

Un indice composite de la justice pour mieux évaluer le changement

Jane Conly

La capacité d'accéder aux tribunaux, la rapidité avec laquelle les causes sont jugées et l'opinion publique sont trois des critères qu'utilisent le plus couramment les Canadiens et les Canadiennes pour évaluer l'efficacité de leurs systèmes de justice civile¹. Or, ces critères ne disent pas tout. Il importe toutefois de bien comprendre ces systèmes dans leur intégralité, car leur succès, ou leurs défaillances, ont des ramifications économiques et sociales étendues. On ne saurait leur apporter des améliorations concrètes sans avoir établi au préalable des mesures exactes et exhaustives². L'indice composite fait partie de ces mesures exhaustives. Dans le présent exposé, nous passons en revue les avantages et les limites que peuvent présenter les indices composites en tant que mesures du rendement et nous commençons à examiner comment un tel indice pourrait servir à évaluer les systèmes de justice sociale au Canada.

Qu'entend-on par indice composite?

Nombreux sont ceux qui connaissent les origines modernes des indices composites, qui ont vu le jour au moment où des indicateurs de rendement social tel que le produit national brut³ ont été conçus dans les années 1930. Récemment, les indices composites ont refait surface dans des domaines où les données économiques comme le succès des marchés ne suffisent plus à mesurer le rendement, notamment en ce qui a trait à l'environnement, à la santé, au développement durable et à l'éducation. Un indice vise à fournir une mesure selon laquelle un changement peut être apporté et évalué d'après un comportement institutionnel particulier. Un tel changement, à son tour, se répercute sur l'environnement social plus étendu, ainsi que sur la vie des citoyens⁴.

Les indices composites regroupent de nombreux indicateurs individuels qui, une fois combinés, constituent une mesure globale du rendement⁵. En ce qui a trait aux indices de rendement social, il est courant d'évaluer individuellement le rendement de 10 à 20 aspects ou indicateurs différents du rendement d'un système global. Les

¹ Voir par exemple : Groupe de travail sur les systèmes de justice civile de l'Association du Barreau canadien, *Rapport du Groupe de travail sur les systèmes de justice civile*, Ottawa, Association du Barreau canadien, p. 11-12; Sandra Wain, *Rethinking Civil Justice: Research Studies for the Civil Justice Review*, Toronto, Ontario Law Reform Commission, 1996, vol. 1, p. 41, (Public Perceptions of the Civil Justice System); John Twohig et coll. *Rethinking Civil Justice: Research Studies for the Civil Justice Review*, Toronto, Ontario Law Reform Commission, 1996, vol. 1 77, p. 79-80 et p. 129-130, (Empirical Analyses of Civil Cases Commenced and Cases Tried in Toronto); Manitoba Civil Justice Review Task Force, *Manitoba Civil Justice Review Task Force Report*, Manitoba, 1996, p. 1-2.

² Peter Smith, *Measuring Outcome in the Public Sector*, London, Taylor and Francis, 1996, chap.1, p. 4-5, (A Framework for Analysing the Measurement of Outcome); John Twohig et coll. *op. cit.*, p. 79.

³ Karen Frecker, *Beyond GDP: Enabling Democracy with Better Measures of Social Well-Being*, Trudeau Centre for Peace and Conflict Studies, 2005, p.9.

⁴ *Ibid.*, p. 3.

⁵ Rowan Jacobs en collaboration avec Maria Goddard et Peter Smith, *Public Services: Are Composite Measures a Robust Reflection of Performance*, The Public Services Programme, <http://www.publicservices.ac.uk/projects/Jacobs.asp>.

résultats individuels sont ensuite consolidés selon des critères de sélection et de pondération prédéterminés. Le produit final est un chiffre sommaire, désigné parfois sous le nom de « cote » ou de « pourcentage de réussite ». Dans de nombreux cas, on établit des indicateurs pour plusieurs régions ou pays différents qui sont ensuite combinés en un indice composite plus vaste. Intégrant un grand nombre de données complexes en un format clair et facile à comprendre, les indicateurs permettent d'analyser les tendances au fil du temps, et souvent d'une région à l'autre, d'une façon qui a du sens pour le public et les décideurs⁶.

