

LIGNES DIRECTRICES DU DIRECTEUR DES POURSUITES CRIMINELLES ET PÉNALES CONCERNANT LA PUBLICATION DES MOTIFS D'UNE DÉCISION DE NE PAS PORTER D'ACCUSATION

1. Règle générale, les motifs d'une décision de ne pas porter d'accusation ne doivent pas être rendus publics. Toutefois, exceptionnellement, ils peuvent l'être lorsque le Directeur des poursuites criminelles et pénales (DPCP), après avoir considéré les principes juridiques applicables, l'estime requis dans l'intérêt public afin de préserver la confiance du public envers l'administration de la justice et l'indépendance de l'institution du DPCP.
2. Les présentes lignes directrices ont conséquemment pour objet :
 - de permettre la communication publique des motifs d'une décision de ne pas porter d'accusation dans le cas des dossiers d'enquêtes indépendantes dans la mesure permise par les règles de confidentialité applicables et compte tenu notamment des intérêts légitimes des victimes et des témoins;
 - de permettre la communication publique des motifs d'une décision de ne pas porter d'accusation dans d'autres situations exceptionnelles;
 - d'expliquer les raisons qui justifient le caractère exceptionnel de la communication publique des motifs d'une décision de ne pas porter d'accusation.
3. Lorsque la communication publique des motifs de la décision de ne pas porter d'accusation est justifiée, celle-ci doit en outre favoriser la compréhension du fonctionnement du système judiciaire, des principes juridiques applicables à la décision, du processus décisionnel suivi au sein du DPCP et du rôle et des devoirs qui incombent aux procureurs aux poursuites criminelles et pénales (procureurs).
4. Les présentes lignes directrices donnent suite à l'engagement pris par le DPCP dans le cadre de l'étude parlementaire du projet de loi n° 12 (*Loi modifiant la Loi sur la police concernant les enquêtes indépendantes*), à élaborer une politique de publication des motifs d'une décision de ne pas porter d'accusation en vue de la création du Bureau des enquêtes indépendantes¹, engagement réitéré à l'occasion de l'audition du DPCP devant la Commission des institutions². Elle répond aussi à une recommandation formulée par le Protecteur du citoyen du Québec³.

¹ Lettre du 14 mars 2013, à l'intention du sous-ministre de la Sécurité publique, déposée à la Commission des institutions lors des consultations particulières et auditions publiques sur le projet de loi n° 12 (Loi modifiant la Loi sur la police concernant les enquêtes indépendantes).

² Audition de M^e Annick Murphy, le 12 novembre 2015, devant la Commission des institutions dans le cadre d'un mandat d'initiative parlementaire ayant pour objet l'étude du plan de restructuration annoncé par la directrice des poursuites criminelles et pénales.

³ Pour un processus crédible, transparent et impartial qui inspire confiance et respect, Rapport spécial du Protecteur du citoyen sur la procédure d'enquête appliquée au Québec lors d'incidents impliquant des policiers, Février 2010. Mémoire du Protecteur du citoyen présenté à la Commission des institutions dans le cadre des consultations particulières sur le projet de Loi n° 12 : *Loi modifiant la Loi sur la police concernant les enquêtes indépendantes*, Québec, le 12 mars 2013.

LES MOTIFS QUI SOUS-TENDENT LE CARACTÈRE EXCEPTIONNEL DE LA PUBLICATION DES MOTIFS D'UNE DÉCISION DE NE PAS PORTER D'ACCUSATION

