaires, en réservant celles-ci au traitement des comportements qui méritent une dénonciation publique plus marquée. En s'attaquant aux problématiques sous-jacentes à certaines formes de criminalité comme la santé mentale, la dépendance ou l'itinérance, elles contribuent en outre à diminuer la criminalité à long terme. Dès lors, au stade de l'autorisation d'une poursuite et dès le début des procédures, le procureur doit recourir aux mesures de justice alternatives applicables, telles que le traitement non judiciaire de certaines infractions criminelles et les mesures de rechange, sauf s'il juge inopportun de le faire dans les circonstances. Un recours systématique au système judiciaire pour sanctionner les comportements moins graves risque de compromettre les objectifs que poursuit le droit criminel.



APPLICABLE AUX POURSUIVANTS DÉSIGNÉS ET AUX PROCUREURS
AGISSANT DEVANT LES COURS MUNICIPALES

La jurisprudence et la doctrine regorgent d'expressions évocatrices pour qualifier le rôle particulier que joue le procureur, lequel dépasse le rôle usuel de l'avocat. Décrit avec éloquence comme « un gardien de l'intérêt public », « un gardien constitutionnel de la paix sociale », « un auxiliaire de justice », « un fonctionnaire de la cour », « un fonctionnaire chargé d'assurer le respect et la recherche de la justice » ou un « représentant local de la justice », le procureur « 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 »²³.

La fonction de poursuivant revêt une nature quasi judiciaire²⁴ de représentant de la justice et de l'intérêt public. À partir du dossier d'enquête qui lui est soumis, le procureur décide tant de la suffisance de la preuve, de l'opportunité d'entreprendre une poursuite que des accusations spécifiques à porter. Pour décider s'il convient d'intenter une poursuite, le procureur s'appuie sur une norme plus élevée que celle à laquelle les policiers sont assujettis, soit l'existence de motifs raisonnables et probables de croire qu'une infraction a été commise. La norme appliquée par le procureur commande qu'il soit, au terme de son analyse de la preuve, raisonnablement convaincu de pouvoir démontrer hors de tout doute raisonnable la culpabilité du suspect au tribunal. En outre, même lorsqu'il estime la preuve suffisante, le procureur doit aussi évaluer si une poursuite servira l'intérêt public. Cette norme à deux volets est reconnue par les tribunaux et appliquée par tous les poursuivants publics au Canada, de même que dans les pays dont le système de justice criminelle repose sur les mêmes fondements historiques et juridiques qui sous-tendent le nôtre.

On ne saurait trop répéter que le procureur ne doit pas rechercher une condamnation, mais qu'il a plutôt le devoir de s'assurer que justice soit rendue à l'issue d'un procès équitable. Il n'est pas l'avocat de la victime et ne représente pas



APPLICABLE AUX POURSUIVANTS DÉSIGNÉS ET AUX PROCUREURS
AGISSANT DEVANT LES COURS MUNICIPALES

non plus les policiers, les plaignants ou les témoins. Guidé par l'intérêt public dans l'application de la règle de droit, il n'a pas de cause à gagner, son rôle consistant à présenter au tribunal, au nom de l'État, toute preuve disponible, pertinente et légalement admissible contre un contrevenant²⁵. La particularité de cette fonction propre au poursuivant est également consacrée par le [Code de déontologie des avocats](#)²⁶.

En corollaire, ce rôle de représentant de la justice et de l'intérêt public comporte certaines exigences. Dans un souci constant de préserver l'intégrité du système de poursuites criminelles et pénales et en vue de maintenir la confiance du public dans l'administration de la justice, les décisions prises en matière de poursuites, dont plusieurs peuvent être lourdes de conséquences et parfois impopulaires, doivent toujours être empreintes d'objectivité, d'équité, de transparence et de cohérence. Elles doivent également faire abstraction des intérêts étrangers à la recherche de la justice et de tout sentiment ou préjugé, favorable ou défavorable, à l'égard du contrevenant ou de la victime²⁷. Comme tout être humain, le procureur porte un bagage d'expériences personnelles et doit se mettre en garde contre l'influence, parfois inconsciente, que celui-ci peut avoir sur l'appréciation d'une situation. À toute étape des procédures et jusqu'à l'issue du dossier, le procureur doit avoir l'esprit ouvert et être réceptif à une appréciation qui soit différente de la sienne. À cet égard, le procureur doit accueillir avec ouverture les éléments pertinents qui lui sont soumis par l'avocat du contrevenant. En outre, il ne doit pas hésiter à remettre son point de vue en question, tant sur l'appréciation de la preuve que sur une question juridique. À cette fin, il doit favoriser les échanges avec des collègues plus expérimentés ou qui peuvent lui offrir une expertise particulière. Les idées préconçues, la rigidité et l'absence d'ouverture d'esprit sont non seulement incompatibles avec la fonction de procureur, mais sont aussi reconnues comme des causes qui contribuent aux condamnations injustifiées²⁸.