Des efforts ont récemment été déployés pour créer des indices composites visant à évaluer le rendement du Canada dans d'importants secteurs. Le Conseil canadien sur l'apprentissage vient tout juste de concevoir un indice composite de l'apprentissage. *L'Atkinson Charitable Foundation* s'emploie actuellement à créer un indice canadien du mieux-être. Selon nous, le rendement du système de justice civil représente un autre secteur crucial qu'il serait utile de mesurer.

Avantages éventuels d'un indice de la justice civile :

- *Susciter l'attention du public* : Les initiatives de réforme constituent rarement un point de ralliement politique populaire; or, pour qu'une société fonctionne bien⁷, elle doit disposer d'un système de justice sain. Ceux et celles qui oeuvrent dans le domaine savent que les systèmes de justice civile du Canada doivent être améliorés, mais, en ce qui concerne le public, il ne s'agit pas d'une priorité absolue⁸. Un indice composite est susceptible de susciter l'attention du public et, dans cette foulée, d'inciter le public à demander que soit réformé le système de justice civile⁹.
- *Motiver les décideurs* : L'un des avantages de nombreux indices composites est qu'ils transmettent des données finales claires et non ambiguës, à savoir la « cote » définitive. Une évaluation fondée sur un chiffre aussi pur et simple pourrait devenir un puissant facteur de motivation ou motif pour réorienter les politiques dans les secteurs dont le rendement laisse à désirer.
- *Fournir une mesure qui permet d'évaluer les futures initiatives de réforme et de rajuster le tir au besoin* : Selon Donella Meadows, bien qu'il soit souvent possible de reconnaître intuitivement qu'un système ne fonctionne pas comme il le devrait, il est beaucoup plus difficile de cerner quels éléments doivent être modifiés de manière à produire des résultats améliorés¹⁰. Un

⁶ *Ibid.*

⁷ Banque mondiale, *Governance and Development*, Washington, DC, The World Bank, 1992, p. 1.

⁸ Sandra Wain, *op. cit.*, p. 41-42.

⁹ Nardo et coll., *Handbook on Constructing Composite Indicators: Methodology and Users Guide*, Organisation de coopération et de développement économiques, (Organization for Economic Cooperation and Development), OECD Statistics Working Papers, 2005, [http://www.oilis.oecd.org/oilis/2005doc.nsf/43bb6130e5e86e5fc12569fa005d004c/7bef27ea932895d4c1257058004bcdeb/\\$FILE/JT00188147.PDF](http://www.oilis.oecd.org/oilis/2005doc.nsf/43bb6130e5e86e5fc12569fa005d004c/7bef27ea932895d4c1257058004bcdeb/$FILE/JT00188147.PDF), p. 8.

¹⁰ Donella Meadows, *Leverage Points: Places to Intervene in the System*, Sustainability Institute, Hartland, VT, 1999, p. 1-2.

indice composite fournit une mesure de base à partir de laquelle il est possible de déterminer quels secteurs doivent être améliorés; il offre également des mesures permanentes pour évaluer le succès des changements. À l'heure actuelle, il n'existe aucun marché à l'égard duquel les « consommateurs » du système de justice civile peuvent exprimer leurs préférences d'une manière efficace. Assurer l'affectation efficace des ressources, décider de leur répartition et de ce qui produira les meilleurs résultats peut ainsi se révéler un processus complexe¹¹. Un indice est susceptible de représenter un outil très puissant dans un tel processus.

Contraintes à éviter au moment de créer un indice de justice civile :

