CI – 007M
C.P. – P.L. 64
Accès à la justice
en matière familiale

LE PROTECTEUR DU CITOYEN
Assemblée nationale
Québec

MÉMOIRE DU PROTECTEUR DU CITOYEN
PRÉSENTÉ À LA COMMISSION DES INSTITUTIONS
DANS LE CADRE DES CONSULTATIONS PARTICULIÈRES
ET AUDITIONS PUBLIQUES SUR LE PROJET DE LOI N^{O} 64
LOI FAVORISANT L'ACCÈS À LA JUSTICE EN MATIÈRE FAMILIALE

Québec, 22 mai 2012

LE PROTECTEUR DU CITOYEN – son statut, sa mission et son action

Le Protecteur du citoyen veille au respect des droits des citoyens en intervenant auprès des ministères et des organismes du gouvernement du Québec, ainsi qu'auprès des différentes instances du réseau de la santé et des services sociaux, pour demander des correctifs à des situations qui portent – ou peuvent porter – préjudice à un citoyen ou à un groupe de citoyens. Désigné par les parlementaires de toutes les formations politiques et faisant rapport à l'Assemblée nationale, le Protecteur du citoyen agit en toute indépendance et impartialité, que ses interventions résultent du traitement d'une ou plusieurs plaintes ou de sa propre initiative.

Lorsqu'il l'estime nécessaire, il intervient en vertu de l'article 27.3 de sa loi constitutive, qui lui confère le pouvoir d'appeler l'attention d'un dirigeant d'organisme ou du gouvernement sur les réformes législatives, réglementaires ou administratives qu'il estime conformes à l'intérêt général. Dans ce contexte, le Protecteur du citoyen prend non seulement connaissance de l'ensemble des projets de loi et des projets de règlement qui sont présentés à l'Assemblée nationale ou publiés à la *Gazette officielle du Québec*, mais aussi des avis de consultation des commissions de l'Assemblée nationale.

C'est dans cette optique que le Protecteur du citoyen a pris connaissance du projet de loi n° 64, Loi favorisant l'accès à la justice en matière familiale, présenté le 4 avril 2012 par le ministre de la Justice.

TABLE DES MATIÈRES

INTRODUCTION – APPUI À UN PROJET DE LOI LONGTEMPS ATTENDU 4

1. LES PROBLÈMES RENCONTRÉS PAR LES CITOYENS 5

1.1 LES MODIFICATION AUX REVENUS DU DÉBITEUR OU DU CRÉANCIER 6

1.2 LES CHANGEMENTS DE GARDE ET AUTRES MODIFICATIONS PRÉSENTÉES DE CONSENTEMENT 6

1.3 LES SUCCESSIONS 7

1.4 LA RÉCUPÉRATION DES SOMMES DÉPOSÉES À TITRE DE SÛRETÉ.....7

2. COMMENTAIRES DU PROTECTEUR DU CITOYEN 7

2.1 LES POUVOIRS RÉGLEMENTAIRES..... 8

2.2 LES POUVOIRS D'ACTION DU *SERVICE ADMINISTRATIF DE RAJUSTEMENT DES PENSIONS ALIMENTAIRES POUR ENFANTS* (SARPA) ET LA JUSTICE ADMINISTRATIVE 9

2.3 L'ASSUJETTISSEMENT À LA COMPÉTENCE DU PROTECTEUR DU CITOYEN 12

2.4 L'ANNULATION DE LA PENSION ALIMENTAIRE POUR UN ENFANT MAJEUR AUTONOME FINANCIÈREMENT..... 13

2.5 LES FRAIS 14

CONCLUSION – UNE OUVERTURE À PROTÉGER 15

INTRODUCTION – appui à un projet de loi longtemps attendu

Le Protecteur du citoyen contribue aux réflexions entourant la révision des pensions alimentaires et appelle à des modifications en cette matière depuis de nombreuses années. Dans un rapport spécial présenté au ministre de la Justice, il manifestait, dès 1993, sa préoccupation que soit facilitée la procédure de révision ou d'annulation des pensions alimentaires pour enfants[1]. Au cours des 15 dernières années, l'institution a déposé rapports, mémoires et lettres réitérant l'importance d'alléger la procédure pour réviser une pension alimentaire, dans la perspective d'améliorer l'accès à la justice[2]. Plusieurs pistes de solutions furent ainsi proposées, soit par le biais de l'aide juridique, de services de médiation ou encore de révision administrative. Depuis 2006, la question est abordée dans chacun des rapports annuels du Protecteur du citoyen[3].