Les décisions du procureur doivent également être adaptées aux circonstances particulières de l'affaire traitée, prendre en compte tous les faits pertinents et être conformes aux lois, aux [Orientations et mesures du ministre de la Justice en](#)



APPLICABLE AUX POURSUIVANTS DÉSIGNÉS ET AUX PROCUREURS
AGISSANT DEVANT LES COURS MUNICIPALES

[matières d'affaires criminelles et pénales](#), aux directives et aux lignes directrices adoptées par le directeur ainsi qu'aux politiques gouvernementales applicables en l'espèce.

Enfin, la fonction de poursuivant doit être exercée avec compétence, respect, intégrité et efficacité. Le serment²⁹ que doit prêter tout procureur ne fait que traduire le devoir public dont il s'acquitte dans le meilleur intérêt de la justice.

L'exercice du pouvoir discrétionnaire et l'autonomie professionnelle

La fonction de poursuivant est caractérisée par l'exercice « d'un vaste pouvoir discrétionnaire et d'un grand pouvoir décisionnel »³⁰ qui constitue « un élément essentiel au bon fonctionnement de la justice criminelle »³¹, pour reprendre les qualifications utilisées par les tribunaux sur ce point.

L'expression « pouvoir discrétionnaire en matière de poursuites » vise généralement la décision d'engager des poursuites ou d'y mettre fin, la nature de celles-ci ainsi que leur portée³². Ces décisions jouissent d'une grande déférence de la part des tribunaux, ces derniers se limitant à contrôler les comportements qui constituent un abus de procédures³³.

La portée considérable et le caractère essentiel du pouvoir discrétionnaire du poursuivant ont été réitérés à maintes reprises par la plus haute instance du pays³⁴. Son importance 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 contrevenant. Faire fi de ce principe pour traiter tous les contrevenants 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'équité.



APPLICABLE AUX POURSUIVANTS DÉSIGNÉS ET AUX PROCUREURS
AGISSANT DEVANT LES COURS MUNICIPALES

Bien que les procureurs bénéficient, sur le plan administratif, de structures régionales d'encadrement, l'exercice quotidien du pouvoir discrétionnaire requiert une grande autonomie professionnelle. Celle-ci s'avère nécessaire pour assurer l'efficacité et la célérité du système de justice criminelle et pénale, considérant le volume de dossiers traités, les particularités et les besoins de la communauté au sein de laquelle ils exercent leurs fonctions, la connaissance approfondie des faits et de la preuve de chaque dossier ainsi que des règles de droit de plus en plus complexes, le rôle particulier qu'ils assument localement auprès des victimes, des tribunaux, des corps policiers et des autres intervenants du système judiciaire, la grande variété de difficultés qui peuvent surgir dans le cours de chaque poursuite et la multitude de décisions qu'ils doivent prendre en conséquence³⁵.

Le nombre considérable d'affaires criminelles et pénales traitées au quotidien par le DPCP fait en sorte qu'il serait inefficace, voire impossible pour le directeur d'effectuer un suivi de chacun des dossiers. Cette latitude décisionnelle 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. Toutefois, puisque le directeur est, pour l'institution du DPCP, l'ultime gardien de l'intérêt public, il devra à l'occasion s'impliquer plus étroitement dans le processus décisionnel discrétionnaire, soit personnellement ou par le biais des procureurs en chef et chef adjoints. En effet, les enjeux de société que peut soulever une affaire criminelle ou pénale nécessitent parfois qu'il participe à l'appréciation de l'opportunité de la décision qui doit être prise eu égard à l'intérêt public.

Par ailleurs, dans de rares cas, les impacts que pourrait avoir un dossier sur la société peuvent justifier que le directeur consulte le procureur général pour s'enquérir de ses préoccupations et prendre ainsi une décision plus éclairée. Cette consultation ne compromet pas l'indépendance du directeur, puisque la décision en matière de poursuites repose entre ses mains.



