Examen du système de justice pénale : Indicateurs de mesure du rendement

Préparé par Marsha Axford

Division de la recherche et de la statistique

Août 2016

Department of Justice Canada
Ministère de la Justice Canada

Canada

Les opinions exprimées dans le présent document sont celles de l'auteure et ne représentent pas nécessairement celles du ministère de la Justice du Canada ou du gouvernement du Canada.

• Sauf avis contraire, le contenu de ce document peut, sans frais ni autre permission, être reproduit en tout ou en partie et par quelque moyen que ce soit à des fins personnelles ou publiques, mais non à des fins commerciales.

• On vous demande seulement :
- de faire preuve de diligence raisonnable en assurant l'exactitude du matériel reproduit;
- d'indiquer le titre complet du matériel reproduit et l'organisation qui en est l'auteur;
- d'indiquer que la reproduction est une copie d'un document officiel publié par le gouvernement du Canada et que la reproduction n'a pas été faite en association avec le gouvernement du Canada ni avec l'appui de celui-ci.

• La reproduction et la distribution à des fins commerciales sont interdites, sauf avec la permission écrite du ministère de la Justice du Canada. Pour de plus amples renseignements, veuillez communiquer avec le ministère de la Justice du Canada par l'intermédiaire de son site Web : www.justice.gc.ca

©Sa Majesté la Reine du chef du Canada représentée par le ministre de la Justice et procureur général du Canada, 2017

Contexte

1. Introduction **3**
2. Il faut définir les objectifs et les principes du système de justice pénale **4**
3. Les intervenants jouent un rôle important dans l'examen du système de justice pénale **4**
4. Les partenaires jouent un rôle important dans l'examen du système de justice pénale **6**
5. La diffusion de l'information et l'accès du public à des données peuvent démystifier le système de justice pénale et accroître la confiance du public **7**
6. Les indicateurs du système de justice pénale doivent être à la fois variés, mesurables et gérables 7
7. Les indicateurs doivent être liés aux résultats **11**
8. Il faut définir des points de repère et des cibles pour mesurer le succès **11**
9. Exemples d'indicateurs du système de justice pénale **12**
Tableau : Exemples d'indicateurs du système de justice pénale 13
10. Conclusions et prochaines étapes **14**
Annexe 1 : **15**
Indicateurs de rendement 15
Références **17**

1. Introduction

Le premier, et dernier, examen exhaustif du système de justice pénale canadien a été effectué en 1982 (Gouvernement du Canada, 1982). Dans cet examen, les questions de justice pénale relatives aux peuples autochtones, à la santé mentale, aux populations marginalisées et aux victimes brillaient par leur absence. Selon la lettre de mandat de 2015, la ministre de la Justice et procureure générale du Canada est chargée de procéder à l'examen du système de justice pénale (SJP) qui consiste, entre autres, à apporter des améliorations en matière d'efficacité, à effectuer des réformes législatives discrètes, à combler les lacunes dans les services, à réduire la représentation des Autochtones et des populations vulnérables, et à veiller à ce que les dispositions actuelles cadrent avec les objectifs du système de justice pénale.

L'élaboration d'un cadre de mesure du rendement pour le SJP constitue un autre volet de l'examen du système de justice pénale (ESJP). Selon le ministère de la Justice, la mesure du rendement consiste à « recueillir de l'information, de façon permanente et régulière, pour constater comment fonctionne un programme, une orientation stratégique ou une stratégie. C'est une façon systématique d'établir la feuille de route des progrès que vous êtes en train de réaliser pour atteindre les résultats attendus » (Ministère de la Justice, 2004; p. 2). Les résultats attendus, ou les « résultats », sont mesurés à l'aide d'indicateurs, des données quantitatives (et souvent qualitatives) qui peuvent être recueillies régulièrement au fil du temps et comparées à des points de repère ou à des cibles pour dégager les secteurs de réussite ou de difficulté. Hatfield (1994) décrit la mesure du rendement comme un processus qui passe du général (objectifs du SJP) au particulier (indicateurs de rendement) et qui est parsemé de jalons. Selon Gannon et coll. (2005), les indicateurs de rendement peuvent servir à trois choses (p. 49) :

1) Évaluer si le SJP atteint ses objectifs ou les résultats désirés;
2) Rendre des comptes publics sur le SJP et fournir des points de repère pour l'évaluation des objectifs à court, moyen et long terme;
3) Contribuer à l'élaboration de politiques en cernant les secteurs de réussite et d'amélioration possible dans le système.

L'établissement d'indicateurs est essentiel à l'élaboration d'un cadre de mesure du rendement réussi, et les défis et prochaines étapes de ce processus sont décrits dans le présent document[1].

Les messages clés du présent document sont décrits plus bas sous les rubriques suivantes :

- Il faut définir les objectifs et les principes du système de justice pénale
- Les intervenants jouent un rôle important dans l'examen du système de justice pénale
- Les partenaires jouent un rôle important dans l'examen du système de justice pénale
- La diffusion de l'information et l'accès du public à des données peuvent démystifier le système de justice pénale et accroître la confiance du public

[1] Il importe de souligner qu'un examen du SJP et l'ESJP sont deux concepts différents, quoique connexes. L'élaboration d'un cadre pour évaluer le rendement du SJP s'inscrit dans un ESJP élargi et, bien qu'il puisse y avoir des chevauchements relativement aux résultats et aux indicateurs, le présent document porte sur l'élaboration d'indicateurs propres au rendement du SJP. Le terme « examen », dans ce document, renvoie à l'élaboration d'un cadre de mesure du rendement du SJP, sauf indication contraire.