Au cours des derniers mois, le Protecteur du citoyen a eu plusieurs échanges avec les représentants du ministère de la Justice (MJQ) et de Revenu Québec à propos des mécanismes non judiciaires souhaitables en matière de révision de pensions alimentaires.

Puisqu'il vient, entre autres, répondre aux représentations du Protecteur du citoyen et constitue une avancée attendue et nécessaire, il importe de saluer la présentation du projet de loi n° 64 actuellement à l'étude. Le Protecteur du citoyen est conscient des efforts de persuasion que les autorités et les responsables du dossier au ministère de la Justice ont eu à déployer auprès de divers milieux, la majorité externe au gouvernement. Leur persévérance mérite d'être soulignée, de même que la priorité accordée à ce dossier, non seulement dans le discours, mais aussi dans l'action, au cours de la dernière année.

Lorsque la loi sera en vigueur, le Québec aura marqué un progrès et rattrapé un retard au niveau de la simplification de l'accès à la justice en matière familiale. En effet, la possibilité de mettre en place un service de rajustement des pensions alimentaires comme celui proposé aujourd'hui existe depuis 1997 dans la Loi sur le divorce[4]. À ce jour, six autres provinces canadiennes disposent d'un tel service de rajustement annuel[5].

---

1 PROTECTEUR DU CITOYEN, *Les enfants et la pension alimentaire – Propositions de réforme*, 4 novembre 1993.

2 PROTECTEUR DU CITOYEN, *Le régime de perception des pensions alimentaires : Des problèmes maintenant réglés, des problèmes qui perdurent*, 31 août 1997. PROTECTEUR DU CITOYEN, *Commentaires sur le projet de loi n° 21 – Loi modifiant le Code civil du Québec et le Code de procédure civile en matière de fixation de pensions alimentaires pour enfants*, 23 mars 2004.

3 Rapport annuel 2006-2007, p. 70; Rapport annuel 2007-2008, p. 61; Rapport annuel 2008-2009, p. 129; Rapport annuel 2009-2010, p. 50; Rapport annuel 2010-2011, p. 43.

4 L.R.C., c. D.-3.4, modifiée par la *Loi modifiant la Loi sur le divorce,* la *Loi d'aide à l'exécution des ordonnances et des ententes familiales,* la *Loi sur la saisie-arrêt et la distraction de pensions* et la *Loi sur la marine marchande du Canada*, 1997, c. 1, art. 10.

5 Terre-Neuve, Île-du-Prince-Édouard, Manitoba, Alberta, Colombie-Britannique (projet pilote) et Nouvelle-Écosse (projet pilote).

Il convient de rappeler que le projet de loi n° 64 s'inscrit dans une série d'autres avancées en matière d'obligations alimentaires. La création, en 1995, du système de perception des pensions alimentaires en vertu de la Loi facilitant le paiement des pensions alimentaires[6] (LFPPA), la défiscalisation des pensions alimentaires et l'entrée en vigueur du Règlement et de la table sur la fixation des pensions alimentaires pour enfants, le 1er mai 1997[7], l'offre de médiation familiale depuis le 1er septembre 1997, sont autant de réformes qui ont contribué à faciliter la vie des ex-conjoints, et ce, dans le meilleur intérêt de leurs relations avec leurs enfants.