5. L'exposé des motifs d'une décision de ne pas porter d'accusation constitue une opinion juridique qui demeure en principe confidentielle. À cet égard, les tribunaux considèrent que la confidentialité des opinions juridiques rendues dans le cadre du processus décisionnel au sein du DPCP est essentielle au bon fonctionnement de l'institution et que l'intérêt public commande en général le respect de ce principe de confidentialité⁴.
6. D'autres considérations relatives au bon fonctionnement de l'administration de la justice peuvent faire obstacle à la publication ou restreindre l'information qu'il est possible de publier à un point tel qu'il devient impossible d'apprécier les motifs de la décision, notamment :
 - le devoir de respecter la vie privée⁵, la sécurité et les autres intérêts légitimes des victimes et des témoins;
 - le principe de la présomption d'innocence et l'obligation de ne pas porter indûment atteinte à la vie privée ou à la réputation des personnes suspectées d'infractions qui ne sont finalement pas accusées, en raison par exemple de l'insuffisance de la preuve;
 - les règles de confidentialité prescrites par la loi et les tribunaux;
 - lorsque cela pourrait nuire à la dénonciation des infractions en dissuadant certaines victimes ou témoins de collaborer avec la justice;
 - lorsqu'il y a d'autres procédures judiciaires pendantes en lien avec les événements.
7. Par ailleurs, la Cour suprême du Canada a reconnu que le principe constitutionnel de l'indépendance du poursuivant public vise non seulement à protéger l'exercice des pouvoirs discrétionnaires du poursuivant de l'influence des considérations politiques partisans, mais limite aussi le pouvoir des tribunaux d'exiger que les procureurs motivent l'exercice de leurs pouvoirs discrétionnaires⁶. Ce faisant, les tribunaux veillent notamment à protéger la confidentialité du processus décisionnel de la poursuite⁷, ce qui, au surplus, évite d'exposer indûment les procureurs à la réprobation publique lorsqu'ils prennent une décision impopulaire; cela écarte le risque que ceux-ci ne soient tentés de prendre des décisions populaires au détriment de décisions fondées sur une analyse exhaustive et objective de la preuve au regard des règles de droit applicables⁸.

⁴ *Dorion c. Entreprise Télé-Capital Ltée*, [1992] J.Q. No. 1948 (Cour d'appel du Québec).

⁵ *R. c. Quesnelle*, 2014 CSC 46, par. 39-40.

⁶ *Krieger c. Law Society of Alberta*, [2002] 3 RCS 372; *Miazga c. Kvello* (Succession), 2009 CSC 51.

⁷ *R. c. Power*, [1994] 1 R.C.S. 601, p. 626.

⁸ La Cour d'appel de Colombie-Britannique dans *British Columbia (Attorney General) c. Davies*, 2009 BCCA 337, par. 38; permission d'en appeler refusée par la Cour suprême du Canada, (Dossier No. 33355, le 8 avril 2010).

8. Les tribunaux reconnaissent en effet que les procureurs ne doivent pas être influencés par la pression de l'opinion publique lorsqu'ils exercent leurs pouvoirs discrétionnaires en matière de poursuite puisque, autrement, « l'équité et la légitimité essentielles du système de justice criminelle seraient compromises »⁹. Conformément au serment qu'ils prêtent en vertu de la *Loi sur le Directeur des poursuites criminelles et pénales* (RLRQ, c. D-9.1.1), les procureurs sont d'ailleurs tenus d'exercer leurs fonctions avec objectivité et impartialité. Ces obligations sont aussi consacrées par la jurisprudence de la Cour suprême du Canada.
9. Dans l'appréciation de l'opportunité de rendre publics les motifs d'une décision de ne pas porter d'accusation, le DPCP considère notamment :
 - la nature et les circonstances particulières de l'infraction alléguée;
 - l'intérêt des victimes et des témoins de l'infraction alléguée;
 - le fait que l'événement ou les circonstances en cause soient déjà, en tout ou en partie, du domaine public;
 - le fait que l'événement qui a fait l'objet d'une enquête policière implique l'exercice des pouvoirs publics ou de fonctions politiques, l'accomplissement des responsabilités de l'État ou l'utilisation des fonds publics;
 - le fait que les événements en cause aient marqué la conscience collective, par exemple dans le contexte d'une tragédie;
 - le fait que le dépôt d'une plainte, la tenue d'une enquête policière ou la transmission d'un dossier au DPCP ait été confirmé publiquement par les autorités policières.