- Les indicateurs du système de justice pénale doivent être à la fois variés, mesurables et gérables
- Les indicateurs doivent être liés aux résultats
- Il faut définir des points de repère et des cibles pour mesurer le succès

2. Il faut définir les objectifs et les principes du système de justice pénale

Le réexamen et la réaffirmation des objectifs et des principes du SJP constituent l'un des aspects de l'ESJP. On a cerné un certain nombre d'activités à court, moyen et long terme qui contribueront à la réalisation de cet aspect de l'examen, telles que le travail en collaboration avec des représentants ministériels et la tenue de consultations nationales. L'établissement des principes et des objectifs du système de justice pénale est essentiel à l'élaboration d'un cadre; ceux-ci doivent être définis dès le début, car ils constituent la base sur laquelle s'appuient les résultats, les extrants, les activités et les indicateurs. Il est difficile d'évaluer le fonctionnement d'un système avant d'avoir déterminé la façon dont on *souhaite* qu'il fonctionne (c'est-à-dire l'« état final » recherché). Bien qu'il demeure possible d'élaborer des indicateurs, leur utilité et leur pertinence ne seront pas pleinement atteintes tant que les objectifs du SJP et les résultats connexes ne seront pas définis.

En 2005, le Centre canadien de la statistique juridique (CCSJ) et des représentants des ministères fédéral, provinciaux et territoriaux (FPT) responsables de la justice et de la sécurité publique ont établi un ensemble exhaustif d'indicateurs de justice, classés en fonction de cinq objectifs généraux du SJP (Gannon et coll., 2005). Ces objectifs étaient les suivants :

- ordre public, sécurité publique et nationale par la prévention et l'intervention;
- responsabilisation, réinsertion et réadaptation des contrevenants;
- confiance et respect du public à l'égard du système de justice pénale;
- égalité sociale et accès au système de justice pénale pour tous les citoyens;
- réponse aux besoins des victimes.

Ces éléments de rendement, établis et approuvés par des représentants à tous les échelons du SJP, représentent un ensemble inclusif d'objectifs fondés sur les valeurs qui permettent de mesurer l'efficacité et la réussite du SJP à tous les échelons (c'est-à-dire FPT). Bien qu'ils remontent à plus de dix ans, ils peuvent servir de point de départ à l'élaboration de nouveaux objectifs fondés sur les valeurs contemporaines, les contraintes actuelles, les lacunes relevées et les résultats indiqués dans la lettre de mandat.

3. Les intervenants jouent un rôle important dans l'examen du système de justice pénale

Comme les partenaires provinciaux et territoriaux de la justice seront principalement responsables de recueillir les données requises, afin que la mesure du rendement soit considérée comme utile et non un obstacle par les intervenants, les indicateurs de justice ne doivent pas être élaborés en vase clos ou selon une approche descendante. Selon le rapport du CCSJ (2005)

susmentionné, les intervenants FPT doivent être mobilisés dès le début non seulement pour qu'ils contribuent à l'élaboration des objectifs et des indicateurs, mais pour qu'ils favorisent la participation au processus et aux résultats. De plus, comme les indicateurs de justice dépendent du contexte, Dandurand et coll. (2015) soulignent qu'ils doivent être choisis et conçus à l'échelle nationale ou locale par des personnes qui comprennent parfaitement le contexte ainsi que la complexité du processus de justice et des résultats qu'il cherche à atteindre (p. 24). Il faut assurer la participation des provinces et des territoires, car ils sont responsables de la mise en œuvre du SJP dans les régions, et réfléchir à la façon d'y parvenir. La qualité de la mesure du rendement n'est égale qu'à la qualité des données recueillies, et il ne sera possible de maintenir une réforme ou des résultats positifs que si les principaux intervenants ont un certain lien avec le processus et ses résultats.

Dandurand et coll. (2015) soulignent l'importance de mobiliser les intervenants autour du processus de mesure de rendement, et d'établir des attentes réalistes quant à l'utilisation des données recueillies :

> *[traduction] « Les intervenants doivent pouvoir voir l'intérêt à élaborer et à utiliser systématiquement des indicateurs. Il ne faut toutefois jamais sous-estimer ou surestimer leur utilité. Dans la foulée, il devient souvent important de répondre aux craintes et au scepticisme des gens quant à l'intérêt d'utiliser des indicateurs. Par exemple, certaines personnes pourraient craindre que le gouvernement soit tenté d'utiliser les indicateurs pour imposer ses vues, voire empiéter sur l'indépendance du pouvoir judiciaire. Les avocats de la défense pourraient craindre que les indicateurs poussent le gouvernement à mettre l'accent sur l'efficience plutôt que sur l'équité et l'accès à la justice, des objectifs qu'ils jugent d'une importance majeure. Par conséquent, l'élaboration d'indicateurs de justice exige un processus collaboratif pouvant composer avec les divers points de vue sur le rendement du système de justice. En fait, il faut souvent convaincre les gens d'oser prendre des mesures qui sont difficiles. Idéalement, tous les intervenants clés devraient acquérir un fort sentiment de responsabilité par rapport aux indicateurs de justice et leur application. »*

