

CI – 006M
C.P. – P.L. 64
Accès à la justice
en matière familiale



Mémoire sur
Le projet de loi 64
Loi favorisant l'accès à la justice en
matière familiale

PRÉPARÉ PAR
LA CONFÉDÉRATION DES ORGANISMES FAMILIAUX DU QUÉBEC
(COFAQ)

ET PRÉSENTÉ À
MONSIEUR JEAN-MARC FOURNIER
MINISTRE DE LA JUSTICE

Mai 2012

Introduction

Récemment, lors des audiences sur l'*Avant-projet de loi instituant le nouveau Code de procédure civile*, la [Confédération des organismes familiaux du Québec \(COFAQ\)](#) a souligné l'importance de favoriser une plus grande **accessibilité** à la justice, en **diminuant les délais** et en accentuant le recours à différentes formes de **conciliation**, le tout dans le but de permettre aux familles, malgré les situations bouleversantes qu'elles traversent, de le faire en minimisant les coûts en fonction du temps et de l'argent, mais aussi, dans de nombreux cas, sur le plan émotionnel.

Lors des *États généraux sur la Famille*, en 2006, la COFAQ soutenait dans une mesure visant le système législatif la nécessité de « revoir en matière de législation sur la famille... la question de la déjudiciarisation des conflits familiaux »¹.

La COFAQ a, à plusieurs reprises, pris position pour la création d'un « *Service administratif de révision des pensions alimentaires (SARPA)* » tel que défini par le *Comité de suivi du modèle québécois de pension alimentaire*² dès 2002. Avec le projet de loi 64, le gouvernement s'appuie sur un tel mécanisme. La COFAQ souhaite s'assurer que le processus proposé améliore efficacement la révision des obligations alimentaires judiciairisées.

De plus, la COFAQ souhaite vivement que ce nouveau service s'inscrive dans l'esprit et la lettre de la recommandation unanime du Comité de suivi. Ce dernier a traduit d'une manière très cohérente et structurée la volonté de la COFAQ à l'effet que le gouvernement aille dans le sens « de la déjudiciarisation des conflits familiaux ». C'est ce que nous examinerons au cours de ce mémoire.

¹ Document disponible à la COFAQ.

² Voir le site suivant : <http://www.justice.gouv.qc.ca/francais/publications/rapports/pdf/rapp-comp-fix.pdf>. Voir aussi un extrait de ce rapport en annexe (1).

1. Présentation de la COFAQ et de ses principes directeurs

La COFAQ est née en 1972 du désir des organismes familiaux de se doter d'une structure démocratique de représentation qui puisse agir comme porte-parole des familles. Depuis ses débuts, elle s'est appliquée à revendiquer une politique familiale globale auprès des instances publiques, en vertu de sa mission qui est :

De défendre, soutenir et être le porte-parole des familles et de leur projet de société axé sur l'esprit communautaire et la prévention.

Projet de loi 64

La COFAQ souhaite que notre système de justice soit « plus accessible, plus économique, plus juste et plus axé sur la coopération et l'équilibre entre les parties³ ».

Le Projet de Loi 64 apporte un élément important au Plan d'accès à la justice en proposant la création *d'un service administratif chargé de procéder au réajustement des pensions alimentaires pour enfants*.⁴ La justice ne devrait pas être perçue comme une épreuve, mais plutôt comme un service par lequel les demandeurs comme les intimés désirent et contribuent à obtenir justice et où l'État s'applique à leur fournir les conditions nécessaires à cette réalisation. Dans les cas où l'enjeu d'un débat touche à la famille, il devient important que les professionnels du monde juridique aient une vision d'ensemble de la réalité familiale.

Lors des *États généraux sur la Famille*, en 2006, la COFAQ dans sa plateforme pour une politique familiale globale soutenait, dans une mesure visant le système législatif, la nécessité de « revoir en matière de législation sur la famille... la question de la déjudiciarisation des conflits familiaux »⁵. Si l'intention du législateur, par ces changements à la procédure civile, est d'en arriver à amoindrir le fardeau que représente le parcours judiciaire, nous aurons fait un pas en avant.

La question des révisions des pensions alimentaires nous fournit un bon exemple des difficultés rencontrées par les personnes dans notre système judiciaire. Dans un commentaire, madame Pauline Champoux-Lesage, Protectrice du citoyen, affirmait que :

« Dans tous les tribunaux, tant administratifs que judiciaires, se développe, depuis quelques années, l'utilisation de modes alternatifs de résolution des conflits. Qu'il suffise de mentionner à titre d'exemple la conciliation au tribunal administratif du Québec et à la Commission des lésions professionnelles, la médiation aux petites créances et même à la Cour d'appel. L'expérience montre que bien des audiences sont ainsi évitées à la satisfaction de toutes les parties. Le proverbe ne nous rappelle-t-il pas que *le plus mauvais règlement vaut le meilleur procès*. »⁶

³ Tiré du document de consultation sur l'Avant-projet de loi instituant le nouveau Code de procédure civile que l'on peut consulter sur le site Web du ministère de la Justice :

<http://www.justice.gouv.qc.ca/francais/ministre/paj/procedure.htm>, p. 4.