APPLICABLE AUX POURSUIVANTS DÉSIGNÉS ET AUX PROCUREURS
AGISSANT DEVANT LES COURS MUNICIPALES

L'encadrement de l'exercice du pouvoir discrétionnaire et les directives du directeur

L'importance du pouvoir discrétionnaire exercé par les procureurs en matière de poursuites, ses conséquences significatives sur les justiciables, sur les intérêts de la collectivité et sur la confiance du public envers l'administration de la justice, le souci d'assurer un traitement équitable aux citoyens, de même que le principe de l'imputabilité justifient qu'il fasse l'objet d'un certain encadrement³⁶.

Ainsi, l'article 18 de la *LDPCP* autorise le directeur à établir des directives à l'intention des poursuivants sous son autorité. Ces directives intègrent les [Orientations et mesures du ministre de la Justice en matières d'affaires criminelles et pénales](#), sont accessibles au public et s'appliquent, avec les adaptations nécessaires après avoir pris en considération le point de vue des poursuivants désignés, à tout procureur qui agit en poursuite en matière criminelle ou pénale, y compris devant les cours municipales.

Les directives permettent d'établir un équilibre entre la nécessité d'accorder une grande autonomie professionnelle aux procureurs et leur imputabilité³⁷.

Elles n'ont pas force de loi, ne constituent pas des opinions ou des conseils juridiques et ne sauraient être interprétées comme génératrices de droits ou d'obligations dans le cadre d'une procédure judiciaire. Le non-respect d'une directive ne peut être sanctionné par les tribunaux, mais ceux-ci peuvent en tenir compte dans l'appréciation de la conduite de la poursuite³⁸.

Puisqu'il agit sous son autorité et sa supervision, le procureur est tenu de respecter et d'appliquer les directives du directeur, en plus de se conformer aux communiqués juridiques émis et aux lignes directrices édictées par ce dernier sur un sujet en particulier.



APPLICABLE AUX POURSUIVANTS DÉSIGNÉS ET AUX PROCUREURS
AGISSANT DEVANT LES COURS MUNICIPALES

Les directives sont élaborées pour guider les procureurs dans l'exercice quotidien de leurs fonctions afin que le pouvoir discrétionnaire soit exercé d'une manière objective, juste et équitable à l'égard de tous les citoyens, au regard des circonstances particulières de chaque affaire³⁹. Elles visent également une certaine uniformité des poursuites criminelles et pénales sur le territoire québécois, dans un souci de cohérence des décisions et des arguments plaidés. Sous cet aspect, les directives renferment des énoncés de principe et des orientations générales sur la pratique et le pouvoir discrétionnaire du poursuivant et présentent les instructions et la philosophie du directeur sur la façon dont les poursuites doivent être menées, ainsi que le raisonnement qui les sous-tend. Enfin, les directives ont aussi pour but d'informer le public. Pour atteindre cet objectif, elles sont accessibles en ligne à l'adresse <https://www.quebec.ca/gouvernement/ministeres-et-organismes/directeur-poursuites-criminelles-penales/directives-instructions>, sous la rubrique « Documentation ». La publicité des directives contribue, d'une part, à la compréhension du rôle du procureur et des décisions prises dans l'exercice de ses fonctions et, d'autre part, à l'imputabilité des procureurs à l'égard de la population, le public disposant alors d'outils pour évaluer leurs décisions et leur conduite.

Les directives ne sont pas conçues pour être appliquées de façon automatique et ne doivent pas remplacer le discernement et le jugement dont on s'attend du procureur. Elles établissent plutôt les principes directeurs et les facteurs généraux que le procureur doit considérer pour prendre les décisions qui s'imposent, tout en favorisant une certaine souplesse pour apprécier chaque affaire au regard des circonstances qui lui sont propres et pour adapter l'intervention aux réalités locales ou géographiques, notamment lorsque le contrevenant ou la victime appartiennent à une communauté autochtone ou entretiennent des liens avec une communauté autochtone. Par ailleurs, elles s'appliquent aux dossiers « jeunesse », avec les adaptations nécessaires découlant de la [Loi sur le système de justice pénale pour les adolescents](#)⁴⁰.

Les présentes directives ne couvrent pas de façon exhaustive et détaillée tous les aspects du processus judiciaire, ni les nombreuses décisions discrétionnaires que



APPLICABLE AUX POURSUIVANTS DÉSIGNÉS ET AUX PROCUREURS
AGISSANT DEVANT LES COURS MUNICIPALES

les procureurs sont appelés à prendre quotidiennement, non plus que toutes les situations auxquelles ils sont confrontés. Elles ne définissent pas toutes les responsabilités et obligations intrinsèques à l'exercice de la fonction de procureur, dont celles qui découlent de la loi, de la jurisprudence, de la [Charte canadienne des droits et libertés](#)⁴¹ ou de la [Charte canadienne des droits des victimes](#)⁴².