Outre les intervenants traditionnels, le rôle joué par les intervenants non traditionnels dans le processus de mesure du rendement pourrait contribuer à la détermination des lacunes et à l'atteinte des objectifs énoncés dans la lettre de mandat. Par exemple, l'un des objectifs globaux du SJP est la sécurité publique. Comme cet objectif concerne l'ensemble de la population canadienne, il pourrait être avantageux, pour le processus, que l'on tienne compte des lacunes et des contraintes du système qui ont été cernées par les citoyens. Pour ce faire, on peut recourir à des sondages en ligne, à des sondages de fin d'entrevue, etc., afin de compléter les données déjà recueillies à l'aide des méthodes existantes (p. ex., l'Enquête sociale générale). À titre d'exemple, selon les données de l'Enquête sociale générale de 2009, la confiance à l'égard du SJP est relativement faible sur les plans de la réadaptation des délinquants, de l'exercice d'une justice rapide, des pratiques de détermination de la peine, et de l'aide aux victimes d'actes criminels (Fraser, 2013). On pourrait mettre davantage en contexte cette information à l'aide de sondages supplémentaires, afin de mieux définir les défis dans le système. Le ministère de la Justice a produit des recherches sur l'opinion publique (ROP) sur des sujets tels que la confiance du public à l'égard du SJP, les principes de détermination de la peine, les cautionnements et les emprisonnements (p. ex., le Sondage national sur la justice de 2008) et procédera cet été à la

collecte de nouvelles données dans le cadre du Sondage national sur la justice de 2016. Des outils de collecte de données à jour fourniront une base de référence des niveaux de confiance du public au début de l'examen du système canadien de justice pénale. Ces outils seront placés en contexte par les objectifs de l'examen et appuieront l'élaboration de points de repère et de cibles pour les changements.

Certaines administrations étrangères incluent des indicateurs de confiance tirés de sondages menés auprès des utilisateurs finaux pour évaluer la confiance à l'égard de leur SJP. La Nouvelle-Zélande, par exemple, possède de nombreux indicateurs qui mesurent l'équité et la réactivité de son système de justice (un résultat). Cet indicateur, qui provient d'une enquête menée auprès des utilisateurs des tribunaux (*Court User Survey*), représente la proportion de répondants qui estiment avoir été traités équitablement lors de leur comparution en cour. Bien que ce sondage n'ait pas été créé spécialement pour le cadre d'examen du SJP, il fournit des renseignements importants au sujet de l'équité et de la confiance à l'égard du système. Il n'y a pas d'enquête nationale auprès des utilisateurs des tribunaux au Canada, mais une telle enquête enrichirait l'ensemble des connaissances sur l'accès à la justice et la confiance du public[2].

En plus des consultations avec les intervenants non traditionnels par l'entremise des ROP, les associations à but non lucratif (p. ex., John Howard), les organismes bénévoles et les services de santé peuvent être mis à contribution pour déterminer les lacunes dans le système pour les groupes vulnérables. La consultation avec les intervenants permettra de déceler les véritables points de pression dans le système, lesquels contribueront à l'élaboration d'indicateurs à l'échelle du système. De plus, les partenaires et les intervenants seraient les mieux placés pour fournir de la rétroaction sur les fonds de données actuels, les renseignements disponibles et les défis qui pourraient survenir à la collecte de nouveaux types de données.

4. Les partenaires jouent un rôle important dans l'examen du système de justice pénale

Les partenaires du SJP, à l'instar des partenaires provinciaux et territoriaux, sont indispensables à la réussite de l'examen, notamment en ce qui a trait à l'élaboration d'un cadre de mesure du rendement et à la détermination d'indicateurs qui se rapportent à divers secteurs du SJP. À l'interne, il y a des partenaires qui pourraient contribuer au processus d'examen par la prestation d'une expertise ou de conseils. Il faut notamment tenir compte du rôle de la Division de l'évaluation et de la façon dont elle peut participer au processus. Bien que ses principales responsabilités touchent l'évaluation des programmes, la Division de l'évaluation possède une expertise dans le langage de la mesure du rendement, ainsi que l'élaboration de cadres d'évaluation, la production de rapports sur les résultats et la surveillance de la mise en œuvre des recommandations. Cette expertise pourrait se révéler utile dans l'élaboration des indicateurs du SJP, quant à l'établissement de liens entre les indicateurs et les résultats, et dans la création d'un cadre de mesure du rendement.

À l'externe, il pourrait être utile de communiquer avec les partenaires du portefeuille de la Sécurité publique (c'est-à-dire le Service correctionnel du Canada et Sécurité publique) et

[2] De nouvelles sources de données et de collecte de données possibles seront abordées plus en détail dans un rapport de suivi, qui accompagnera une feuille de calcul indiquant les indicateurs potentiels.

du CCSJ afin de déterminer s'il y a des travaux en cours sur la mesure du rendement du système de justice pénale. La lettre de mandat a établi un certain nombre de secteurs dans lesquels une approche interministérielle doit être mise en place pour relever les défis et amorcer des changements au sein du SJP. L'établissement d'initiatives de mesure du rendement dans d'autres ministères aidera le ministère de la Justice à déterminer les secteurs de difficulté et les mesures ou les indicateurs de changement connexes.