Cela étant, le problème d'accessibilité à la justice demeure bien réel, particulièrement en matière familiale. Année après année, le Protecteur du citoyen reçoit de nombreuses plaintes concernant l'obligation de recourir systématiquement aux tribunaux pour obtenir une révision ou l'annulation d'une pension alimentaire[8]. Le projet de loi n° 64 vient résoudre certaines de ces difficultés; quelques-unes de ses dispositions méritent cependant, de l'avis du Protecteur du citoyen, d'être précisées ou commentées, ce à quoi le présent mémoire s'attardera.

1. Les problèmes rencontrés par les citoyens

Les nouvelles réalités sociales font en sorte que la problématique liée à la « judiciarisation » des procédures en matière familiale a pris une ampleur inégalée depuis quelques années. Des parents changent d'emploi, deviennent travailleurs autonomes, retournent aux études, optent pour une garde partagée. Les motifs qui justifient une révision de la pension alimentaire sont nombreux. Selon les données de Revenu Québec, la Direction principale des pensions alimentaires a reçu 31 832 modifications de jugement durant le seul exercice 2011-2012.

Or, la révision judiciaire d'une pension engendre des coûts élevés, tant pour le débiteur que pour le créancier. Et les délais sont souvent longs. Dans l'intervalle, Revenu Québec ne peut suspendre, réduire ou annuler la pension puisqu'elle doit exécuter le jugement. Plusieurs situations de révision de pensions alimentaires sont pourtant simples et ne requièrent aucunement une appréciation judiciaire par un tribunal.

La rigidité du système actuel et sa grande complexité engendrent par ailleurs des conséquences importantes tant pour le citoyen que pour l'Administration, dont voici quelques illustrations.

---

6 L.R.Q., c. P-2.2

7 Adopté en vertu de la *Loi modifiant le Code civil du Québec et le Code de procédure civile relativement à la fixation des pensions alimentaires pour enfants*, 1996, chapitre 68. Sanctionnée le 23 décembre 1996, cette loi et son règlement d'application sont entrés en vigueur le 1er mai 1997.

8 Depuis 2005, plus de 65 plaintes ont été reçues à ce sujet.

1.1 Les modifications aux revenus du débiteur ou du créancier

À chaque fois qu'un débiteur ou un créancier alimentaire voit ses revenus modifiés à la suite d'une promotion, d'un changement ou d'une perte d'emploi, d'une diminution des heures travaillées, d'une grève ou d'un lockout, il peut s'avérer nécessaire de modifier la pension alimentaire que devra recevoir le créancier alimentaire pour ses enfants. Dans l'état actuel du droit, à chaque fois qu'une telle situation survient, les parties doivent présenter à la Cour supérieure une requête en vue de faire modifier la pension alimentaire déjà fixée et généralement perçue par Revenu Québec. Le projet de loi n° 64, en instaurant une procédure administrative de rajustement des pensions alimentaires dans certaines situations, favorise cette modification. Il s'agit d'une importante amélioration qui permet de rendre la justice en matière familiale plus rapide et plus accessible.

1.2 Les changements de garde et autres modifications présentées de consentement

Pour diverses raisons, il arrive fréquemment qu'un enfant ou un adolescent aille vivre avec le parent qui n'a pas la garde légale. Lorsque ce parent est débiteur d'une pension alimentaire au bénéfice de l'enfant, il doit retourner devant le tribunal pour mettre un terme à son obligation, et ce, même si le créancier est d'accord pour que les versements de pension cessent. Actuellement, Revenu Québec doit maintenir la saisie ou la retenue sur le salaire du débiteur tant qu'un nouveau jugement n'est pas rendu.

La situation paraît encore plus déraisonnable lorsqu'un tribunal, en vertu de la Loi sur la protection de la Jeunesse, confie temporairement l'enfant à un tiers, par exemple à une famille d'accueil ou à un centre spécialisé. En pareil cas, non seulement le débiteur doit-il continuer de verser la pension au créancier qui n'a plus la garde physique de l'enfant, mais encore doit-il assumer les frais d'hébergement pour ce même enfant. En effet, sans un nouveau jugement de la Cour supérieure, Revenu Québec ne suspendra pas la saisie.