LES PRINCIPES D'APPLICATION

Les règles de confidentialité applicables

10. Le DPCP est soumis à la *Loi sur l'accès aux documents des organismes publics et sur la protection des renseignements personnels* (RLRQ, chapitre A-21, ci-après « *Loi sur l'accès* »). Cette loi assure la confidentialité des renseignements personnels, c'est-à-dire ceux qui concernent une personne physique et qui permettent de l'identifier. Ainsi, lorsqu'un dossier soumis au DPCP n'est pas judiciairisé, la *Loi sur l'accès* peut empêcher la communication de l'identité des personnes impliquées dans l'événement qui a donné lieu à l'enquête policière (celle qui a fait l'objet de l'enquête mais qui n'a pas été accusée, la victime, le plaignant, un témoin ou une personne décédée), de même que de renseignements qui permettraient de les identifier.

⁹ Le juge Binnie dans *R. c. Regan*, [2002] 1 RCS 297, par. 205, citant la juge en chef et le juge Major, dans *R. c. Curragh*, [1997] 1 RCS 537.

11. D'autres dispositions de la *Loi sur l'accès* ainsi que des règles de confidentialité reconnues par les tribunaux prévoient en outre que les renseignements se rapportant à une enquête policière ne peuvent être communiqués lorsque leur divulgation serait susceptible, notamment :
- de porter atteinte à la vie privée des victimes ou des témoins d'une infraction, ou de mettre en péril leur sécurité;
 - de révéler l'identité d'un informateur ou d'une autre source confidentielle d'information;
 - de causer un préjudice à une personne qui est l'auteur du renseignement ou qui en est l'objet, par exemple, en portant atteinte à sa réputation;
 - de nuire à une enquête policière en cours, à venir ou sujette à réouverture;
 - de nuire à l'efficacité des opérations policières en général, par exemple, en révélant certaines méthodes d'enquêtes;
 - de porter atteinte au droit d'une personne à un procès équitable et à une audition impartiale de sa cause;
 - d'entraver le déroulement d'une procédure judiciaire;
 - de contrevenir au respect du secret professionnel.
12. La publication des motifs d'une décision de ne pas porter d'accusation peut donc être empêchée, restreinte ou retardée par ces règles qui visent notamment à préserver la bonne administration de la justice dans l'intérêt public.

Les intérêts légitimes des victimes, de leurs proches et des témoins

13. Conformément à la Loi sur le Directeur des poursuites criminelles et pénales, le DPCP doit prendre les mesures nécessaires pour assurer la prise en compte des intérêts légitimes des victimes d'actes criminels ainsi que le respect et la protection des témoins.
14. L'identité des victimes, de leurs proches ou de témoins est parfois connue d'une partie de la population, soit par le biais des médias, soit parce qu'ils sont facilement identifiables dans les circonstances. Même alors, le DPCP fait preuve de retenue dans ses communications afin d'éviter que ces personnes ne soient soumises à la pression médiatique, particulièrement lorsque la communication de certains renseignements pourraient leur être préjudiciable.
15. Le contenu de la communication doit préserver, dans la mesure du possible, la réputation et la vie privée des victimes, de leurs proches et des témoins. Le DPCP peut aussi considérer le respect de la mémoire de la victime décédée, la nécessité de préserver sa vie privée et celle de ses proches.
16. Ainsi, lorsqu'il entend communiquer les motifs d'une décision de ne pas porter d'accusation, le DPCP en informe la victime ou ses proches afin que ceux-ci puissent faire part de leurs préoccupations à cet égard. Bien que le DPCP ne soit pas lié par la volonté exprimée par la victime ou par ses proches, il doit cependant en tenir compte.