5. La diffusion de l'information et l'accès du public à des données peuvent démystifier le système de justice pénale et accroître la confiance du public

Bien que les données sur la confiance du public à l'égard du SJP occupent souvent une place importante dans le travail d'examen du SJP, comme dans le modèle écossais où la moitié des indicateurs globaux sont des mesures de confiance du public[3], la confiance peut être liée à de nombreuses questions sans rapport avec le fonctionnement du système en soi (p. ex., cas sensationnels ou importants rapportés dans les médias et expériences personnelles au sein du système de justice; Doob, 2014). Le criminologue Anthony Doob (2014) a récemment déclaré que, fait peu étonnant, « ceux qui en savent le moins sur le système de justice pénale sont ceux qui croient le moins en son fonctionnement » (p. *iv*).

L'éducation, la transparence et l'accessibilité des renseignements ou des données en ce qui a trait au SJP (fonctionnement, cadre juridique, dépenses, etc.) devraient être intégrés dans une stratégie de communication ou un cadre de mesure du rendement, notamment dans le cadre des activités, des résultats et des indicateurs, afin de démystifier le système et de potentiellement diminuer l'effet de la médiatisation sensationnelle sur les niveaux de confiance du public. L'inclusion d'éléments d'éducation et d'accès à l'information dans un cadre de mesure du rendement ou une stratégie de communication garantit un niveau de systématisation et de régularité que l'on ne verrait pas autrement dans les campagnes de sensibilisation limitées dans le temps. En Australie, des études démontrent que les campagnes de sensibilisation peuvent influencer la satisfaction générale des résidents à l'égard de certains éléments du SJP, mais que cette influence est éphémère (Indermaur, D., et coll., 2012). Les questions d'accessibilité et de transparence sont particulièrement importantes en ce qui a trait à la diffusion des résultats associés à la mesure du rendement du SJP. L'Écosse en est un bon exemple, puisque son gouvernement a créé un tableau de bord en ligne convivial pour le cadre. Ainsi, le public a accès aux résultats et peut les télécharger sous la forme d'une feuille de calcul Excel.[4]

6. Les indicateurs du système de justice pénale doivent être à la fois variés, mesurables et gérables

Dans le cadre de la mesure du rendement, même s'il est possible de définir des indicateurs de diverses façons, il y en a trois principaux types qui sont importants lors d'un examen complet d'un système de justice pénale (Dandurand et coll., 2015). Les voici :

---

[3] http://www.gov.scot/About/Performance/scotPerforms/partnerstories/Justice-Dashboard/Justice-data

[4] Tous les indicateurs peuvent être téléchargés en format Excel (feuille de calcul) à l'adresse : http://www.gov.scot/About/Performance/scotPerforms/partnerstories/Justice-Dashboard/Justice-data

1- **Les indicateurs des résultats ou stratégiques :** portent sur l'ensemble du système; mesurent le rendement du système en fonction des objectifs. Selon Dandurand et coll. (2015), l'efficacité du système est particulièrement importante lorsqu'on utilise ce type d'indicateurs.

2- **Les indicateurs des extrants :** mesurent l'efficience en fonction des objectifs et des points de repère.

3- **Les indicateurs des intrants et des activités :** mesurent la charge de travail, les activités et les ressources, ainsi que l'avancement de la mise en œuvre de politiques ou de réformes.

Même s'il pourrait y avoir des recoupements entre n'importe lesquels de ces indicateurs et l'ESJP, les indicateurs des intrants et des activités sont les plus susceptibles de comprendre des indicateurs liés à la fois à l'ESPJ et à un cadre de mesure du rendement du SJP.

Il peut également se révéler utile de catégoriser les indicateurs selon le principal domaine d'intérêt ou selon le processus du SJP. Gannon et coll. (2005) ont catégorisé leurs indicateurs en trois grands domaines : charge de travail, rendement et contexte du crime[5]. Puisque leurs « indicateurs de rendement » sont associés aux cinq objectifs principaux du SJP, ils risquent d'être particulièrement adaptés à un examen d'ensemble du système (la liste de ces indicateurs et des objectifs associés se trouve à l'annexe 1). Par ailleurs, la catégorisation d'indicateurs selon le processus du SJP pourrait se faire comme suit : application de la loi, tribunaux, poursuites pénales, droit criminel et procédure/réforme, services aux victimes, secteur correctionnel, etc. La méthode de catégorisation des indicateurs dépend du degré de précision requis, des exigences des intervenants, de la facilité de rendre compte des résultats, du nombre d'indicateurs et des objectifs du processus d'examen. Par exemple, si l'un des objectifs est d'examiner systématiquement chacun des processus du SJP quant à son efficience, des indicateurs d'efficience peuvent être définis pour chacun des processus. Solecki et Coady (2015) ont créé un ensemble d'indicateurs pratiques, en fonction du processus du SJP, dans un document d'introduction du Symposium national sur la justice de 2015. Cependant, soulignons qu'il pourrait être difficile de catégoriser les indicateurs selon le processus du CJS, car il est rare que ces institutions (p. ex., la police ou le tribunal) fonctionnent indépendamment les unes des autres. Leurs activités et leurs résultats subissent l'influence des activités d'institutions du SJP avec lesquelles elles ont des liens. Dans bien des cas, il serait difficile d'attribuer un indicateur à un seul processus (p. ex., la durée de traitement de cas peut dépendre de nombreux facteurs, dont la gravité de l'infraction, les ressources disponibles, les plaideurs non représentés, les méthodes policières, etc.). Dans ce cas, un schéma ou un diagramme du SJP pourraient aider à voir quels facteurs ou processus connexes influent sur les résultats et les indicateurs.

