

RÉINVENTER LA JUSTICE PÉNALE :
LA SEPTIÈME SYMPOSIUM NATIONAL

RAPPORT FINAL

Fairmont Le Reine Elizabeth
Montréal, Québec

Les 23 et 24 janvier 2015



Le 7^e Symposium national Réinventer la justice pénale

Montréal, les 23 et 24 janvier 2015

Recourir à des mesures du rendement pour améliorer le système de justice pénale

Président du Symposium : L'honorable Raymond Wyant, Cour provinciale du Manitoba

Facilitateur du Symposium : M. George M. Thomson, directeur principal des programmes internationaux, Institut national de la magistrature

Les 23 et 24 janvier 2015, 86 chefs de file du système de justice pénale se sont réunis à Montréal pour la septième d'une série de rencontres constituant autant d'occasions de discuter des enjeux du système de justice pénale entre représentants des milieux de la police et des services correctionnels, avocats de la défense, procureurs de la Couronne, juges et responsables gouvernementaux de partout au pays. Le but premier de ces symposiums consiste à « réinventer » le système en misant sur l'apport combiné de participants influents du système de justice et d'observateurs éclairés échangeant librement, en privé, des points de vue et des solutions sur les défis à relever pour façonner un système de justice pénale qui soit réceptif, accessible et responsable.

Chaque année, le Symposium aborde un aspect différent de l'objectif de réinventer et d'améliorer le système de justice pénale. Cette année, le thème était l'importante question du recours à diverses formes de mesure systématique pour évaluer l'efficacité générale du système, repérer les réformes nécessaires, mesurer l'incidence de nouvelles initiatives et mettre à l'essai de nouvelles idées et solutions. Ce sujet transcende de nombreux thèmes que le Symposium a examinés au fil des ans. Au Symposium de 2014 tenu à Ottawa, une des recommandations visant à rehausser la confiance du public envers le système de justice préconisait la création d'un ensemble de mesures probantes du rendement qui permettrait d'évaluer le système.

L'utilisation de données empiriques a déjà transformé de nombreux aspects du système de justice. La prise de décisions fondée sur l'information assure la meilleure utilisation possible des ressources disponibles, accroît l'efficacité et favorise les programmes qui reposent sur des données probantes. Cette évolution a amélioré le rendement de diverses composantes du système de justice pénale, mais le contrôle

du système dans son ensemble n'a reçu que peu d'attention. Par ailleurs, le rendement du système devrait être mesuré au regard de buts précis ou de résultats recherchés, comme l'accès à la justice, l'équité, la justice, la protection du public et la confiance du public. La mesure du rendement fournit à ceux qui sont responsables du bon fonctionnement du système de justice – avocats, juges, police ou législateurs – un précieux outil pour jauger les signes vitaux de leur système.

Certains observateurs soutiennent que depuis une vingtaine d'années, nous avons vécu une « révolution de la mesure » en ce qui concerne la gouvernance, la justice et la primauté du droit, à l'image des transformations phénoménales qu'ont connues les domaines de la gestion de l'économie et de la santé publique un siècle plus tôt¹. Pourtant, malgré les progrès, le domaine de la justice reste en retard sur la santé et l'économie.

La technologie permet de numériser, conserver, analyser et utiliser des données administratives et autres à une très grande échelle et à relativement peu de frais. Des données ont ainsi été utilisées pour améliorer les stratégies policières, faciliter l'établissement du calendrier judiciaire, affecter les dossiers, élaborer des outils raffinés d'évaluation des risques, aider aux décisions de libération conditionnelle, mesurer le rendement économique et même augmenter la responsabilisation et la transparence générales du système de justice. Il faut toutefois reconnaître que nous n'avons pas encore tiré tout le parti possible de cette énorme capacité au service de réformes du système de justice pénale.

Mesurer est vital pour réinventer la justice. Des indicateurs de la justice et de la primauté du droit sont des outils efficaces pour évaluer le rendement, faire ressortir les problèmes, fixer des points de repère, suivre le progrès réalisés et évaluer l'incidence d'interventions ou de réformes. Des indicateurs, combinés à d'autres mécanismes de surveillance et d'évaluation, sont essentiels pour fournir une rétroaction² aux responsables des politiques et aux réformateurs. Lorsqu'ils sont publiés, ces indicateurs peuvent contribuer à une plus grande transparence et responsabilisation publique du système de justice. La volonté de mesurer exige d'être précis quant aux signes du succès. Que ce soit pour réformer le système ou pour protéger l'intégrité de ses principales composantes, il faut déterminer à quoi

¹ Botero, J. C., Martinez, J., Ponce, A. et C. S. Pratt (2012). « The Rule of Law Measurement Revolution: Complementarity Between Official Statistics, Qualitative Assessment and Quantitative Indicators of the Rule of Law », dans Botero, J. C., et coll. (dir.), *Innovations in Rule of Law*, Institut de La Haye pour l'internationalisation du droit et l'organisme World Justice Project, p. 8 à 11, p. 8.