⁴ Projet de loi 64, notes explicatives.

⁵ Document disponible à la COFAQ.

⁶ Texte disponible ici : <http://www.protecteurducitoyen.qc.ca/grands-dossiers-et-documentation/rapports-speciaux/archives-des-rapports-speciaux/23-mars-2004/index.html>. Voir aussi un extrait à l'annexe 2.

Dans un autre texte, le Protecteur du citoyen rappelait, en traitant de l'aide juridique en matière familiale, que « les motifs pour revoir la pension alimentaire sont nombreux et fréquents. Or, à chaque fois, les parties doivent entreprendre des procédures judiciaires afin d'obtenir un nouveau jugement du tribunal, ce qui engendre des coûts. Les difficultés sont encore plus grandes lorsque les parents ont de faibles revenus et n'ont pas accès à l'aide juridique. »⁷

Le Protecteur du citoyen rappelle également que, dans le domaine familial, il peut exister des ententes « entre les parties pour modifier les conditions de la garde des enfants, les droits de visite et de sortie ou la pension alimentaire. Pourquoi le système judiciaire actuel ne serait-il pas ajusté pour répondre aux besoins des parents qui ont déjà suffisamment de problèmes à régler à la suite de leur rupture ? »

Le Protecteur du citoyen appuyait en partie sa réflexion sur les travaux du *Comité de suivi du modèle québécois de fixation des pensions alimentaires pour enfants*⁸ qui souhaitait la création d'un *Service administratif de révision des pensions alimentaires* (SARPA) pour traiter les demandes et faire homologuer les ententes conclues entre les parties. La COFAQ a reconnu la nécessité de ce processus et a adopté une résolution en ce sens lors de son Assemblée générale en 2007.⁹

Dans le Rapport du Comité de suivi du modèle québécois de fixation des pensions alimentaires pour enfants, les auteurs identifiaient les principes de base de ce modèle québécois :

- « Affirmer la commune responsabilité des parents à l'égard de leurs enfants conformément au Code civil notamment les articles 585, 587 et 599 C.c.Q.;
- Assurer aux enfants la couverture de leurs besoins en fonction de la capacité de payer des parents (pension fixée en fonction des besoins de l'enfant et des revenus des parents);
- Partager entre les deux parents (et non seulement le parent non-gardien) la responsabilité du soutien financier des enfants en proportion de leur revenu respectif;
- Considérer comme prioritaire l'obligation alimentaire du parent par rapport aux dépenses qui excèdent ses propres besoins essentiels;
- Reconnaître autant que possible l'égalité de traitement de tous les enfants issus de différentes unions en ce qui a trait à leur droit à des aliments;
- Maintenir autant que possible l'incitation des parents à faibles revenus à remplir leurs obligations alimentaires à l'égard de leurs enfants. »

Ces principes expriment clairement en premier lieu la nécessité de considérer la coresponsabilité des parents à l'égard de leurs enfants. Ils expriment aussi le besoin de reconnaître la capacité de payer des parents dans l'évaluation des

⁷ Voir le site suivant : <http://www.protecteurducitoyen.qc.ca/grands-dossiers-et-documentation/rapports-speciaux/archives-des-rapports-speciaux/19-mai-2004/index.html#intro>.

⁸ <http://www.justice.gouv.qc.ca/francais/publications/rapports/pdf/rapp-comp-fix.pdf>.

⁹ Document disponible à la COFAQ.

éventuelles pensions alimentaires. Or, c'est souvent cette capacité de payer qui fait défaut lorsque l'un des parents subit une baisse involontaire importante de son revenu.