Des communiqués, des avis juridiques et des guides d'application complètent aussi les directives puisqu'ils traitent de questions pratiques, stratégiques et juridiques et fournissent un cadre plus détaillé pour la prise de décision dans des circonstances spécifiques. Soumis à des règles de confidentialité, notamment le secret professionnel, ils ne sont pas publics. La maîtrise du contenu de ces outils qui sont mis à sa disposition fait partie du travail du procureur.

La grande majorité des directives se limite à indiquer les facteurs à considérer à différentes étapes du processus judiciaire, alors que d'autres, plus rares, présentent un caractère davantage directif relativement à la décision du procureur. Certaines d'entre elles encadrent l'exercice du pouvoir discrétionnaire en matière de poursuites, notamment en prescrivant les principes ou les facteurs qui doivent guider les procureurs dans l'exercice de celui-ci, qu'il s'agisse notamment de la décision de poursuivre, du recours au [Programme de traitement non judiciaire de certaines infractions criminelles commises par des adultes](#), du choix des accusations ou de la négociation de plaider. D'autres encadrent la façon de satisfaire à des obligations constitutionnelles, notamment en matière de communication de la preuve. Quelques-unes visent à répondre à des formes particulières de criminalité, en intégrant des politiques ou des stratégies gouvernementales et en énonçant les facteurs ou les considérations qui devraient prévaloir dans le traitement de ces dossiers, soit au moment d'autoriser la poursuite, au stade de l'enquête sur mise en liberté provisoire ou lors de la détermination de la peine, ou encore en exigeant d'adapter l'intervention aux besoins particuliers des victimes. Une directive spécifique traite de l'approche à adopter avec les adolescents dans le système de justice criminelle et d'autres directives concernent le traitement et la considération qui doivent être accordés aux victimes et aux témoins.



APPLICABLE AUX POURSUIVANTS DÉSIGNÉS ET AUX PROCUREURS
AGISSANT DEVANT LES COURS MUNICIPALES

La nature de certains dossiers et l'impact des décisions prises dans le cadre de ceux-ci peuvent justifier l'implication d'un supérieur hiérarchique dans le processus décisionnel discrétionnaire, voire celle du directeur. En effet, la décision du procureur n'engage pas que sa responsabilité professionnelle, mais également des 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 confiance du public envers le système de justice criminelle et pénale. Ainsi, certaines directives prévoient des situations qui doivent être portées à l'attention d'un procureur en chef et, parfois même, du directeur.

Dorénavant, sauf en de rares exceptions, le processus d'autorisation ou de consultation préalable auprès d'un supérieur hiérarchique a été assoupli, voire remplacé par un processus de suivi de la décision *a posteriori*. Ce processus permet d'atteindre un juste équilibre⁴³ entre le respect de l'autonomie professionnelle du procureur, la préoccupation de ne pas occasionner de délais judiciaires injustifiés, le souci de veiller au respect des [Orientations et mesures du ministre de la Justice en matières d'affaires criminelles et pénales](#) et l'application juste et adéquate des facteurs prévus aux directives. Ce nouveau processus prévoit que les décisions prises par les procureurs et les motifs qui sous-tendent celles-ci doivent être documentés et consignés au dossier de la poursuite, lequel est par la suite remis à leur supérieur hiérarchique pour considération *a posteriori*. Cet exercice permet au procureur en chef d'intervenir auprès du procureur pour discuter de sa décision prise en application de la directive et, le cas échéant, lui offrir le support, l'encadrement ou la formation nécessaire au respect de celle-ci dans le traitement des prochains dossiers.

Quelques rares directives encadrent l'exercice du pouvoir discrétionnaire des procureurs en exigeant la consultation ou l'autorisation préalable du procureur en chef duquel relève le procureur, parfois du directeur. Cela s'avère nécessaire pour satisfaire une obligation prévue par la loi, veiller au respect d'une orientation du



APPLICABLE AUX POURSUIVANTS DÉSIGNÉS ET AUX PROCUREURS
AGISSANT DEVANT LES COURS MUNICIPALES

ministre de la Justice ou assurer la prise en compte d'une position organisationnelle du DPCP. Le processus de consultation ou d'autorisation préalable ne peut avoir pour effet de retarder le processus judiciaire. Néanmoins, si tel devait être le cas compte tenu de circonstances particulières, le délai devrait être le plus court possible.