- *Simplification exagérée d'un enjeu complexe* : Il existe un paradoxe inhérent à la création d'un indice composite. D'une part, les indicateurs doivent être suffisamment exhaustifs de façon à fournir le plus haut degré de représentativité possible des enjeux importants. Des indicateurs trop restrictifs fourniront une image inexacte du fonctionnement global d'un système, contribuant à rendre anémiques le dialogue public et la formulation de politiques et pouvant même susciter le désordre. D'autre part, plus un indice est exhaustif, plus il est susceptible de transmettre une image inexacte ou dénuée de sens, car l'ensemble des éléments mesurés est trop vaste¹². Il est donc essentiel non seulement de définir l'étendue des éléments à mesurer d'une manière qu'il sera possible de gérer, mais aussi de cibler les données ou les indicateurs les plus précieux pour créer un indice composite valable.
- *Production de résultats trompeurs* : La collecte et l'analyse constantes de données sur les indicateurs se sont révélées problématiques¹³. De plus, pour compliquer davantage la question, les chercheurs ont montré que les indices non conçus soigneusement sont susceptibles de fournir une image inexacte des changements au fil du temps. Par exemple, des changements mineurs et aléatoires aux données statistiques peuvent avoir des effets sur les mesures à l'intérieur d'un indice, ou même sur les résultats de l'indice, sans résulter en une variation réelle du rendement¹⁴.
- *Occultation des différences légitimes* : Nous vivons dans une société hétérogène, si bien qu'un indice fondé sur des valeurs et des méthodes particulières implique une hégémonie idéologique¹⁵. Un indice, dans une mesure plus ou moins grande, reflète les valeurs de ses concepteurs. Avec ses calculs et ses mesures « scientifiques », un indice peut paraître objectif, occultant le fait que le choix des indicateurs et la prédétermination de leur importance relative, ou de leurs poids, sont fondés sur des décisions axées

¹¹ Peter Smith, *op. cit.*, p. 4.

¹² Karen Frecker, *op. cit.*, p. 7.

¹³ Peter Smith, *op. cit.*, p. 12-13; Rowena Jacobs, *op. cit.*, p. 5.

¹⁴ *Ibid.*

¹⁵ Karen Frecker, *op. cit.*, p. 15.

sur des valeurs. Même des changements mineurs aux méthodes d'agrégation peuvent avoir des effets considérables sur les résultats d'un indice¹⁶. Les systèmes de justice sociale sont susceptibles de poursuivre des buts et des résultats différents afin de répondre aux besoins de collectivités ou de provinces diverses. Il est possible qu'un index unique ne puisse pas reconnaître entièrement les différences.

- *Susciter la concurrence* : Comme le souligne le Conseil canadien sur l'apprentissage, un indicateur qui compare le rendement des provinces ne doit pas dresser les régions l'une contre l'autre, mais plutôt leur permettre de tirer profit des forces de chacune¹⁷.
- *Ciblage improbable des futures réussites* : Il importe de souligner ceci : bien que les indices composites puissent se révéler des outils utiles pour déterminer les secteurs à améliorer et pour évaluer le succès des initiatives de réforme, ils n'offrent aucune réponse quant au type de réforme le plus susceptible de remporter du succès.

Pourquoi avons-nous besoin d'un indice de la justice civile?

Des rapports comme le *Rapport du Groupe de travail sur les systèmes de justice sociale* de l'Association du Barreau canadien ou le rapport *Rethinking Civil Justice* de la Commission de réforme de l'Ontario reconnaissent qu'il y a lieu de modifier les systèmes de justice civile du Canada. Ces rapports reflètent, du point de vue de l'expérience et de l'intuition, que nos systèmes ne fonctionnent pas rondement. Il est clair qu'un système de justice civile est une condition nécessaire au bon fonctionnement d'un État. Selon la Banque mondiale, la gouvernance est essentielle au développement économique et sociale d'un pays, et un système juridique sain est l'un des quatre principaux éléments de la gouvernance¹⁸.

Fondement économique d'un système de justice civile à haut rendement :

Bien qu'il se préoccupait davantage des coûts liés aux crimes, en 2001, le gouvernement fédéral a néanmoins reconnu la valeur d'évaluer les coûts économiques des litiges civils¹⁹. Il est facile de comprendre pourquoi. Un système de justice civile plus efficace sur le plan économique aura non seulement des effets positifs sur les finances personnelles des Canadiens et des Canadiennes aux prises avec des litiges, mais aussi sur les dépenses des administrations publiques et des sociétés exerçant des activités au Canada.

- *Eu égard aux administrations publiques* : Celles-ci, bien entendu, ne peuvent consacrer des budgets illimités à la justice. Toutefois, dans un système de

¹⁶ Rowena Jacobs, *op. cit.*, p. 5.

¹⁷ Conseil canadien sur l'apprentissage, *Indice composite de l'apprentissage de 2006 – Apprentissage tout au long de la vie, à la carte*, <http://www.ccl-cca.ca/CCL/Reports/CompositeLearningIndex2/?Language=FR>.

¹⁸ Banque mondiale, *op. cit.*, p. 1.