C'est ce que nous affirmions dans un communiqué intitulé : *Déjudiciariser les conflits familiaux*¹⁰, paru au mois de janvier dernier, où nous soulignons le problème des personnes ayant à verser une pension alimentaire qui subissent un lock-out ou une fermeture d'usine et dont la capacité de payer est affectée brusquement. Des situations plus personnelles peuvent aussi engendrer des pertes importantes de revenus et nous souhaitons, à travers ce communiqué, souligner que les « tergiversations du gouvernement quant à la réalisation d'un *Service administratif de révision des pensions alimentaires* (SARPA) coûtent cher à plusieurs travailleurs québécois. »

Rappelons que le ministère de la Justice estime lui-même les coûts d'une demande de révision à « 2 200 \$ par parent pour une révision non contestée ou 4 200 \$ par parent pour une révision contestée »¹¹. Le Ministère avance que « pour les parents non admissibles à l'aide juridique, le coût pour une demande au SARPA est estimé à 275 \$ ». Les chiffres sont des plus éloquents et nous croyons que les parents qui auront recours à ce service pourront en profiter largement. Le Ministère estime à environ 3 500 le nombre de dossiers qui pourraient être traités chaque année, ce qui aurait pour effet potentiel de diminuer le nombre de causes entendues par les tribunaux en matière familiale. Mais surtout, cela pourrait permettre de réajuster rapidement des pensions alimentaires qui ne l'auraient pas été autrement.

Le projet de loi reconnaît donc que des changements importants dans la vie des personnes nécessitent des changements dans les montants des pensions alimentaires versés par l'un des parents. La COFAQ est satisfaite sur ce point. Cependant, avons-nous tous les outils pour éviter un recours exagéré aux tribunaux ?

L'article 5 du projet de loi stipule que : « Le SARPA cesse l'examen d'une demande de réajustement s'il est notifié d'une demande en justice susceptible d'avoir une incidence sur la pension alimentaire dont le réajustement est demandé. Il n'en reprend l'examen que si un désistement de la demande en justice lui est notifié au plus tard dans l'année suivant le jour où il a été notifié de cette demande. »

Cet article semble ouvrir une porte à des procédures abusives pour faire dérailler le processus. Ainsi, la simple inscription d'une requête à la cour pourrait retarder la possibilité d'agir du SARPA pendant des mois, voire pendant plus d'un an. Est-

¹⁰ Voir notre site :

http://www.cofaq.qc.ca/nouveau/images/stories/pdf/communiqu/communiqu_20120116_dejudiciariser_les_conflits_familiaux.pdf.

¹¹ Site du min. de la Justice : <http://communiqués.gouv.qc.ca/gouvqc/communiqués/GPQF/Avril2012/04/c3202.html>.

ce que nous comprenons bien ??? Pourquoi ne pas s'en tenir à ce que la recommandation du Comité de fixation prévoyait ? Soit de laisser le SARPA prendre une décision qui s'appliquera dans les trente (30) jours suivant sa notification. Par la suite, la partie mécontente pourrait toujours contester la décision.

Puisque ce projet de loi s'inscrit dans la perspective d'accès à la justice, la loi devrait être sensible à ces possibilités d'abus possibles. Le Comité de suivi du Modèle québécois de fixation des pensions alimentaires pour enfants avait lui-même soulevé cette possibilité d'abus et recommandait de « prévoir des mécanismes afin de décourager les abus possibles »¹².

Le projet de loi 64 met plusieurs balises comme :

- L'article 3 : « Le SARPA examine avec diligence toute demande qui lui est faite. »
- L'article 8 : « Le SARPA ne peut rajuster la pension alimentaire d'un enfant s'il constate, après avoir examiné les renseignements et les documents qui lui ont été fournis, que le réajustement demandé nécessite l'exercice d'une appréciation judiciaire. »

L'article 7 du projet de règlement prévoit déjà que : « aucune demande en justice susceptible d'avoir une incidence sur la pension alimentaire n'est pendante. »

Il nous semblerait suffisant de n'exiger que : « aucune demande en justice susceptible d'avoir une incidence sur la pension alimentaire n'est pendante *au moment de la demande de réajustement.* »

¹² Rapport complémentaire, p. 34.

Conclusion

Le projet de loi no 64 créant le « **Service administratif de réajustement des pensions alimentaires pour enfants** » ne doit pas être un simple exercice de relation publique. Il devrait plutôt permettre un rapide réajustement de la pension alimentaire sans les entraves que l'article 5 risque de créer.

Les difficultés à faire réajuster une pension alimentaire ont créé de nombreuses situations dramatiques depuis 1997. Elles ont été signalées depuis par le Comité de suivi, le Protecteur du citoyen et de nombreux autres intervenants. Il est temps de corriger cela pour de vrai.

Finalement, l'article 33 du Code civil prévoit que :

« Les décisions concernant l'enfant doivent être prises dans son intérêt et dans le respect de ses droits. »

Il est dans le meilleur intérêt des enfants que les pensions alimentaires soient rapidement ajustées en fonction de leurs besoins et de la capacité de payer des parents. **Les sommes versées aux professionnels pour simplement réajuster une pension alimentaire ne seront jamais disponibles pour les enfants.**