Des obstacles sont également importants lorsque le ministère de l'Emploi et de la Solidarité sociale (MESS) est subrogé aux droits du créancier alimentaire. Le débiteur qui souhaite demander au tribunal de mettre à jour son obligation alimentaire doit obtenir le consentement du MESS pour suspendre temporairement la perception d'arrérages, ce qui, dans le cas de personnes à faibles revenus et non admissibles à l'aide juridique, peut s'avérer essentiel pour avoir les moyens de payer les frais d'avocats nécessaires à cette procédure.

Le projet de loi n° 64 propose de permettre aux parents, moyennant certains frais, de bénéficier des services d'un avocat en vue de présenter une entente portant sur un règlement complet en matière de garde d'enfants ou d'obligations alimentaires. Cette possibilité d'avoir accès à des services d'un avocat est une avancée importante pour les parents actuellement non financièrement admissibles à l'aide juridique.

1.3 Les successions

Lorsqu'un débiteur décède en laissant des arrérages de pension alimentaire, Revenu Québec les réclame de la succession, comme il se doit. Il arrive parfois que le créancier souhaite renoncer aux arrérages lorsque l'argent de la succession lui reviendrait de toute façon. Il devra alors obtenir un jugement d'un tribunal annulant ces arrérages.

1.4 La récupération des sommes déposées à titre de sûreté

L'obligation de recourir au tribunal vaut également pour les personnes qui se sont exemptées de l'application de la Loi facilitant le paiement des pensions alimentaires.

En effet, pour récupérer la sûreté déposée lors de la demande d'exemption, le débiteur doit obtenir un jugement annulant la pension. Sachant que la pension mensuelle moyenne au Québec est actuellement de 443 $, rares sont les débiteurs qui pourront recouvrer leur dû, les frais et honoraires étant plus élevés que la sûreté à aller récupérer.

Le projet de loi n° 64 accorde le pouvoir à Revenu Québec de remettre sans frais le montant de la sûreté au débiteur, sur simple consentement du créancier alimentaire, pourvu que l'exemption ait été accordée depuis au moins deux ans. Cet ajout règle donc une partie de la question, sans pour autant permettre l'annulation de la pension alimentaire.

La complexité inutile de ces exemples nous rappelle la diversité des cas d'espèce qui existent et combien il est nécessaire de pouvoir en tenir compte. En ce sens, une fois adopté, le projet de loi n° 64 pourrait permettre des modifications de pensions alimentaires à moindres coûts, autant pour les citoyens que pour l'État, par des démarches dorénavant simplifiées et dans des délais que le Protecteur du citoyen souhaite raisonnables.

2. Commentaires du Protecteur du citoyen

Les commentaires du Protecteur du citoyen sur le projet de loi n° 64 portent sur les cinq aspects suivants :

- les pouvoirs réglementaires;
- les pouvoirs d'action du SARPA et la justice administrative;
- l'assujettissement du SARPA à la compétence du Protecteur du citoyen;
- l'annulation de la pension alimentaire pour un enfant majeur autonome financièrement;
- les frais.

2.1 Les pouvoirs réglementaires

Plusieurs éléments du projet de loi n° 64 devront être précisés par règlement du gouvernement. Voici un aperçu des principaux d'entre eux, dont certains encadrent l'administration du *Service administratif de rajustement des pensions alimentaires pour enfants* (SARPA) :

- Les situations admissibles au SARPA (art. 2);
- Les renseignements qui pourront être exigés des parents (art. 4 alinéa 1);
- L'établissement du revenu d'un parent par le SARPA en cas de refus ou d'omission de fournir un renseignement ou un document permettant d'établir son revenu annuel (art. 4 alinéa 3);
- Les renseignements qui pourront être vérifiés par le SARPA auprès d'une autre personne ou d'un ministère ou d'un organisme (art. 7);
- La rétroactivité de la date de rajustement de la pension (art. 9);
- La forme de l'avis de rajustement et les documents qui y sont joints (art. 10);
- Les frais exigibles pour une demande de rajustement et les cas où ils peuvent être remboursés (art 18);
- La manière dont doit être présentée une demande d'aide juridique pour l'obtention de services juridiques prévus au paragraphe 1.1° de l'article 4.7 de la Loi sur l'aide juridique et sur la prestation de certains autres services juridiques (art. 33);
- La portée des coûts de l'aide juridique pour le service d'aide à la révision de jugement et le moment où ils seront exigibles (art. 36).