Malgré ce qui précède, le poursuivant désigné peut déterminer les situations justifiant la mise en place d'un processus d'autorisation ou de consultation préalable, compte tenu des considérations d'intérêt public spécifiques à ses secteurs d'activité.

Même lorsque les directives ne l'exigent pas, le procureur est invité à consulter un supérieur ou un collègue plus expérimenté lorsqu'il doit prendre une décision difficile. Par ailleurs, lorsque le procureur entend modifier une décision prise par un collègue dans le cadre d'un même dossier, le respect du jugement professionnel et la courtoisie commandent, dans la mesure du possible, de considérer le point de vue de ce collègue.

Des considérations telles que 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 du public à l'égard des décisions du poursuivant alimentée par un cycle soutenu d'informations, et l'importance de préserver la confiance de la population envers les institutions publiques suscitent des attentes importantes sur le plan de l'imputabilité du DPCP. Ces nouvelles réalités commandent, certainement plus qu'auparavant, que le pouvoir discrétionnaire en matière de poursuites ne s'exerce pas en vase clos.

Le présent préambule constitue non seulement un outil d'interprétation et d'application des directives, mais aussi un guide qui doit servir à leur évolution et à l'élaboration de nouvelles directives qui pourraient éventuellement s'avérer nécessaires.



APPLICABLE AUX POURSUIVANTS DÉSIGNÉS ET AUX PROCUREURS
AGISSANT DEVANT LES COURS MUNICIPALES

Notes de fin

- 1 [Orientations et mesures du ministre de la Justice en matières d'affaires criminelles et pénales](#), RLRQ, c. M-19, r. 1.
- 2 *R. c. Jordan*, [2016 CSC 27](#).
- 3 *Miazga c. Kvello (Succession)*, [2009 CSC 51](#); *Krieger c. Law Society of Alberta*, [2002 CSC 65](#).
- 4 *R. c. Cawthorne*, [2016 CSC 32](#).
- 5 [Charte canadienne des droits et libertés](#) (Loi de 1982 sur le Canada, Annexe B, 1982 ch. 11 (R.-U.)).
- 6 [Loi sur le Directeur des poursuites criminelles et pénales](#), RLRQ, c. D-9.1.1 (LDPCP).
- 7 *Krieger*, précité, note 3, paragr. 3; *Cawthorne*, précité, note 4, paragr. 24.
- 8 *R. c. Power*, [\[1994\] 1 R.C.S. 601](#), 616.
- 9 *R. v. Stone*, [1997 CanLII 3850](#) (BC CA), paragr. 9-13; *R. c. Curragh Inc.*, [\[1997\] 1 R.C.S. 537](#), paragr. 120, cité par le juge Binnie, pour les juges dissidents sur d'autres motifs, dans *R. c. Regan*, [2002 CSC 12](#), paragr. 205.
- 10 The Honorable Fred KAUFMAN, *Review of the Nova Scotia Public Prosecution Service, Part I – Independence and Accountability*, Final Report, 1999, p. 18; Bruce A. MCFARLANE, *Sunlight and Disinfectants: Prosecutorial Accountability and Independence through Public Transparency*, (2002) 45 C.L.Q. 272, section 2 – The Role of the Attorney General in the Criminal Prosecutions; Joyce DEWITT-VAN OOSTEN, *Balancing Independence with Accountability*, B.C.'s Prosecution Service, Criminal Justice Branch, Octobre 2014.
- 11 Service des poursuites pénales du Canada, *Guide du Service des poursuites pénales du Canada*, section 2.1 - L'indépendance et la responsabilisation dans la prise de décisions, p. 3; F. KAUFMAN, précité, note 10, p. 11-13.
- 12 Art. 1 LDPCP.
- 13 [Loi sur le ministère de la Justice](#), RLRQ, c. M-19 (LMJQ).
- 14 Art. 23 LDPCP.
- 15 Art. 3c.1) LMJQ; art. 18 et 22 LDPCP.
- 16 Art. 15 LDPCP.
- 17 *Krieger*, précité, note 3, paragr. 30.
- 18 Voir, à titre d'exemple : Art. 33 et 36 LDPCP; [Loi sur l'administration publique](#), RLRQ, c. A-6.01, art. 8-11, 24-27 et 29; [Règlement de l'Assemblée nationale](#), art. 120, 293.1 et 294.
- 19 P.C. STENNING, *Appearing for the Crown, A legal and historical review of criminal prosecutorial authority in Canada*, Brown Legal Publication Inc., 1986, chapitre 14 : The administrative accountability and control of prosecutorial authority (voir plus précisément à la p. 315); NFLD Public Prosecution Guidebook : *Independence of the Attorney General in Criminal Matters; Crown Attorney's Independence and Accountability in Decision Making*, p. 2-2.
- 20 NFLD Public Prosecution Guidebook, précité, note 19, p. 2-2.
- 21 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.
- 22 *Hinse c. Canada (Procureur général)*, [2015 CSC 35](#), paragr. 40.