¹⁹ Canada, Ministère de la Justice, Division de la recherche et de la statistique, *Leçons tirées*, 2001, p. 9.

justice à haut rendement, les administrations publiques sont en mesure de prendre des décisions judicieuses au sujet des sommes qu'elles consacreront à la justice et de déterminer les secteurs qui en bénéficieront le plus, maximisant ainsi les ressources²⁰.

- *Eu égard aux sociétés* : Un système de justice civile efficace contribue non seulement à réduire les coûts liés aux opérations²¹, mais aussi à assurer la certitude de l'exécution forcée en cas de non-respect des ententes. Un tel système propose aussi des délais raisonnables ainsi que des méthodes souhaitables de règlement des conflits²². Les points mentionnés ci-dessus encouragent les entreprises à s'établir et à demeurer au Canada, donnant lieu à des avantages économiques d'une grande portée.
- *Eu égard aux citoyens* : Pour nombre de familles, les tensions économiques sont synonymes de litiges civils²³. Un système de justice sain suppose des décisions plus efficaces à propos des secteurs du droit qui doivent relever des tribunaux administratifs ou de la gestion de cas, contribuant à réduire au minimum les pressions financières sur les familles.

Un indice canadien de la justice civile offrirait d'importantes mesures en fonction desquelles il serait possible de créer un système de justice plus efficace sur le plan économique. Les dépenses en matière de programmes de justice pourraient être comparées aux taux de réussite, ce qui susciterait des choix plus efficaces en matière de dépenses publiques. Les méthodes de règlement des conflits pourraient être évaluées en fonction des taux de satisfaction, des taux de règlement et des coûts, ce qui permettrait de déterminer quelles méthodes sont les plus efficaces et les plus abordables pour les citoyens et les entreprises, tout en continuant de produire des résultats satisfaisants. Bien entendu, les avantages découlant de tels résultats ne se limitent pas à l'aspect économique.

Avantages collectifs d'un système de justice civile à haut rendement :

Une théorie laisse entendre que les problèmes juridiques et sociaux ont tendance à former un tout. Question encore plus préoccupante, selon cette théorie, ce phénomène pourrait être lié à l'impossibilité de résoudre les questions juridiques d'une façon efficace et rapide. Les problèmes sociaux d'un particulier ont une incidence négative sur les membres de sa famille, l'ensemble de la collectivité et l'économie²⁴. Un système de justice civile qui fonctionne mal contribue à accroître la

²⁰ John J. Dilulio, *Performance Measures for the Criminal Justice System*, Bureau of Justice Statistics – Université Princeton, 1993, chap.1, p. 3-4 (Rethinking the Criminal Justice System: Towards a New Paradigm).

²¹ Robert Howse et Michael Trebilcock, *Rethinking Civil Justice: Research Studies for the Civil Justice Review* (The Role of the Civil Justice System in the Choice of Governing Instrument), op. cit. 243, p. 246.

²² *Ibid.*

²³ Mary Stratton et Travis Anderson, *Social, Economic and Health Problems Associated with a lack of Access to the Courts*, 2006, [non publié, archivé au Forum canadien sur la justice civile].

²⁴

possibilité que ces conséquences négatives engendrent des effets subséquents à long terme. Il importe de souligner particulièrement deux conséquences sociales importantes d'un système de justice sociale inefficace :