Signalons d'emblée que le document de travail remis par le ministère de la Justice aux participants des présentes consultations particulières constitue une ébauche de ce à quoi pourrait ressembler le règlement d'application habilité par le projet de loi n° 64. Bien que le Protecteur du citoyen constate que ce document est à compléter, il tient à souligner que de telles initiatives mériteraient d'être plus fréquentes, puisque cette transparence permet aux membres des commissions parlementaires, aux participants à ces commissions et, à terme, aux membres de l'Assemblée nationale de faire une analyse plus complète des lois sur lesquelles ils ont à se prononcer.

À la lumière de son analyse, le Protecteur du citoyen est d'avis que certains éléments dont l'élaboration est actuellement prévue par voie réglementaire devraient plutôt figurer à même le texte législatif. Il s'agit plus spécifiquement des questions relatives aux situations d'admissibilité aux services du SARPA, et les conditions devant alors être remplies (art. 2 du projet de loi), des modalités encadrant les situations où le SARPA pourrait, sans le consentement des parents, vérifier auprès des personnes, ministères et organismes l'exactitude des renseignements ou des documents fournis pour procéder à un rajustement de pension alimentaire (art. 7 du projet de loi), et des cas et des modalités en vertu desquels le SARPA pourrait faire rétroagir un tel rajustement (art. 9 du projet de loi).

Bien qu'il reconnaisse la pertinence d'accorder notamment au SARPA le pouvoir d'obtenir des renseignements auprès de tiers au nom de l'efficacité et de la diligence que nécessitent les demandes que ce service traitera, le Protecteur du citoyen est d'avis que la nature et l'impact de ces éléments à l'égard des citoyens concernés militent pour une stabilité et une cristallisation que la loi peut mieux garantir qu'un texte réglementaire.

Les articles 3 et 84 de la Loi sur l'assurance parentale (L.R.Q., c. A-29.011), pour laquelle existe un règlement d'application, pourraient d'ailleurs être une source d'inspiration pour le législateur, relativement à l'intégration possible des éléments prévus aux articles 2 et 7 dans le projet de loi nº 64 plutôt que dans un règlement d'application.

Considérant ce qui précède, le Protecteur du citoyen recommande :

Recommandation 1

Que les éléments visés par les articles 4, 7 et 9 du projet de loi nº 64 soient intégrés à ce projet de loi plutôt que de permettre une habilitation réglementaire.

2.2 Les pouvoirs d'action du SARPA et la justice administrative

Puisque la création du SARPA introduit une procédure administrative de rajustement des pensions alimentaires, les principes d'équité procédurale doivent s'appliquer afin de garantir aux citoyens un service efficace, de qualité et qui respecte leurs droits. Le projet de loi accorde certains pouvoirs aux fonctionnaires qui traiteront les demandes de rajustement de pension alimentaire. À certains égards, ces pouvoirs peuvent être renforcés afin d'assurer que l'action du SARPA soit pleinement efficace. Par ailleurs, l'exercice de ceux-ci doit être balisé afin de protéger les droits des parties.

Puisque le SARPA offrira un service administratif aux citoyens, et considérant de surcroît que la Commission des services juridiques qui l'administrera n'est pas assujettie à la Loi sur la justice administrative[9], le Protecteur du citoyen est d'avis que le SARPA devrait être assujetti aux articles 1 à 8 de la Loi sur la justice administrative. Un tel assujettissement assurerait le respect des principes d'équité procédurale, notamment le devoir d'agir équitablement [art.2], l'existence d'une procédure souple et sans formalisme [art. 4 (1°)], le droit pour les citoyens de fournir des renseignements et de compléter leurs dossiers [art. 4 (2°)], une obligation de diligence dans le traitement des demandes et de clarté des décisions [art. 4 (3°)], de motiver celles qui sont défavorables et d'indiquer les recours prévus par la loi [art. 8]. De l'avis du Protecteur du citoyen, l'assujettissement du SARPA à ces articles permettrait de mieux assurer aux citoyens un service efficace, accessible et respectueux de leurs droits.