Bien qu'il soit tentant d'élaborer une liste exhaustive d'indicateurs pour englober tous les aspects et processus du SJP, il ne faut pas oublier que, pour que le cadre de mesure du rendement soit fonctionnel, il doit demeurer dynamique, gérable et durable. Le suivi et la production de

[5] Le « contexte du crime » prend en compte les conditions et les systèmes sociaux en général associés à la criminalité et aux comportements criminels. Ceux-ci incluent les indicateurs socioéconomiques et démographiques tels que l'âge de la population, l'économie nationale, l'urbanisation, la structure familiale, le divorce, la scolarité, etc.

rapports sur des milliers d'indicateurs alourdiraient probablement la tâche des provinces, des territoires et du ministère, et ne seraient pas réalisables à long terme. Des indicateurs de rendement clés (IRC) pour l'ensemble du système sont tout à fait appropriés pour donner un aperçu général de tout le système de justice pénale plutôt que de ses parties morcelées. Par exemple, la stratégie pour la justice du gouvernement de l'Écosse (Gouvernement de l'Écosse, 2012) inclut une vision globale, trois résultats à l'échelle nationale, huit résultats pour le système de justice et vingt-quatre indicateurs généraux. Ces indicateurs sont liés aux résultats et comprennent des critères révélateurs de changement (il est question ci-après des points de repère et des cibles de mesure du rendement). Les indicateurs et les mesures associées du modèle écossais sont notamment :

- Crimes déclarés *(Nombre de crimes déclarés par la police écossaise au cours d'un exercice financier)*
- Taux de victimisation *(Proportion des personnes victimes d'au moins un acte criminel en Écosse au cours de la dernière année)*
- Perception d'un taux de criminalité locale stable ou à la baisse *(Pourcentage des répondants qui croient que le taux de criminalité est resté le même ou a diminué au cours des deux dernières années dans leur région)*
- Confiance au système pour traduire les contrevenants en justice *(Pourcentage des adultes, sans égard aux contacts qu'ils ont eus avec le système de justice pénale, qui croyaient que le système était efficace pour traduire en justice les personnes ayant commis un crime)*

Résultat en matière de justice – Le taux de criminalité est faible*

Indicateur	Crimes déclarés
Mesure	Nombre de crimes déclarés par la police écossaise au cours d'un exercice financier
Source	http://www.gov.scot/Publications/2016/09/2960
Critères pour les changements récents	On s'intéresse à la variation du nombre de crimes déclarés durant l'année en cours comparativement à l'année précédente, ainsi qu'à la tendance à long terme. On met également l'accent sur la variation d'une année à l'autre dans chacun des cinq groupes de crime. Un écart de +/- 3 % indique que la situation est plus susceptible de se maintenir que d'afficher un changement. Un recul de 3 % ou plus indique que la situation s'améliore; une hausse de 3 % ou plus indique que la situation se détériore. Tous les pourcentages sont arrondis au nombre entier le plus près.

Données

	2006-2007	2012-2013	2013-2014	2014-2015	2015-2016
Crimes déclarés	419 257	273 053	270 397	256 350	246 243

Tableau

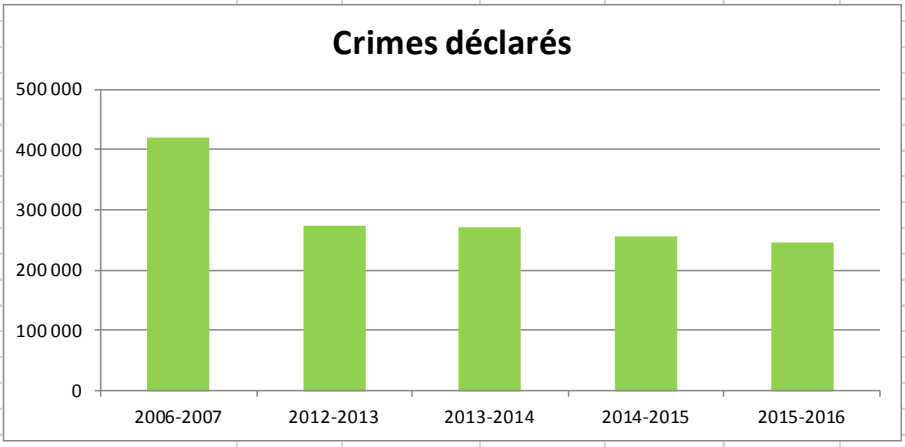

FIGURE 1 — EXEMPLE D'INDICATEUR DE JUSTICE PÉNALE ET D'INTERFACE EXCEL (STRATÉGIE POUR LA JUSTICE DU GOUVERNEMENT DE L'ÉCOSSE)[6]

En plus de l'indicateur général des « crimes déclarés » ci-dessus, le cadre offre de l'information complémentaire dans une section intitulée « Que savons-nous d'autre à propos de cet indicateur national? » où l'information est présentée selon le type de crime. Ces sous-indicateurs dressent un portrait plus nuancé que l'indicateur de rendement clé « crimes déclarés », ce qui pourrait faire ressortir des défis particuliers et des points à améliorer. Souvent, il serait utile de recueillir un groupe plus complet de sous-indicateurs à partir de quelques indicateurs de rendement clés de l'ensemble du système, afin de dresser un portrait plus net du rendement et des défis actuels au sein du système. Ainsi, le cadre simplifié serait composé d'un petit nombre d'indicateurs globaux choisis pour mesurer le rendement général du système, alors que les sous-indicateurs en place permettraient une analyse détaillée des secteurs de réussite et de difficulté.