Les droits des personnes suspectées ou accusées

17. Le DPCP considère aussi le fait que la publication des motifs de la décision puisse porter atteinte à la vie privée et à la réputation d'une personne qui a été suspectée d'une infraction alors qu'aucune accusation n'est finalement portée contre elle et qu'elle bénéficie de la présomption d'innocence. Le fait que l'identité d'une personne qui a fait l'objet d'une enquête policière soit autrement connue du public n'autorise pas nécessairement le DPCP à la confirmer publiquement. Le DPCP peut alors parler des circonstances de l'infraction alléguée, sans identifier les personnes impliquées.
18. Le DPCP considère en outre l'impact que pourrait avoir la publication des motifs de la décision de ne pas porter une accusation contre une personne sur le droit à un procès juste et équitable d'un tiers accusé (par exemple, un complice présumé), le cas échéant.

L'impact d'une communication incomplète

19. Le DPCP doit finalement tenir compte de l'impact d'une communication incomplète des motifs, lorsque les considérations évoquées précédemment l'empêchent d'exposer l'ensemble du contexte nécessaire à la compréhension de la décision. Dans certains cas, la publication de motifs incomplets peut susciter plus d'incompréhension et compromettre davantage la confiance du public.

LE CAS PARTICULIER DES ENQUÊTES INDÉPENDANTES

20. Une enquête indépendante est tenue à l'égard d'un policier lorsqu'une personne décède, subit une blessure grave ou est blessée par une arme à feu utilisée par un policier, lors d'une intervention policière ou lors de sa détention par un corps de police.
21. En cette matière, certaines des considérations énumérées au paragraphe 9 des présentes lignes directrices, compte tenu des adaptations nécessaires¹⁰, justifient la publication des motifs d'une décision de ne pas porter d'accusation, sous réserve des principes d'application développés précédemment.
22. D'une part, les policiers sont investis par l'État de pouvoirs exceptionnels dans l'exercice de leurs fonctions liées à la préservation de la sécurité publique, à la protection des membres du public et à la répression du crime. Ils peuvent notamment recourir à la force nécessaire, voire même une force mortelle, contre un de leurs concitoyens. Les policiers sont imputables de l'exercice de ces pouvoirs dont l'attribution repose d'ailleurs sur le maintien d'un haut niveau de confiance de la part du public¹¹.

¹⁰ Dans le cas où une enquête indépendante est tenue, il n'y a pas d'infraction alléguée.

¹¹ *Wood c. Schaeffer*, 2013 CSC 71, par. 1.

23. D'autre part, contrairement à la pratique habituelle, la tenue d'une enquête indépendante est toujours confirmée publiquement, même lorsque les événements qui y donnent lieu ne sont pas connus du public, ce qui peut susciter des attentes légitimes de sa part en matière d'information.
24. Dans ce contexte, la publication des motifs d'une décision de ne pas porter d'accusation au regard des règles de droit criminel applicables à l'appréciation de la conduite policière en cause peut contribuer à maintenir la confiance du public envers l'exercice des pouvoirs policiers.
25. Par ailleurs, l'explication du processus décisionnel suivi par le DPCP ainsi que la publication des motifs d'une décision de ne pas porter d'accusation contribuent aussi à préserver la confiance du public envers l'objectivité et l'impartialité du DPCP dans le traitement de ces dossiers.

CONCLUSION

26. En conclusion, règle générale, les motifs d'une décision de ne pas porter d'accusation ne doivent pas être rendus publics. Toutefois, exceptionnellement, ils peuvent l'être lorsque le DPCP l'estime requis dans l'intérêt public afin de préserver la confiance du public envers l'administration de la justice et l'indépendance de l'institution du DPCP. Ainsi, compte tenu des particularités propres aux enquêtes indépendantes, les motifs d'une décision de ne pas porter d'accusation seront rendus publics, sous réserve des principes d'application développés dans les présentes lignes directrices.

Signé à Québec, le 11 décembre 2015

(Original signé)

M^e Annick Murphy, Ad. E.
Directrice des poursuites criminelles et pénales