[9] L.R.Q., c. J-3.

Plus spécifiquement, l'article 3 du projet de loi énonce déjà que « Le SARPA examine avec diligence toute demande qui lui est faite ». Le ministère de la Justice a expliqué au Protecteur du citoyen qu'un délai précis n'a pas été fixé puisque les fonctionnaires seront dans l'attente préalable d'informations devant provenir des parents, d'autres personnes ou d'organismes. Le Protecteur du citoyen est plutôt d'avis qu'il y aurait lieu de prévoir un délai maximal à l'intérieur duquel l'examen d'une demande de rajustement devrait être complété, une fois que les informations requises sont obtenues.

Il convient d'insister sur le fait qu'en matière de rajustement de pensions alimentaires, les délais ont une grande importance, étant donné que la nouvelle pension ainsi fixée sera rétroactive à la date de la demande, ou même à une date antérieure ne pouvant dépasser un an (art. 9 et 38 du projet de loi). En conséquence, à chaque fois qu'une pension alimentaire sera rajustée, des arrérages dus au créancier alimentaire ou un trop versé à être récupéré pour le débiteur seront automatiquement créés. Il est donc essentiel de réduire, dans la mesure du possible, les délais pour rendre une décision.

De plus, certaines mesures pourraient améliorer l'efficacité et la célérité de ce service administratif. Parmi elles, le renforcement des pouvoirs du SARPA d'exiger les informations nécessaires à l'examen d'une demande de rajustement et l'application des sanctions en cas de manquement.

Le projet de loi prévoit déjà que le SARPA pourra exiger des parents des renseignements ou des documents[10]. La conséquence prévue pour un parent qui néglige ou refuse de transmettre dans un délai de 25 jours un document ou un renseignement est le pouvoir du SARPA d'établir un revenu annuel[11]. En effet, le ministère de la Justice prévoit utiliser le pouvoir réglementaire du dernier alinéa de l'article 4 afin que le SARPA puisse fixer le revenu du parent contrevenant en l'indexant de 15 %.

Par contre, rien au projet de loi ne laisse entrevoir qu'un tiers – l'employeur du débiteur, par exemple – sera obligé de transmettre, dans un délai donné, une information requise par le SARPA, ni qu'il serait susceptible d'une sanction. De l'avis du Protecteur du citoyen, cette obligation de fournir au SARPA des documents, sous peine de sanction en cas de manquement, devrait être ajoutée au projet de loi.

---

[10] Article 4, alinéa 1, du projet de loi : « *Lorsque la demande de rajustement est faite par un seul des parents, le SARPA peut, dans le cadre de son examen, exiger de l'autre parent les renseignements et les documents déterminés par règlement du gouvernement, suivant les modalités qui y sont prescrites* ».

[11] Article 4, alinéa 3, du projet de loi : « *Lorsque le parent refuse ou néglige de fournir, dans les 25 jours suivant celui où il a reçu une demande faite par le SARPA à cette fin, un renseignement ou un document permettant d'établir son revenu annuel, ce revenu est alors établi, pour l'application de la présente loi, conformément aux règles prescrites par règlement du gouvernement* ».

Est également prévu un pouvoir de vérification des renseignements fournis auprès de personnes, ministères ou organismes déterminés par règlement[12]. Ce pouvoir de vérification n'est toutefois pas non plus assorti d'un délai de réponse pour la personne, le ministère ou l'organisme. De plus, aucune conséquence n'est prévue pour le contrevenant, par exemple, un employeur[13].