[6] Tous les indicateurs peuvent être téléchargés en format Excel (feuille de calcul) à l'adresse : http://www.gov.scot/About/Performance/scotPerforms/partnerstories/Justice-Dashboard/Justice-data

Dans le modèle écossais, les indicateurs sont clairs, compréhensibles, mesurables et stables au fil du temps. Ils offrent un fondement essentiel à l'interprétation du rendement du système, accessible aux intervenants et utile aux décideurs. Il importe de souligner, cependant, que si la vision, les objectifs et les résultats globaux du cadre changent, la pertinence des indicateurs doit être revue. Comme il a été mentionné précédemment, la plupart des indicateurs de la stratégie pour la justice sont liés à la confiance à l'égard du système de justice et à la perception du système. Les données proviennent d'une enquête sur la criminalité et la justice en Écosse (*Scottish Crime and Justice Survey*).

7. Les indicateurs doivent être liés aux résultats

La lettre de mandat, adaptée à l'examen du SJP au Canada, relève un certain nombre de résultats pouvant servir de fondement pour la définition d'indicateurs pour le SJP canadien. Ces résultats sont notamment :

- Augmentation du recours aux processus de justice réparatrice et autres initiatives
  - Cela devrait entraîner une réduction du taux d'incarcération chez les Canadiens autochtones.

- Mise en œuvre des recommandations découlant de l'enquête sur le décès d'Ashley Smith
  - Limiter le recours à l'isolement cellulaire
  - Traitement des personnes atteintes de maladies mentales (*un examen des recommandations découlant de l'enquête aidera à définir des indicateurs précis)*

- Amélioration de l'efficacité du SJP, y compris :
  - Utilisation accrue ou améliorée de la technologie de l'information
  - Mise en œuvre de solutions de rechange en matière de sanctions
  - Création d'un tribunal unifié de la famille

Un certain nombre de ces résultats sont discrets et, bien qu'ils requièrent un suivi et la production de rapports, il est possible de les retirer d'un cadre annuel de mesure du rendement une fois qu'il est terminé ou de les modifier pour commencer à mesurer le rendement d'un nouveau programme ou d'une nouvelle recommandation. Par exemple, le suivi de la mise en œuvre des recommandations découlant de l'enquête sur le décès d'Ashley Smith peut se faire dans un certain cadre. Une fois la mise en œuvre terminée, elle peut être retirée du cadre ou modifiée pour en mesurer les répercussions pendant une certaine période. La présence de ce résultat dans le modèle est alors importante pour replacer le changement en contexte dans d'autres sections du cadre.

8. Il faut définir des points de repère et des cibles pour mesurer le succès

Le changement révélé par un indicateur au fil du temps peut se définir de diverses façons, selon le type d'information recueillie et le résultat attendu. Certains indicateurs se prêtent bien à l'établissement de points de repère, s'il existe déjà une norme pour la mesure du rendement. Une

telle norme peut être fondée sur le dernier rendement d'un indicateur du système, sur le rendement d'un indicateur semblable d'un autre système (p. ex., d'une autre administration) ou sur une exigence minimale actuelle. Les indicateurs peuvent aussi être mesurés en fonction de cibles de rendement prédéterminées. Les cibles sont souvent utilisées dans des situations où des problèmes ou des défis ont été relevés. Elles offrent un objectif d'amélioration du rendement (Dandurand, Kittayarak et MacPhail, 2015). La lettre de mandat souligne dans le système un certain nombre de défis particuliers pour lesquels des indicateurs pourraient être associés aux cibles. En voici :

- Combler les lacunes dans les services du SJP aux Autochtones et réduire leur surreprésentation
- Combler les lacunes dans les services du SJP aux personnes ayant des problèmes de santé mentale
- Améliorer l'efficacité du SJP

Soulignons que, bien que les indicateurs du SJP fournissent de l'information sur le rendement du système, ils n'en expliquent pas pour autant le pourquoi. Il est possible de recueillir des données sur la durée de traitement de cas, d'établir des points de repère ou des cibles de rendement et de mesurer le succès en effectuant des comparaisons d'une année à l'autre. Cependant, un indicateur n'explique pas les tendances dans les données. Si le rendement n'atteint pas une norme de succès établie ou s'il y a une amélioration au fil du temps, il faut déterminer les raisons du succès ou de la persistance d'un défi indépendamment du cadre de mesure du rendement. D'autre part, la surveillance constante des tendances permet de porter attention aux éléments à améliorer et peut faciliter la planification des ressources.

9. Exemples d'indicateurs du système de justice pénale

Ci-après se trouvent des exemples d'indicateurs du système de justice pénale trouvés dans divers ouvrages. Pour stimuler la discussion, il peut être utile, en consultation avec les intervenants, de présenter des exemples semblables. Cependant, il ne faut pas seulement se fonder sur les indicateurs trouvés dans des examens d'autres administrations pour choisir les indicateurs définitifs. Ces derniers doivent correspondre au contexte particulier du Canada et être adaptés à l'examen du SJP du Canada. À l'annexe 1 figure une liste d'indicateurs propres au système de justice pénale du Canada, créée par Gannon et coll. (2005) et pouvant être utilisée aux mêmes fins.