APPLICABLE AUX POURSUIVANTS DÉSIGNÉS ET AUX PROCUREURS
AGISSANT DEVANT LES COURS MUNICIPALES

- ²³ Voir le *Rapport sur la rémunération et certaines conditions de travail des procureurs aux poursuites criminelles et pénales*, 25 septembre 2015, p. 42, reprenant à son compte les *Observations gouvernementales concernant la rémunération des procureurs aux poursuites criminelles et pénales*, 1^{er} avril 2015, 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). ».
- ²⁴ *R. c. Bain*, [1992] 1 R.C.S. 91, 118, citant le juge Taschereau dans *Boucher v. The Queen*, [1955] SCR 16, 21; *Proulx c. Québec (Procureur général)*, 2001 CSC 66, paragr. 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.)); *Miazga*, précité note 3, paragr. 47.
- ²⁵ *Boucher*, précité, note 24; *Lacombe c. André*, 2003 CanLII 47946 (QC CA) (requête pour autorisation de pourvoi à la Cour suprême rejetée le 10-07-2003, no 29739), paragr. 91.
- ²⁶ *Code de déontologie des avocats*, RLRQ, c. B-1, r. 3.1, art. 112.
- ²⁷ *Regan*, précité, note 9, paragr. 89, 124 (motifs de la majorité) et paragr. 156-157 (motifs de la minorité, dissidente sur un autre point).
- ²⁸ *L'innocence en péril : la nécessité de vigilance continue afin de prévenir les condamnations injustifiées au Canada*, rapport du Sous-comité fédéral-provincial-territorial des Chefs des poursuites pénales du Canada sur la prévention des erreurs judiciaires, 2018.
- ²⁹ Art. 25 et annexe 2 LDPCP.
- ³⁰ *Proulx*, précité, note 24, paragr. 4.
- ³¹ *R. c. Anderson*, 2014 CSC 41, paragr. 37.
- ³² *Krieger*, précité, note 3, paragr. 42-47.
- ³³ *Miazga*, précité, note 3.
- ³⁴ Voir, par exemple, *R. c. Beare*; *R. c. Higgins*, [1988] 2 R.C.S. 387, paragr. 60-61; J. DEWITT-VAN OOSTEN, précité, note 10, p. 21-22; P.C. STENNING, précité, note 19, p. 317-318.
- ³⁵ *Rapport du comité d'étude sur la rémunération des substituts du procureur général du Québec*, septembre 1985, p. 59-60; J. DEWITT-VAN OOSTEN, précité, note 10, p. 14, 20-21.
- ³⁶ J. DEWITT-VAN OOSTEN, précité, note 10, p. 11 et suiv.



APPLICABLE AUX POURSUIVANTS DÉSIGNÉS ET AUX PROCUREURS
AGISSANT DEVANT LES COURS MUNICIPALES

-
- ³⁷ *Ibidem*, p. 2.
- ³⁸ *R. c. Beaudry*, [2007 CSC 5](#), paragr. 44-46; *R. c. S.J.L.*, [2009 CSC 14](#), paragr. 38; *St-Pierre c. R.*, [2017 QCCA 1575](#), paragr. 25.
- ³⁹ 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. 18; J. DEWITT-VAN OOSTEN, précité, note 10, p. 3, 38-45.
- ⁴⁰ [Loi sur le système de justice pénale pour les adolescents](#), L.C. 2002, ch. 1.
- ⁴¹ [Charte canadienne des droits et libertés](#), précité, note 5.
- ⁴² [Charte canadienne des droits des victimes](#), L.C. 2015, ch. 13, art. 2.
- ⁴³ Au sujet du lien entre l'autonomie professionnelle du procureur et le pouvoir d'encadrement de ses supérieurs, voir F. KAUFMAN, précité, note 10, p. 25-26, citant avec approbation P.C. STENNING, précité, note 19. Voir aussi 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.