En conséquence, certaines dispositions législatives devraient être ajoutées au projet de loi afin de prévoir le renforcement des pouvoirs du SARPA d'exiger des renseignements, dans un délai prescrit, et des sanctions pouvant assurer le respect de ces dispositions. De plus, afin de garantir les droits des parents à un avis de rajustement, les articles 1 à 8 de la Loi sur la justice administrative devraient s'appliquer au SARPA. Finalement, l'article 3 du projet de loi devrait prévoir un délai maximal à l'intérieur duquel le SARPA aurait à rendre son avis de rajustement.

Considérant ce qui précède, le Protecteur du citoyen recommande :

Recommandation 2 :

Que le chapitre I du titre I de la Loi sur la justice administrative (chapitre J-3) s'applique au service administratif de rajustement des pensions alimentaires pour enfants (SARPA).

Recommandation 3 :

Que l'article 3 du projet de loi n° 64 soit modifié afin de prévoir un délai maximal pour compléter l'examen d'une demande de rajustement d'une pension alimentaire pour enfants, une fois les informations requises obtenues du SARPA.

Recommandation 4 :

Que le SARPA ait le pouvoir d'exiger à un tiers et dans un délai prescrit, des informations nécessaires à l'examen d'une demande de rajustement de pension alimentaire, et qu'une sanction pénale soit prévue en cas de non-respect de cette obligation.

Le Protecteur du citoyen insiste par ailleurs sur l'importance de la pertinence, des moyens et des ressources à prévoir pour assurer le bon démarrage, de même que l'exercice efficace de la mission du nouveau service. Au quotidien, le Protecteur du citoyen est en effet régulièrement confronté à la réalité d'organisations dont les délais de réponse aux citoyens

[12] Article 7 du projet de loi : « *Le SARPA peut, sans le consentement du parent, vérifier auprès des personnes, ministères et organismes déterminés par règlement du gouvernement l'exactitude des renseignements ou des documents que ce parent lui a fournis pour procéder au rajustement demandé* ».

[13] Les articles 19 et 20 du projet de loi prévoient en effet des sanctions pénales, mais de l'avis du Protecteur du citoyen les amendes (500 $ minimum et d'au plus 5 000 $) prévues à ces articles ne visent que les déclarations ou les documents faux ou trompeurs.

sont déraisonnables. Ces délais sont causés, bien souvent, par un manque de personnel ou par des transitions insuffisamment préparées sur divers plans. Il importera donc de doter le SARPA des équipes nécessaires pour traiter le volume des dossiers et s'assurer de donner la formation adéquate au personnel avant le début des opérations. Par ailleurs, les délais de traitement peuvent aussi être liés à l'inadéquation de certaines procédures, ou encore à des lacunes sur le plan informatique. La planification doit tenir compte de ces dimensions, de même que d'une hiérarchisation appropriée des dossiers pour les pensions alimentaires qui, de par leur impact sur la famille, commanderont un règlement rapide du dossier.

2.3 L'assujettissement à la compétence du Protecteur du citoyen

Le service administratif du SARPA, il faut le réitérer, doit permettre d'améliorer l'accès à la justice en matière familiale à bon nombre de citoyens. Il aura en ce sens un impact significatif dans la vie des personnes qui en bénéficieront. Étant donné les pouvoirs qui lui sont accordés, notamment celui de déterminer un rajustement de pension alimentaire à la demande d'une seule des parties et celui de déterminer un revenu annuel au débiteur qui refuse ou néglige de fournir des renseignements, les avis du SARPA peuvent avoir des conséquences importantes pour les personnes visées. Il est donc essentiel qu'une instance externe et indépendante puisse veiller au respect des droits de ces citoyens et, plus généralement, au règlement de différends administratifs à survenir entre des citoyens et le SARPA.

Puisque ce dernier relèvera de la Commission des services juridiques, il ne serait alors pas assujetti à la compétence d'intervention du Protecteur du citoyen. En effet, le personnel de la Commission n'est pas nommé en vertu de la Loi sur la fonction publique[14], ce qui est le critère actuel d'assujettissement, sauf exception.