² La rétroaction est un processus dans lequel de l'information est recueillie, mise en forme et communiquée de façon à servir à l'apprentissage, à l'expérimentation et à la prise de décisions dans un système. Des indicateurs de la justice bien conçus peuvent produire une rétroaction productive qui soutiendra le changement organisationnel et les réformes au sein d'un système complexe, comme le système de justice pénale.

un observateur reconnaîtrait un système efficace pour pouvoir qualifier le rendement.

Dans de nombreux pays du monde entier, y compris le Canada, des systèmes de collecte de données ont été mis au point pour surveiller divers aspects du système de justice, ses principales composantes et, dans certains cas, le système dans son ensemble. Certaines initiatives ont été plus fructueuses que d'autres, et nous pouvons dégager des leçons aussi bien des réussites que des difficultés constatées.

But du Symposium

Au Symposium de 2014, les participants ont fait le lien entre mesure du rendement et confiance du public envers le système de justice pénale. Ils ont déploré l'absence de mesures du rendement en matière de justice et convenu que pour rehausser la confiance du public, des mesures du rendement devraient être prévues et publiées.

La recommandation suivante est issue du Symposium de 2014 :

[TRADUCTION]

« Le système de justice pénale devrait élaborer et utiliser des mesures du rendement qui soient compréhensibles et significatives. Les hauts dirigeants, dans le système, devraient discuter entre eux et s'entendre sur des mesures probantes du rendement significatives visant le système dans son ensemble et chacun de ses divers aspects. Il sera nécessaire au système qu'un exercice collaboratif soit mené pour déterminer les buts du système et des indices pertinents du rendement, adaptés pour les différentes composantes du système et les différentes collectivités. Le public devrait avoir son mot à dire sur ce qui sera mesuré et publié. Une fois les buts et les indicateurs du rendement convenus, il devrait y avoir un engagement en faveur d'une collaboration systémique pour les mettre en œuvre. L'examen par les pairs et le mentorat devraient faire partie de l'évaluation du rendement. Pour accroître la confiance du public, les résultats des vérifications du rendement devraient être publiés sous une forme aisément compréhensible. » (Recommandation 4)

En vue du Symposium de 2015, de brefs documents de référence³ ont été remis aux participants. Des exposés sommaires ont été présentés par des chercheurs, et l'expérience de divers ressorts canadiens et de divers secteurs du système de justice pénale en ce qui concerne la création et l'utilisation d'indicateurs du rendement a fait l'objet de discussions. En outre, les participants ont réservé du temps à l'examen et à la discussion d'exemples d'indicateurs possibles dans le cadre d'un exercice de simulation conçu pour permettre aux participants de percevoir comment des indicateurs les aideraient à évaluer le rendement global du système.

Les participants ont discuté de la création et de l'utilisation d'indicateurs du rendement à la fois dans leurs secteurs respectifs (police, avocats de la défense / aide juridique, procureurs de la Couronne, tribunaux et gouvernement) et dans une optique intersectorielle.

Le présent rapport renvoie dans certains cas aux documents de référence, mais surtout résume les présentations et les discussions qui ont eu lieu pendant les séances plénières du symposium.

Le recours à des mesures du rendement dans le système de justice continue de susciter de la controverse. Toutefois selon l'avis général se dégageant du Symposium, l'élaboration d'un cadre détaillé de mesure du rendement assorti d'indicateurs opportuns est essentielle pour gérer efficacement le système de justice, guider la répartition des ressources au sein des secteurs, parmi les secteurs et entre différentes priorités gouvernementales. Elle est aussi nécessaire pour fournir au public de l'information essentielle au sujet de ce que le système de justice aspire à accomplir et de la mesure dans laquelle il réalise ses objectifs.

Il existe de nombreux exemples du recours à la mesure du rendement dans le système de justice partout au Canada. Les discussions au Symposium ont d'ailleurs mis en lumière la diversité des méthodes. Les participants s'entendaient sur ce qu'il n'y a pas une seule « bonne façon » d'aborder la mesure du rendement dans le système de justice, ni même d'indicateurs du rendement qui doivent être utilisés plutôt que d'autres. Les panélistes ont parlé franchement de leur expérience, de leurs erreurs et des leçons qu'ils en ont dégagées. Ils ont souvent fait valoir que le processus – cerner des indicateurs, s'entendre sur les moyens de mesure, s'entendre sur les stratégies pouvant influencer sur les mesures, puis comprendre et utiliser les résultats – était souvent plus important que le choix des indicateurs en soi.

