

INDÉPENDANCE DU PROCUREUR GÉNÉRAL AU CANADA : UNE QUESTION QUI FAIT DÉBAT

Les controverses apparues plus tôt cette année autour de l'affaire SNC-Lavalin et les allégations de pression indues subies par l'ancienne procureure générale Mme Jody Wilson - Raybould de la part du Bureau du premier ministre Justin Trudeau et du Bureau du Conseil privé ont fait surgir des questionnements quant à l'indépendance du poste de procureur général. Est-ce que le fait que les fonctions de ministre de la Justice et de procureur général soient exercées par la même personne est vraiment compatible? Les fonctions de procureur général et de ministre de la Justice devraient-elles être séparées comme au Royaume-Uni ?

L'article examinera plus en détail l'indépendance dont jouit le Directeur du Service des poursuites pénales par rapport au Procureur général et les instances dans lesquels le Procureur général peut intervenir auprès du Directeur. Cette controverse rappelle également l'importance des conventions constitutionnelles au sein de notre architecture constitutionnelle étant donné que le principe de l'indépendance du procureur général par rapport aux autres membres du cabinet découle d'une norme conventionnelle plutôt que d'une règle de droit.

Les fonctions partagées entre le ministre de la Justice et le procureur général

La *Loi sur le ministère de la Justice*¹ prévoit que le ministre de la Justice occupe d'office la fonction de procureur général. À titre de ministre de la Justice, il est conseiller juridique du gouvernement, alors qu'à titre de procureur général « il est investi des pouvoirs et fonctions afférents de par la loi ou l'usage à la charge de procureur général d'Angleterre, en tant que ces pouvoirs et ces fonctions s'appliquent au Canada. »² La loi prévoit aussi qu'il doit représenter les « intérêts de la Couronne et des ministères dans tout litige où ils sont partis et portant sur des matières de compétence fédérale »³. La Cour suprême nous rappelle que le pouvoir d'intenter des poursuites et d'y mettre fin, dont jouit le « procureur général, fait en sorte que l'on s'attend à ce qu'il soit libre, à cet égard, de toute pression politique de la part du gouvernement. »⁴ Dans ce même arrêt, la Cour suprême souligne l'exemple du Royaume-Uni où le procureur général n'est pas un membre du cabinet. Au Canada, le procureur général en tant que ministre de la Justice est également membre du cabinet et par conséquent n'est pas autant à l'abri des pressions politiques que s'il était à l'extérieur de celui-ci. Cependant, la création en 2006 du Service des poursuites pénales a instauré une certaine séparation entre le politique et la discrétion en matière de poursuite.

Le rôle du Directeur des poursuites pénales

La *Loi sur le directeur des poursuites pénales* prévoit que le Directeur a compétence en ce qui concerne toute poursuite pénale relevant du procureur général du Canada⁵. Par conséquent, par ce mécanisme une personne non partisane et nommée à titre inamovible a le pouvoir de

¹ *Loi concernant le ministère de la Justice*, LRC, 1985, c J-2.

² *Ibid*, art 5 (a)

³ *Ibid*, art 5 (d)

⁴ *Krieger c Law Society of Alberta*, 2002 CSC 65, para 29

⁵ *Loi sur le directeur des poursuites pénales*, LC 2006, c 9, art 2.

prendre la décision d'intenter des poursuites. Cependant, on laisse tout de même au procureur général le pouvoir de donner des directives au Directeur qui doivent être publiés dans la *Gazette du Canada*⁶. De plus, le Directeur doit informer le Procureur général de toute poursuite qui soulève des questions d'intérêt général⁷. Si le procureur général considère que la poursuite soulève une question d'intérêt public alors il avise le procureur général de son intention d'intervenir et il publie l'avis dans la *Gazette du Canada*⁸.

Est-il nécessaire d'avoir un procureur général à l'écart du cabinet malgré l'existence du Service des poursuites pénales?