Tableau : Exemples d'indicateurs du système de justice pénale

+ Remarque : Par souci de simplicité, ce tableau ne comprend pas les paramètres des points de repère ou des indicateurs. Ils se trouvent, avec un groupe complet d'indicateurs, dans un document de travail distinct qui doit être terminé au deuxième trimestre.

Indicateur (*mesure*)	**Résultat en matière de justice** (* défini par la source)	**Source, article ou document**
Pourcentage des Canadiens qui évaluent l'accessibilité du système de justice comme étant « bonne » ou « très bonne »	Un système de justice pénale canadien équitable, adapté et accessible*	Cadre de mesure du rendement du ministère de la Justice
Classement international du Canada quant à l'équité du système de justice	Un système de justice pénale canadien équitable, adapté et accessible*	Cadre de mesure du rendement du ministère de la Justice
Crimes déclarés *(Nombre de crimes déclarés par la police)*	Le taux de criminalité est faible*	Gouvernement de l'Écosse (2012). *The Strategy for Justice in Scotland*.
Taux de victimisation *(Proportion des personnes victimes d'au moins un crime au cours de la dernière année)*	Le taux de criminalité est faible*	Gouvernement de l'Écosse (2012). *The Strategy for Justice in Scotland*.
Perception d'un taux de criminalité locale stable ou à la baisse *(Pourcentage des répondants qui croient que le taux de criminalité est resté le même ou a diminué au cours des deux dernières années dans leur région)*	La population ressent moins de peur, d'inquiétude et de détresse*	Gouvernement de l'Écosse (2012) *The Strategy for Justice in Scotland*
Confiance en l'accès pour tous au système de justice, au besoin (*Pourcentage des adultes, sans égard aux contacts qu'ils ont eus avec le système de justice pénale, qui évoquent une grande confiance ou une confiance suffisante en l'accès à tous au système de justice, au besoin)*	Les services publics sont équitables et accessibles*	Gouvernement de l'Écosse (2012). *The Strategy for Justice in Scotland*.
Nombre d'Autochtones inculpés participant à un programme de justice réparatrice	Un système de justice pénale canadien équitable, adapté et accessible	Lettre de mandat
Nombre de jeunes délinquants autochtones qui en sont à leur premier crime		Police de la Nouvelle-Zélande (2012). *The Turning of the Tide – A Whanau Ora Crime and Crash Prevention Strategy*.

10. Conclusions et prochaines étapes

Les indicateurs de mesure du rendement proposent des paramètres concrets et quantifiables de rendement et d'évolution dans le cadre d'un examen du système de justice pénale. Ils sont essentiels pour cerner les défis d'ordre opérationnel et les réussites. Cependant, pour que les indicateurs soient utiles pour le processus de mesure du rendement, il faut d'abord définir un ensemble d'objectifs et de principes propres au système de justice pénale. Ils constituent le fondement en fonction duquel évaluer le rendement. Les indicateurs du SJP n'atteindront pas pleinement leur utilité et leur validité tant que les résultats ne seront pas définis en fonction des objectifs, des principes et des changements du mandat.

De plus, l'examen du système de justice pénale peut ratisser large. Le SJP est constitué de plusieurs ordres de gouvernement, de partenaires dans la prestation de services, d'organisations et d'intervenants. Selon le National Audit Office (bureau national de l'audit) du Royaume-Uni (2014), l'un des grands défis consiste à trouver le moyen de persuader les partenaires, à l'échelle locale comme à l'échelle nationale, d'entretenir de bonnes relations de travail centrées sur l'atteinte des objectifs généraux du système, plutôt que sur l'optimisation du rendement de chacune de ses organisations (p. 11). Il est fort probable que les objectifs à l'échelle nationale et à l'échelle locale ne seront pas mutuellement exclusifs, car le rendement du système repose sur le rendement régional. Cependant, la portée de l'examen du SJP doit demeurer nationale. Ainsi, il est plus facile d'obtenir l'appui des instances opérationnelles (provinciales/territoriales) dès les premières étapes, de façon à ce que les partenaires, les responsables de la réalisation et les intervenants se sentent inclus dans la démarche et s'investissent dans le rendement du système.

Ensuite, de pair avec l'élaboration d'un cadre de mesure du rendement, une stratégie de diffusion de l'information doit aussi être établie. Comment informer les Canadiens du rendement du système de justice pénale? Comment rendre ces données accessibles? Comment replacer en contexte le changement ou l'absence de changement de façon compréhensible?

Pour ce qui est de la définition des indicateurs, il faut une démarche coordonnée interministérielle d'échange d'information. Quelle collecte de données a déjà été faite? Qu'est-ce que cela révèle du rendement du SJP? Qu'y a-t-il à apprendre des autres administrations? Que manque-t-il aux données actuelles? Qu'est-ce qui pourrait y être ajouté? D'autres ministères ont réalisé des évaluations internes de certaines facettes du SJP (p. ex., l'évaluation du Service correctionnel du Canada [SCC] des services correctionnels communautaires) qui pourraient se révéler utiles à la définition d'indicateurs et de points de repère. Pour faire suite au présent document, la Division de la recherche et de la statistique prépare un tableau des indicateurs à prendre en compte dans un examen global du SJP, adaptés pour la plupart au contexte canadien. En plus de ce tableau, un bref rapport sera préparé, pour situer le contexte des indicateurs et présenter de l'information supplémentaire recueillie de diverses sources. Ce rapport servira à soutenir le processus de définition des indicateurs.