³ Yvon Dandurand et Alison MacPhail, « Le recours à des indicateurs pour aider à améliorer le système de justice » (*en français et en anglais*); André Solecki et Kyle Coady, Division de la recherche et de la statistique, ministère de la Justice du Canada, document sur la mesure du rendement dans le système de justice pénale (*en français et en anglais*); Todd Foglesong, « The Rule of Law in Ordinary Action: Filing Legal Advice in Lagos State (Nigeria) » (*en anglais*).

Certains des commentaires marquants sur les différentes méthodes sont résumés ci-dessous.

Police

Les services de police ont probablement plus d'expérience de la mesure du rendement que tout autre secteur de la justice au Canada. Ils suivent régulièrement les taux de criminalité, les taux d'arrestation, les taux de classement des affaires, les données sur le recours à la force, les données financières et les taux de satisfaction du public à l'égard des services. Ils le font aussi pour la police communautaire. Cependant, il peut être difficile de fixer des objectifs nationaux ou d'adopter une approche nationale, en raison, comme les autorités l'ont constaté au Royaume-Uni, de la différence entre les problèmes de criminalité de différentes régions du pays.

Pour parer aux questions sur la confiance du public dans les données, dans certaines localités, par exemple à Calgary, c'est la commission de police qui commande les sondages sur les attitudes du public, plutôt que le service de police lui-même. De nombreux corps policiers mènent aussi des sondages internes afin de comprendre les points de vue et les attitudes de leurs membres. La perception qu'a le public des services de police est généralement considérée comme une pierre angulaire d'un système de mesure du rendement de la police. De tels indicateurs qualitatifs sont tout aussi importants que des indicateurs quantitatifs.

D'autres corps policiers ont désigné l'objectif de fournir à la communauté un service professionnel de grande qualité comme un élément clé de leurs plans d'activités. Ils l'assortissent souvent d'un grand nombre de mesures. Il s'est toutefois avéré que l'utilisation d'un grand nombre de mesures peut être accablante. Il y a des avantages à retenir plutôt un petit nombre de mesures importantes. L'objectif peut par exemple consister à réduire sensiblement les plaintes graves ou majeures au sujet de la police, ce qui en dira long sur la qualité du service.

Il est par ailleurs essentiel d'interpréter correctement les résultats des mesures. Par exemple, une augmentation des plaintes mineures au sujet du comportement des policiers peut en fait traduire le fait que le public croit à l'utilité de déposer une plainte parce que le service de police en tiendra compte, et non révéler un problème croissant.

La police communique de plus en plus d'information au nom de la transparence et de la reddition de comptes au public, y compris au moyen des médias sociaux.

Services correctionnels

Les services correctionnels ont l'avantage de disposer d'abondantes statistiques qui ont été recueillies de façon cohérente sur de nombreuses années et qui sont

relativement comparables d'un ressort à l'autre. Sécurité publique Canada publie chaque année le document *Aperçu statistique : Le système correctionnel et la mise en liberté sous condition*. Les gouvernements provinciaux et territoriaux recueillent aussi des données sur le rendement relatives aux services correctionnels. La nature des données, les définitions utilisées et l'accès public aux données varient d'un ressort à l'autre. Des définitions et des protocoles de collecte de données communs, en même temps qu'une plus vaste diffusion publique, permettraient aux Canadiens de mieux comprendre à quel point leurs services correctionnels sont efficaces. Par exemple, une conception de la récidive fondée sur une définition commune permettrait à la fois de dresser un bilan national et de comparer le rendement des différents ressorts.

Le Service correctionnel Canada présente chaque année dans son rapport ministériel sur le rendement et son rapport sur les plans et les priorités de l'information sur ses dépenses et son rendement en ce qui concerne de nombreux aspects de ses opérations : sécurité, détention, services de santé, interventions correctionnelles et mise en liberté dans la collectivité.

Poursuite

Les services des poursuites publient divers types de mesures, comme les délais judiciaires (par exemple, le délai médian avant procès), ainsi que l'opinion du public sur le caractère équitable et impartial des procès ou la confiance dans la sécurité publique. Certaines mesures servent à des fins internes de gestion, comme le taux de résolution des affaires ou le nombre d'affaires par procureur de la Couronne. Le recours éventuel aux taux de condamnation comme mesure a prêté à controverse. D'une part, le travail d'un procureur de la Couronne ne consiste pas à obtenir une condamnation à tout prix. D'autre part, le taux de condamnation de procureurs individuels peut être une information importante pour la gestion du rendement. Par exemple, il est instructif de savoir si un procureur renvoie toutes les affaires au tribunal quelle que soit la probabilité d'une condamnation, ou au contraire si un procureur règle toutes les affaires plutôt que de risquer un procès même si une question importante est en jeu. Certains ont estimé que cette information serait très utile à la gestion du système de poursuite, alors que d'autres se sont inquiétés de ce qu'elle pourrait favoriser une culture privilégiant la condamnation par-dessus tout.