En 2008,⁹ une demande de révision judiciaire de la décision du *Director of the Serious Fraud Office* de laisser tomber une enquête pour fraude contre *BAE Systems plc*, une entreprise britannique d'armes, suite à l'intervention du premier ministre et d'autres membres du cabinet vient illustrer qu'il est toujours possible pour les membres du cabinet incluant le premier ministre de communiquer leurs préoccupations auprès d'un procureur général malgré le fait qu'il ne soit pas membre du cabinet. Cela m'emmène à une deuxième question encore plus fondamentale : est-il souhaitable que le premier ministre et les autres membres du cabinet interviennent auprès du procureur général pour lui faire part d'éléments à prendre en considération dans sa prise de décision d'intenter ou non une poursuite ?

L'indépendance du procureur général : une convention constitutionnelle

Il existe en droit canadien tout comme en droit britannique, le principe de l'indépendance du procureur général dans son pouvoir d'intenter des poursuites. Cependant, il ne s'agit pas d'une règle de droit écrite, mais d'une convention constitutionnelle. Cette convention prit le nom de la doctrine Shawcross d'après l'ancien procureur général de l'Angleterre et du Pays de Galles qui fut le premier à la théoriser. Selon la doctrine Shawcross, lorsque le procureur général prend sa décision d'intenter une poursuite il doit prendre en compte tous les faits qui sont pertinents à la cause, les chances de succès et l'impact de la décision sur l'intérêt public. Dans sa prise de décision, le procureur peut consulter ses collègues au sein du cabinet s'il le croit nécessaire, mais ceux-ci doivent se limiter à lui donner des conseils et éviter de lui donner ce qui semble être des directives. La décision d'intenter ou non la poursuite doit revenir au procureur seul et ce dernier ne peut pas déléguer son pouvoir discrétionnaire à un autre membre du cabinet¹⁰.

La convention en pratique

Au niveau pratique, il reste tout de même à déterminer jusqu'où les membres du cabinet peuvent intervenir auprès du procureur général sans qu'il s'agisse de directive. À cet égard, dans l'affaire au Royaume-Uni la Chambre des Lords a conclu qu'il était approprié pour le *Director of Serious Fraud* et le procureur général dans leur décision de mettre fin à l'enquête pour fraude et corruption contre *BAE*, de prendre en considération les craintes dont leur a fait part le premier ministre britannique et l'Ambassadeur du Royaume-Uni en Arabie Saoudite concernant les risques que l'Arabie Saoudite retire sa coopération en matière de lutte contre le

⁶ *Ibid*, art 10

⁷ *Ibid*, art 13

⁸ *Ibid*, art 15

⁹ *R (On The Application of Corner House Research and Others) v Director of The Serious Fraud Office*, [2008] UKHL 60, [2008] 3 WLR 568.

¹⁰ Marc Rosenberg, "The Attorney General and the Prosecution Function in the Twenty-First Century," (2009) 43 (2) *University of Queen's Law Journal* 813, en ligne : http://www.ontariocourts.ca/coa/en/ps/publications/attorney_gener

terrorisme dans l'éventualité où il n'était pas mis fin à l'enquête¹¹. Il est possible de déduire de cette décision que s'il était approprié pour le *Director of Serious Fraud* de prendre en considération les suggestions faites par le premier ministre alors il était légitime pour ce dernier de lui faire part de ses préoccupations. Cependant, il y a lieu de noter que la nature conventionnelle de la Doctrine fait en sorte que les tribunaux n'ont pas la compétence de se prononcer sur sa violation. Il revient donc aux acteurs politiques de se prononcer sur son non-respect. Par conséquent, lorsque les acteurs politiques ne sont pas en mesure de s'entendre sur son contenu cela engendre une crise politique que l'on vit à Ottawa depuis plusieurs mois.

Pour lire d'autres articles d'actualité touchant la pratique du droit en français, rendez-vous sur [Juriblogue](#).

Marc-Antoine Guay

Stagiaire – Jurisource.ca

¹¹ *Supra*, note 9.