- *Problèmes de santé* : Selon un rapport non publié intitulé *The Social, Economic and Health Problems Associated with a Lack of Access to the Courts*, plus de 60 p. 100 des participants au projet ont rapporté qu'ils souffraient de divers problèmes de santé mentale. Bien que certains de ces problèmes n'étaient pas liés aux questions litigieuses auxquelles ils étaient confrontés ou qu'ils y étaient antérieurs, nombreux sont ceux qui ont mentionné que le stress lié à leurs problèmes juridiques avaient contribué à détériorer leur santé mentale²⁵. Les conflits qui prennent du temps à régler ou qui le sont d'une manière inadéquate uniquement à accroître et à prolonger le stress, ce qui entraînent ensuite des effets négatifs sur les familles, le rendement au travail et la santé à long terme²⁶. Les Canadiens et les Canadiennes doivent avoir accès à des systèmes de justice civile qui leur permettront de résoudre leurs différends d'une façon efficace afin de réduire au minimum l'incidence négative des conflits sur la santé.
- *Conflits permanents* : Lorsqu'un système de justice civile est inefficace, les gens peuvent choisir de l'éviter. Parallèlement, un tel système est susceptible de poser des obstacles insurmontables à l'accès que les parties ont au système. D'une façon ou d'une autre, cela a pour conséquence que les gens ne peuvent avoir recours aux mécanismes officiels de l'État pour résoudre leurs différends. En l'absence de mesures officielles, les conflits sont plus susceptibles de ne pas être résolus, ou de l'être d'une façon insatisfaisante. Les parties sont également plus susceptibles de ne pas respecter les ententes dont elles sont convenues²⁷. La résolution insatisfaisante des conflits accroît non seulement la possibilité que surgissent des problèmes de santé mentale, mais peut aussi susciter des conflits permanents, entraîner de la violence et causer des préjudices économiques²⁸.

Un indice de la justice civile nous permettrait de mieux comprendre les conséquences sociales des litiges. Il pourrait aussi nous permettre éventuellement d'évaluer quels programmes de justice civile contribueraient le mieux à atténuer les conséquences sociales négatives.

Que devrions-nous mesurer?

En règle générale, les facteurs qui dictent le choix des données :

²⁵ Mary Stratton, *op. cit.*

²⁶ Laura Nader, *Disputing Without the Force of Law* in Michael Freeman ed. *Alternative Dispute Resolution* (New York: New York University Press, 1995) 169 à 189; Ross Cranston, *What Do Courts Do?* in Michael Freeman ed. 61 à 72.

²⁷ Tom Tyler, *Why People Obey the Law* (New Haven: Yale University Press, 1990) à 102, 106.

²⁸ Pleasence, *supra*, note 24 à 155. James S. Bruner, Foreword Oscar G. Chase *Law, Culture and Ritual* (New York, New York University Press, 2005) p. xi.

Dans son guide intitulé *Handbook on Constructing Composite Indicators*, le European Joint Research Centre désigne les critères ci-dessous comme les plus évidents pour choisir des données²⁹ :

- **Pertinence des politiques** – Les indicateurs doivent être associés à un enjeu ou plus ayant concouru à la formulation des principales politiques. À moins que les utilisateurs d'un indice de la justice civile puissent établir un lien entre les principaux secteurs mesurés et les décisions et politiques critiques, un tel indice est peu susceptible d'inciter à l'action ou d'aider à évaluer le succès des initiatives de réforme.
- **Simplicité** – Au moment de décider ce qui doit être mesuré, les concepteurs d'indices doivent veiller à ce que les renseignements finals au sujet d'un indicateur choisi soient présentés d'une manière intelligible et facile à comprendre. Les calculs complexes doivent être présentés dans une forme que le public pourra comprendre.
- **Validité** – Les indicateurs individuels doivent refléter des faits. Les données servant à créer l'indice doivent satisfaire aux normes de la rigueur scientifique. Les indicateurs doivent en outre être vérifiables et reproductibles.
- **Disponibilité des données au fil du temps** – Des séries de données chronologiques doivent être disponibles, qui reflètent l'évolution des indicateurs individuels au fil du temps. Si les résultats sont uniquement disponibles ou mesurés selon un ou deux points de données, il sera impossible de préciser où nous en étions dans le passé, de prédire où nous en serons dans l'avenir, ou de mesurer les effets permanents des changements de politiques.
- **Disponibilité de données abordables** – Des données suffisantes de bonne qualité doivent être accessibles à un coût raisonnable. Autrement, il doit être possible de créer une méthode de mesure qui produira des données de qualité dans un proche avenir à un coût acceptable, tant sur le plan financier que sur celui des ressources humaines.
- **Sensibilité** – Les indicateurs doivent permettre de détecter avec précision les changements dans le système, même les changements mineurs.
- **Fiabilité** – Les indicateurs doivent mesurer le rendement d'une façon sûre sur le plan méthodologique. En d'autres termes, pour un indicateur donné, il devrait être possible d'obtenir des résultats et des conclusions similaires au moyen de mesures différentes ou par l'entremise d'autres chercheurs.

²⁹ Nardo et coll., *op. cit.*, p 9-10.