Tribunaux

En Ontario, l'initiative « Justice juste-à-temps » a été lancée pour parer au souci (étayé par les données administratives de la province) qu'il fallait de plus en plus de temps et de comparutions au tribunal pour traiter les affaires.

Le procureur général a fixé comme objectif provincial de réduire globalement de 30 % le nombre de comparutions et le délai nécessaire au traitement d'une affaire. Cependant, la stratégie à employer pour y parvenir a été laissée aux tribunaux individuels, au motif que chacun pouvait avoir à composer avec des circonstances différentes exigeant des solutions différentes.

La magistrature a assumé l'initiative en de nombreux endroits, et toutes les composantes du système de justice ont fait leur part, depuis la police, les services des poursuites, les avocats de la défense et l'aide juridique jusqu'aux services correctionnels. Tous devaient indiquer à quels problèmes ils étaient confrontés à leurs endroits respectifs, et trouver des solutions convenables pour régler plus rapidement les cas moins complexes afin de libérer des ressources pour les cas plus graves et plus complexes. Il y avait une volonté d'utiliser des données pour mesurer les progrès réalisés, ce qui était en soi en changement de culture pour le système de justice.

Un système a été mis au point pour mesurer la marche vers les objectifs et en faire rapport. Les progrès sont signalés publiquement dans le site Web du ministère du Procureur général⁴. Des données ont été communiquées régulièrement aux participants. Des données provinciales ont été produites tous les trimestres, et les données sur chaque endroit, tous les deux mois. Les participants pouvaient ainsi constater le fruit de leurs efforts.

L'utilité des données pour comprendre les opérations a été reconnue, mais d'aucuns ont jugé qu'un objectif provincial ne tenait pas compte des variations locales. Ainsi, après des années, l'objectif a été reformulé de façon à prévoir un pourcentage d'affaires à régler dans un délai donné, ou du moins des progrès en ce sens, en tenant compte de leur complexité. L'objectif reconnaissait donc les différences dans les circonstances – et les réalisations possibles – des différents endroits⁵.

Diverses stratégies ont été utilisées efficacement :

- des équipes de dirigeants locaux du système de justice se réunissaient régulièrement pour discuter de moyens d'améliorer le traitement des affaires pénales dans leur juridiction;
- les données étaient régulièrement examinées;
- une équipe d'experts offrait un appui;
- les pratiques exemplaires étaient analysées et diffusées;
- des comités de régie réunissant des représentants de tous les secteurs de la justice ont favorisé la collaboration et la reddition de comptes en commun;

⁴ Voir : www.attorneygeneral.jus.gov.on.ca/french/jot/achievements.asp.

⁵ Ministère du Procureur général de l'Ontario. *Critères repères pour des tribunaux criminels efficaces*. www.attorneygeneral.jus.gov.on.ca/french/jot/benchmarks.asp

- la magistrature et des champions de chaque secteur ont exercé un leadership vigoureux;
- la collaboration a présidé à l'élaboration de solutions;
- une quantité modeste de ressources supplémentaires a été consacrée à l'appui des initiatives dirigées par la Couronne.

Le Québec a insisté sur l'importance à ce que les aspects mesurés correspondent aux sources de préoccupations. Par exemple, le nombre d'heures d'audience des tribunaux ou de séance des juges n'est qu'une mesure partielle du travail judiciaire : il ne tient pas compte d'aspects essentiels du travail, comme la médiation, qui peuvent sensiblement réduire la durée de certains procès. Le délai de règlement des affaires et le nombre de comparutions donnent dans bien des cas une indication adéquate de la diligence avec laquelle une affaire est traitée, et ont aidé à réduire sensiblement le nombre de comparutions. Ces indicateurs ne prennent toutefois pas en compte le processus particulier des tribunaux de résolution de problèmes : dans certains cas, des comparutions fréquentes et une supervision continue exercée par un juge font partie d'une stratégie délibérée visant à accroître la conformité et la réhabilitation de délinquants.

Avocats de la défense / aide juridique

Au Canada, les régimes d'aide juridique ont en général mis en place des moyens de mesure afin d'aider à maximiser l'assistance fournie avec des ressources très limitées. L'Ontario a utilisé des données pour aider aux décisions sur le recours aux avocats à l'emploi du régime, aux avocats sous contrat ou aux certificats, sur le niveau de service – conseils juridiques sommaires au téléphone, consultation en personne ou représentation intégrale – et sur l'application d'honoraires forfaitaires ou d'un taux horaire. La mesure des tendances dans le temps est importante pour démontrer la nécessité du service et l'écart croissant entre le seuil de pauvreté et le seuil de l'admissibilité aux services, éléments importants pour satisfaire aux attentes du gouvernement concernant la bonne utilisation des fonds publics et justifier les demandes budgétaires. Des sondages sur la satisfaction des clients sont menés régulièrement.