Annexe 1 :
Indicateurs de rendement

(Adapté de Gannon et coll., 2005)

Indicateurs de rendement

Objectif 1 : Ordre public, sûreté et sécurité nationale au moyen de la prévention et de l'intervention

- Coûts globaux de gestion des secteurs du système de justice pénale
- Nombre et taux d'incidents criminels signalés dans le cadre d'enquêtes sur les victimes d'actes criminels
- Taux global de victimisation en comparaison des taux d'autres pays industrialisés
- Utilisation d'armes à feu dans les homicides et les vols qualifiés
- Étendue du crime organisé

Objectif 2 : Responsabilisation, réinsertion et réadaptation des contrevenants

- Types de peines imposées par les tribunaux pour adultes
- Types de peines imposées par les tribunaux de la jeunesse
- Sévérité des peines imposées par les tribunaux pour adultes
- Sévérité des peines imposées par les tribunaux de la jeunesse
- Nombre de contrevenants qui participent à des programmes de justice réparatrice
- Taux d'incarcération du Canada en comparaison avec les taux d'autres pays
- Taux de récidive, y compris les nouvelles accusations et condamnations, ainsi que les réadmissions dans les établissements correctionnels

Objectif 3 : Confiance et respect du public à l'égard du système de justice pénale

- Satisfaction du public et des victimes à l'égard de la police, des tribunaux, du système correctionnel et du système de libération conditionnelle
- Satisfaction du public à l'égard de la sécurité personnelle (victimes et non-victimes)
- Crainte de la criminalité dans la population (victimes et non-victimes)
- Traitement des causes criminelles par le système de justice

Objectif 4 : Égalité sociale et accès au système de justice pénale pour tous les citoyens

- Nombre de demandes d'aide juridique
- Perceptions des Autochtones et des membres de minorités visibles à l'égard de la police, des tribunaux de juridiction criminelle, du système carcéral et du système de libération conditionnelle
- Expérience de la discrimination fondée sur le sexe, l'origine ethnique, la race, la religion, l'orientation sexuelle, l'âge ou l'incapacité, aux mains de la police ou des tribunaux
- Déclaration à la police, selon le sexe de la victime

- Déclaration à la police par les Autochtones et les membres de minorités visibles

Objectif 5 : Réponse aux besoins des victimes

- Nombre de services offerts aux victimes d'acte criminel
- Types de services offerts par les refuges et les organismes de services aux victimes
- Intervention de la police auprès des victimes
- Participation des victimes au processus judiciaire
- Participation des victimes au processus correctionnel et au processus de mise en liberté sous condition
- Utilisation d'engagement à ne pas troubler l'ordre public et d'ordonnances d'interdiction pour les contrevenants
- Nombre de clients refusés par les refuges
- Nombre de programmes de justice réparatrice
- Nombre de peines incluant la restitution
- Indemnisation des victimes d'actes criminels

Références

Dandurand, Y., K. Kittayarak et A. MacPhail (2015). *Justice Indicators and Criminal Justice Reform: A Reference Tool*, Centre international pour la réforme du droit criminel et la politique en matière de justice pénale, Vancouver, Canada.

Ministère de la Justice (2004). *Guide du gestionnaire de projet – Mesure du rendement et évaluation de l'Initiative de lutte contre la violence familiale*, Ottawa, Ministère de la Justice, Division de l'évaluation.

Doob, A. (2013). *Research on public confidence in the criminal justice system: a compendium of research findings from Criminological Highlights*, Centre international pour la réforme du droit criminel et la politique en matière de justice pénale, document compilé à l'intention du sixième symposium *Réinventer la justice pénale*, Ottawa, janvier 2014.

Fraser, C. (2013). *La confiance des Canadiens dans le système de justice pénale : revue des études et des sondages*, Ministère de la Justice du Canada (rapport de recherche interne).

Gannon, M., K. Mihorean, K. Beattie, B. Taylor-Butts et R. Kong (2005). *Indicateurs de justice pénale, 2005*, Ottawa, Statistique Canada, Centre canadien de la statistique juridique.

Gouvernement du Canada (1982). *Le droit pénal dans la société canadienne*, Ottawa, auteur.

Indermaur, D., L. Roberts, C. Spiranovic, G. Mackenzie et K. Gelb (2012). « A Matter of Judgement: The Effect of information and Deliberation on Public Attitudes to Punishment », *Punishment & Society*, vol. 14, nº 2, p. 147-165.

National Audit Office. *The criminal justice system: landscape review*, Royaume-Uni, Comptroller and Auditor General, auteur.

Solecki, A., et K. Coady (2015). *Performance Measurement within the Criminal Justice System: A working document for the National Justice Symposium 2015*, Ottawa, Ministère de la Justice, Division de la recherche et de la statistique.

Gouvernement de l'Écosse (2012). *The Strategy for Justice in Scotland*, Édimbourg, Gouvernement de l'Écosse. En ligne : http://www.scotland.gov.uk/Resource/0040/00401836.pdf.