Application canadienne :

Compte tenu des critères de sélection de données ci-dessus et de la nature des systèmes de justice civile au Canada, les questions ci-dessous constituent quelques-unes des questions préliminaires qui devront être abordées au moment de créer un indice de la justice civile :

- **Qu'est-ce qu'un système de justice civile?** Il est crucial de définir clairement en quoi consiste un système de justice civile³⁰ afin que les concepteurs de l'indice et ses utilisateurs comprennent ce que l'on mesure. Cette définition aidera à cibler et à délimiter la recherche d'indicateurs pertinents. Bien qu'elle soit essentielle, elle ne sera pas facile à formuler : comment rendre compte en une seule définition de la complexité et des différences entre les divers systèmes de justice civile au Canada?
- **Quel est le but ultime de la réforme de la justice civile? Quels types de composantes doit-on mesurer en vue de déterminer les progrès réalisés à l'égard de ce but?** Quand on mesure, cela implique nécessairement des objectifs ultimes : il faut établir quels sont les objectifs que l'on mesurera³¹. De tels choix nécessitent non seulement des décisions difficiles au sujet des indicateurs qui seront retenus, mais aussi à propos du poids qui leur sera attribué. Par exemple, comment valoriserons-nous ou quel poids attribuerons-nous à l'efficacité ou à la rapidité de la résolution des conflits comparativement à la qualité des solutions? À quelles normes aura-t-on recours pour en mesurer la qualité? De telles décisions auront une incidence considérable sur la « cote » finale de nos systèmes de justice civile.
- **Que mesurons-nous déjà à l'heure actuelle? Et que sera-t-il possible de mesurer dans l'avenir?** À l'instar du Conseil canadien sur l'apprentissage, nous devons reconnaître qu'au moment de choisir les indicateurs, nous serons forcés de faire des compromis entre le cadre théorique souhaitable et la disponibilité des données³². Certaines données sont déjà disponibles ou pourraient facilement être obtenues et méritent qu'elles soient examinées aux fins de leur inclusion dans un indice composite. Par exemple :
 - *Données disponibles sur les montants adjugés par les cours et sur les coûts* : Elles fourniraient des renseignements sur la proportionnalité, ainsi que des données plus précises au sujet des citoyens qui n'ont pas accès à la justice pour des raisons financières.
 - *Délai entre le dépôt d'une requête et sa résolution selon les divers canaux du système de justice civile* : Grâce à de telles données, nous pourrions commencer à comprendre quelles sont les initiatives de gestion des cas au Canada qui incitent au règlement. À quel moment du processus en arrive-t-on à un règlement? Certains types de cas

³⁰ Peter Smith, *op. cit.*, p. 9; Nardo et coll., *op. cit.*, p. 12.

³¹ Peter Smith, *ibid.*; Nardo, *ibid.*

³² Nardo, *op. cito.*, p. 13; Conseil canadien sur l'apprentissage, *op. cit.*

sont-ils plus susceptibles d'être assujettis à tout le processus judiciaire?

- *Taux d'exécution des jugements* : Nous appuyant sur de telles données, nous pouvons commencer à déterminer quels types de jugements et de mesures d'exécution sont les plus efficaces.

D'autres mesures telles que la satisfaction des clients, la satisfaction du personnel au sein du système de justice, la convivialité du système ou la qualité des règlements sont plus compliquées et nécessitent non seulement des jugements de valeur, mais aussi des recherches quantitatives. Par conséquent, il importe de choisir de telles mesures avec grand soin, en veillant à ce qu'elles produisent des résultats significatifs et solides à un coût proportionnel.

Un système de justice civile en santé est un élément essentiel à la bonne gouvernance et constitue une mesure de protection contre les effets sociaux et économiques négatifs éventuels des conflits. Le nombre d'examins de la justice civile menés au Canada ces dix dernières années témoigne du fait que nous reconnaissons qu'il y a lieu d'apporter certaines réformes à nos systèmes. Des indices composites bien conçus peuvent offrir une mesure à partir de laquelle des changements peuvent être instaurés et évalués. Nous devons éviter de simplifier outre mesure un enjeu complexe ou les résultats trompeurs; cependant, un indice de la justice civile pourrait contribuer à mobiliser le public et les décideurs en vue de faire « avancer les choses ».