Les avocats de la défense ont insisté sur l'importance qu'il faut accorder à la mesure de l'expérience des accusés les plus vulnérables – par exemple, les Autochtones – et des accusés non représentés par un avocat. Ils faisaient ainsi écho aux doutes exprimés ailleurs sur le degré auquel des indicateurs comme le nombre d'ajournements sont suffisamment sensibles à la variété de circonstances, comme celles où un ajournement permet d'explorer des options autres que la détention ou de régler une affaire par des moyens extrajudiciaires.

Approche systémique

En Colombie-Britannique, des mesures législatives ont été adoptées en 2013 pour répondre aux préoccupations selon lesquelles les méthodes de mesure du rendement étaient inadéquates (portée trop limitée, variations dans le temps, absence de lien à quelque stratégie de réforme du système de justice, utilisation non systématique). Elles ont créé une structure de planification stratégique et de mesure du rendement pour l'ensemble du secteur de la justice et de la sécurité publique.

Les éléments essentiels d'une vision stratégique du système de justice ont été cernés au moyen d'une consultation auprès des acteurs internes et externes de toutes les composantes du système de justice. Les indicateurs mis au point jusqu'à présent concernent deux aspects :

- *l'équité* (taux d'autoreprésentation, résolution rapide des affaires, taux de surreprésentation des Autochtones à tous les stades du processus judiciaire);
- *la protection des personnes* (taux de nouvelles condamnations chez les adultes, les adolescents et les récidivistes; sécurité routière – conduite à risque, accidents mortels, blessures graves).

Des indicateurs n'ont pas encore été définis pour les deux autres valeurs fondamentales désignées : *durabilité* et *confiance du public*. Le processus a été lent en raison de la difficulté à dégager un consensus sur la façon de mesurer la charge de travail (et les changements dans la charge de travail) dans différents secteurs du système. Cette mesure est nécessaire pour étayer les indicateurs de la durabilité. Par ailleurs, la mesure de la confiance du public exige de recueillir des renseignements en supplément des données opérationnelles, par exemple au moyen de sondages d'opinion, ce qui suppose des frais supplémentaires.

D'autres aspects du rendement doivent encore être abordés : la façon dont la justice traite les personnes les plus vulnérables, y compris les victimes de violence et les personnes ayant des problèmes de santé mentale; et des questions comme la qualité de la représentation et les erreurs judiciaires.

Voir : *The Justice Reform and Transparency Act (2013)*
www.bclaws.ca/EPLibraries/bclaws_new/document/ID/freeside/13007.

Parmi les difficultés à surmonter, il a fallu concilier des priorités multiples et concurrentes. Il y a consensus sur la nécessité d'indicateurs d'efficience et d'efficacité, pour lesquels des données administratives sont disponibles, pour tout programme de réforme. Cependant, il a fallu s'assurer que la disponibilité de données ne dicte pas le choix d'indicateurs. Ainsi, même s'il faut engager des frais

pour recueillir, au moyen de sondages, des données nécessaires à la mesure de l'équité et de l'accès, ces dimensions sont des valeurs clés du système de justice et elles doivent faire partie de la mesure du rendement. Et il y a encore d'autres difficultés, par exemple pour déterminer quel est le meilleur moyen de quantifier la charge de travail du système.

Clés du succès dans la mesure du rendement

Il est généralement convenu qu'il est essentiel de concevoir et d'utiliser des indicateurs pour étayer la mesure du rendement du système de justice, et que tous les acteurs du système de justice doivent y contribuer. Le processus d'élaboration d'indicateurs est reconnu comme un exercice précieux pour diverses raisons, y compris parce qu'il permet de cerner les questions les plus importantes, d'ébaucher des solutions possibles et de créer des liens entre acteurs du système de justice.

Collaboration

La collaboration dans les décisions sur les valeurs et les résultats qu'il convient d'associer à un système de justice efficace, sur les mesures qu'il faut effectuer et sur la justification de ces mesures est un moyen important de susciter l'adhésion aussi bien aux indicateurs choisis qu'aux moyens de mesure. Une démarche participative est essentielle en la matière. Le processus devrait idéalement mobiliser plus qu'un groupe restreint d'acteurs du système de justice; il devrait englober des acteurs externes dont le mandat recoupe celui du système de justice, en particulier dans les domaines de la santé et des services sociaux, et des membres du public.

Le processus peut soulever davantage de questions qu'il ne produit de réponses, mais il se peut bien aussi que les avantages essentiels procurés par l'élaboration d'un cadre de mesure du rendement soient la création d'une relation de confiance entre les participants et l'ouverture d'une discussion entre les divers secteurs de la justice ou entre les chefs de file d'un secteur donné. Idéalement, il devrait y avoir un dialogue transparent réunissant un large éventail d'acteurs, plutôt que des discussions à huis clos. Il est par ailleurs important que les bons décideurs soient présents à la table pour que des consultations soient productives.

Pour déterminer ce qui devrait être mesuré, il importe de reconnaître que le système de justice pénale n'est pas unidimensionnel. Le public attend du système qu'il favorise la sécurité publique, qu'il soit équitable et transparent, que tous y aient un accès égal et qu'il soit efficient et efficace. Dans l'optique de ces buts, différents secteurs de la justice ou différents acteurs ont des priorités différentes. Par exemple, les gouvernements pourraient

se soucier surtout d'efficacité, les avocats de la défense, d'équité, et les organismes non gouvernementaux et les régimes d'aide juridique, d'égalité de l'accès. Un bon système de mesure du rendement doit pouvoir tenir compte de tous ces éléments.

Malgré les risques et les défis à relever, la mesure du rendement offre une importante possibilité de surmonter les divisions traditionnelles au sein du système de justice et de reconnaître les préoccupations et les enjeux communs aux divers secteurs. Une grande importance est attachée à l'indépendance tant institutionnelle qu'individuelle. Cependant, il y a consensus sur qu'il y a davantage d'interdépendance et d'interconnexions au sein du système que les acteurs ne sont parfois prêts à le reconnaître, non seulement entre les différents secteurs du système de justice, mais aussi entre le système de justice et d'autres réseaux, en particulier ceux de la santé et des services sociaux. Certains des objectifs que nous prêtons à un secteur échappent en fait au contrôle de tout secteur à lui seul. Par exemple, la récidive n'est pas du ressort uniquement des services correctionnels, mais aussi d'autres secteurs du système de justice; les services en santé mentale et en logement peuvent également y jouer un rôle essentiel. De même, le judiciaire ne peut à lui seul assurer la diligence des procédures; tous les secteurs sont concernés.

Transparence

La mesure du rendement a été reconnue comme un moyen d'accroître la transparence du système et de susciter la confiance du public. La transparence est essentielle, mais il est important de réfléchir soigneusement à la meilleure façon de présenter et d'expliquer de l'information au public. Il y a un risque réel qu'une mesure inopportune du rendement ait en définitive comme effet d'éroder la confiance du public.

La transparence est importante non seulement sur le plan externe, mais aussi à l'interne, à l'égard du personnel. Les données et leur interprétation devraient être largement communiquées. Il doit y avoir une rétroaction jusqu'au niveau local pour que les gens voient ce qui se passe chez eux, qu'ils puissent améliorer leurs pratiques à la lumière des données et qu'ils puissent démystifier les idées fausses fondées sur des données anecdotiques. En même temps, le personnel peut mettre en doute les données et les méthodes de collecte de données. La participation active du personnel est essentielle à la crédibilité des données et des indicateurs du rendement du système : si les personnes n'ajoutent pas foi aux données, elles ne seront pas motivées à s'améliorer.

Données fiables disponibles auprès de sources multiples

Il est admis que de nombreuses questions légitimes se posent au sujet de la qualité, de la fiabilité et de la validité des données, mais il est essentiel d'obtenir des données de tous les secteurs pour créer un système complet et efficace de mesure du rendement. Des données de sources multiples, aussi bien à l'intérieur qu'à l'extérieur du système de justice, peuvent

nous aider à comprendre les interdépendances entre différents secteurs du système ainsi qu'entre le système de justice et d'autres secteurs comme la santé et les services sociaux. Les participants se sont montrés décidés à échanger des données aux fins de la mesure du rendement, mais ont aussi désigné des données qui ne devraient servir qu'à des fins internes (p. ex., les données sur le rendement personnel). Des protocoles ou ententes pourraient servir à définir à qui appartiennent diverses données, et quels renseignements seront recueillis et communiqués, afin de rassurer les participants. D'aucuns ont toutefois signalé que même si le système croit qu'il pourra continuer de contrôler l'accès aux données, ce ne sera peut-être pas toujours le cas.

Une des façons de surmonter les réserves au sujet des données qui sont recueillies est de former des partenariats avec des organismes externes, par exemple des organismes de surveillance comme des commissions de police.

Il faut considérer que les données peuvent alimenter les questions et les discussions sur les autres renseignements nécessaires. Des données sont essentielles à de nombreuses fins (reddition de comptes au public, évaluation des programmes, affectation des ressources). La communication d'information entre divers secteurs, comme la santé, la justice et l'éducation, revêt une importance vitale. Des renseignements externes à un secteur donné peuvent lui être extrêmement utiles, par exemple des renseignements au sujet des tendances de la criminalité et des pratiques policières, pour les services des poursuites.

La comparaison entre différents ressorts a été jugée pertinente, mais problématique. Il y a de toute évidence des pratiques différentes selon les ressorts, mais il y a aussi des attentes semblables quant au traitement.

On a fait remarquer que le Canada dispose de bonnes bases en ce qui concerne la collecte routinière et régulière d'une variété de données administratives de la police, des tribunaux, de l'aide juridique et des services correctionnels. Le Centre canadien de la statistique juridique (CCSJ) en recueille et en publie régulièrement. Il réalise aussi tous les cinq ans des études sur la victimisation dans le cadre de l'Enquête sociale générale. Ce travail permet des comparaisons interprovinciales et fournit des renseignements détaillés par province. Les nouvelles priorités du CCSJ comprennent la production d'une meilleure information sur les contacts répétés avec le système de justice ainsi que le couplage de données entre les systèmes de justice, de la santé et des services sociaux. Le CCSJ peut jouer un rôle important en vue d'inspirer confiance envers les indicateurs et de créer un système crédible de mesure du rendement.

Défis à relever

Résistance

La résistance qu'opposent certains secteurs ou sous-secteurs au recours généralisé à la mesure du rendement du système de justice est un problème de taille. D'aucuns ont soutenu qu'il faut s'y attaquer.

La résistance à la mesure du rendement peut relever simplement d'une résistance générale au changement au sein du système ou d'une organisation, étant entendu que des intérêts sont associés au *statu quo*. Il peut aussi y avoir des craintes légitimes que l'exercice cache des motifs ultérieurs. Des participants au Symposium ont opiné que la mesure du rendement est dans tous les cas question de pouvoir. Cependant, il y a aussi des craintes réelles qu'un secteur donné doive rendre des comptes pour des résultats que ni lui ni, parfois, le système de justice dans son ensemble ne peut contrôler. Il y a une tendance générale à préférer d'être mesuré selon les efforts déployés plutôt que selon les résultats.

En même temps, le public – tout comme le gouvernement – se soucie surtout de savoir si le système atteint véritablement ses objectifs fondamentaux.

Il y a ainsi de la résistance en raison de questions sur ce qui est mesuré. Par exemple, les avocats de la défense s'inquiètent de ce que le gouvernement se soucie trop d'efficacité, au détriment des objectifs de l'équité et de l'accès à la justice. La résistance ne vise pas ici la mesure du rendement, mais le choix des dimensions mesurées.

Choisir les bonnes mesures

De nombreuses questions doivent être abordées. Que voulez-vous mesurer au juste, et pourquoi? Comment les mesures se rattachent-elles aux buts globaux du système de justice? Comment les mesures seront-elles effectuées, et qui en sera responsable? Le plan de mesure du rendement influera-t-il sur l'affectation de ressources et la rémunération – et si oui, comment?

Les participants ont reconnu qu'en réfléchissant à tous les éléments qui sont importants pour un système de justice équitable et efficace, il devient tentant de vouloir tout mesurer. Le danger est d'aboutir à des mesures trop nombreuses et un système trop complexe, faisant que les gens soient submergés de données. Il est sans doute préférable de s'en tenir à un nombre limité d'indicateurs dont tous peuvent mieux comprendre le sens.

En même temps, il faut reconnaître les risques à tenter de tirer des conclusions d'un nombre insuffisant d'indicateurs et l'intérêt à pouvoir approfondir les renseignements

pour confirmer des perceptions initiales, et à pouvoir suivre l'évolution des mesures dans le temps. Utiliser seulement une ou deux mesures peut conduire à des conclusions simplistes, voire à tirer des conclusions erronées sur des liens de causalité.

Différents obstacles à la mise en œuvre de la mesure du rendement ont été cernés. En font partie la méfiance quant à la qualité des données qui sous-tendent certaines mesures; un manque de confiance envers les autres acteurs qui peuvent être en concurrence pour des ressources rares; la crainte qu'il y ait des motifs ultérieurs au détriment de certains secteurs.

Qualité et limites des données

Certains se sont inquiétés de ce que les données ne parviennent pas nécessairement à saisir la situation de tous les groupes pertinents. Par exemple, l'expérience des Autochtones ou d'autres groupes désavantagés est-elle rendue adéquatement?

Des participants ont par ailleurs souligné que les données peuvent révéler des tendances, mais souvent sans rien dire sur les causes des changements.

La validité des données suscite aussi des préoccupations. Certains ont soutenu qu'idéalement, les données devraient être recueillies et analysées de façon indépendante. Pourtant, la principale source de renseignements est l'ensemble des données couramment recueillies aux fins de gestion. Une façon de pallier ce conflit serait de publier les données administratives pour qu'elles puissent être évaluées.

Les données peuvent être entachées par un choix de paramètres servant des intérêts particuliers, ou une manipulation visant à obtenir des résultats précis. Du reste, le choix des paramètres à mesurer peut créer des incitatifs contre-productifs.

Les sondages sont peut-être le seul moyen d'obtenir de l'information sur des objectifs clés du système de justice, en particulier en ce qui concerne la confiance du public. Cependant, l'actualité risque d'influer sur les perceptions du public. Il importe de bien soupeser quelle information est présentée au public et la façon dont les questions sont formulées. En outre, la portée des sondages soulève des questions : quels sont les publics visés ou exclus? Les perceptions qu'a une personne du système de justice seront différentes selon qu'elle a eu ou non un contact direct avec le système. Il est donc important de savoir qui est visé par un sondage.

Des réformes importantes peuvent être mal interprétées dans des systèmes de mesure du rendement. Par exemple, il y a lieu de s'inquiéter des retards causés par des facteurs accessoires, mais les tribunaux de résolution de problèmes peuvent prévoir à dessein des délais prolongés pour favoriser le succès de la démarche. Un simple indicateur du délai de règlement des affaires ne fera pas de distinction.

Il peut y avoir un consensus apparent sur les résultats recherchés, mais toutes les parties ne comprennent pas nécessairement de la même façon les résultats désignés.

Dans le choix des indicateurs, il importe de prendre en compte le risque de détournement du système, qui peut prendre deux formes. D'une part, le choix des mesures peut se limiter à des paramètres « sûrs » du point de vue du système, qui ne produiront jamais des renseignements gênants ou négatifs. D'autre part, les mesures peuvent être choisies de bonne foi mais les données peuvent être manipulées. Par exemple, une initiative visant à réduire le nombre de crimes peut paraître fructueuse si la police entreprend de consigner différemment les incidents mineurs de sorte que la criminalité semble avoir baissé sans qu'il y ait eu de changement dans le comportement criminel ou d'effet dans la collectivité. Une façon d'y parer est d'intégrer des données de diverses sources : données policières, données des services des poursuites et sondages sur la victimisation.

La tendance à faire le lien entre mesures du rendement et affectation de ressources, budgets et structure générale de rémunération dans nos institutions de la justice peut créer des incitatifs pervers et engendrer des comportements contre-productifs. Certains soutiennent même que tel est l'effet secondaire inévitable de la mesure du rendement et de la gestion axées sur des objectifs. Dans le pire des cas, ironiquement, l'adoption de moyens de mesure rigoureux et d'objectifs mesurables peut mener à une baisse de rendement.

Des participants ont aussi fait remarquer que la collecte et la publication de données peut créer des surcharges de travail (p. ex., du fait d'un surcroît de demandes d'accès à l'information).

Principes directeurs et leçons à retenir

La discussion a eu une grande portée, mais il a semblé se dégager un consensus sur un certain nombre de propositions qui pourraient aider des ressorts à mettre en œuvre des moyens efficace de mesure du rendement. Elles sont résumées ci-dessous.

- Assurez-vous que tous comprennent clairement le ou les buts de l'exercice de mesure. Il importe de reconnaître que l'exercice peut servir à plus d'une fin. Le dialogue – et le changement de culture – entrepris en vue d'élaborer des mesures du rendement et, par la suite, pour discuter des résultats est parfois plus important que la mesure comme telle.
- Dans un bon système de mesure, il y a moyen de mesurer différents résultats auxquels sont attachés différents publics.
- Privilégiez la simplicité – nul n'est besoin de tout mesurer. Le degré de complexité et de spécificité des mesures doit être déterminé en fonction du

- genre de changements à mesurer : amélioration graduelle, ajustements aux procédures ou transformation.
- Il faut comprendre exactement comment le système de mesure proposé se rattache à la gestion du rendement et aux objectifs d'amélioration du rendement.
 - Il faut porter attention à la façon dont sont prises les décisions sur ce qui sera mesuré et au choix des personnes qui prendront ces décisions, aux critères qui seront utilisés et au processus décisionnel.
 - Pensez à la façon dont le système réagira à la mesure du rendement. Toute mesure a ses limites, et peut donner lieu à des conséquences perverses et imprévues. Il importe de choisir soigneusement des mesures qui risquent le moins d'être détournées.
 - Il y a lieu de porter attention à la personne qui effectue les mesures (il faut penser indépendance, intégrité des données, et audit des données). Y a-t-il une personne qui est responsable de la mesure et qui doit en rendre compte?
 - Mesurer les changements dans le temps est souvent un aspect crucial de l'exercice, ce qui est compliqué si le système lui-même change constamment, et il faut souvent améliorer les instruments de mesure pour tenir compte des changements.
 - Une perspective très utile est de considérer les « indicateurs de la justice » principalement comme un moyen de constater l'efficacité du système face à des circonstances changeantes et de nouveaux défis, et de déterminer s'il réagit ou non aux efforts déployés pour l'améliorer. Il est particulièrement opportun d'utiliser les indicateurs de rendement pour jauger la « santé » du système et non pour imposer des conséquences négatives.
 - La mesure du rendement doit idéalement mener à une capacité accrue de mesurer; ce n'est pas la capacité actuelle qui doit dicter le choix des indicateurs. Il importe de ne pas se limiter aux données opérationnelles aisément accessibles. Des sondages bien conçus apportent des renseignements vitaux sur certains des aspects les plus importants du système.