Le Protecteur du citoyen, par son rôle et sa mission, contribuerait pourtant à assurer la qualité de ce nouveau service administratif et le respect des principes de justice administrative, en ayant un droit de regard sur son fonctionnement, sa façon d'interagir avec les citoyens, ses délais à rendre ses décisions, son respect de la Loi sur la justice administrative, entre autres. D'autant plus qu'il pourrait, par son intervention, prévenir la judiciarisation de certains dossiers initialement soumis au SARPA.

Recours non judiciaire et indépendant, qui joue un rôle différent mais complémentaire aux tribunaux, le Protecteur du citoyen participe à l'amélioration des services publics des ministères et organismes publics, et son expertise en ce domaine saurait certainement être bénéfique pour la mise en place du SARPA également.

[14] L.R.Q., c. F-3.1.1.

Considérant ce qui précède, le Protecteur du citoyen recommande :

Recommandation 5 :

Que l'article 15 de la Loi sur le Protecteur du citoyen[15] soit modifié afin d'y ajouter le paragraphe suivant :

> « 9° *le service administratif de rajustement des pensions alimentaires pour enfants visés aux chapitres I à VII de la Loi favorisant l'accès à la justice en matière familiale (chapitre …)* ».

2.4 L'annulation de la pension alimentaire pour un enfant majeur autonome financièrement

Dans l'affaire *Droit de la famille – 10860*[16], la Cour supérieure avait conclu que Revenu Québec pouvait, dans une circonstance bien précise, mettre un terme à son obligation de percevoir une pension alimentaire sans que les parents aient à s'adresser au Tribunal. En fait, le jugement permettait à Revenu Québec, lorsque les faits ne sont pas contestés, de cesser de percevoir une pension alimentaire quand cette pension est payable pour un enfant majeur devenu autonome financièrement[17].

Revenu Québec, après avoir appliqué les principes de ce jugement, a suspendu cette pratique à la fin du mois de mai 2011. Il a par la suite annoncé, en janvier 2012, qu'il n'appliquerait plus les principes de ce jugement.

Il importe de saluer les efforts de mise en place, par le ministère de la Justice, d'une procédure allégée permettant aux parents d'un enfant majeur devenu autonome de mettre un terme à une obligation alimentaire. S'ils ne veulent pas recourir à l'aide à l'obtention d'une révision judiciaire (art. 24 à 36 du projet de loi), les parents d'un enfant majeur et autonome devraient avoir accès, d'ici l'automne 2012, à une procédure en ligne et un mode d'emploi leur permettant de demander l'annulation d'une pension alimentaire sans devoir

---

[15] L.R.Q., c. P-32.

[16] 2010 QCCS 1582.

[17] La Cour supérieure précise aux paragraphes 30 et 31 de son jugement que :
« [30] *Dans le cas qui nous concerne, il s'agit uniquement de constater un état de fait reconnu par les deux parties, alors qu'il n'y a aucune contestation de part ou d'autre et il n'y a pas nos plus de renonciation de droit par un parent au nom des enfants.*
[31] *En conséquence, le Tribunal est d'avis que nous sommes en présence d'un rare cas où le ministère du Revenu pouvait mettre un terme à son obligation de percevoir une pension alimentaire du débiteur alimentaire sans que l'un ou l'autre des parents n'ait l'obligation de s'adresser au tribunal pour obtenir un jugement annulant la pension alimentaire. Aucune disposition de la Loi facilitant le paiement des pensions alimentaires ne prévoit comment prend fin l'obligation du ministère dans son rôle de percepteur de pension alimentaire. Cependant, il va de soi qu'une pension alimentaire payable au bénéfice d'enfant(s) cesse lorsque ceux-ci ne sont plus des enfants et lorsque la situation est décrite clairement et sous serment par les deux parents.* »

recourir au service d'un avocat et sans devoir même se déplacer à un palais de justice. L'accès à la procédure sera gratuit, mais un déboursé de 124 $ pour le timbre judiciaire sera requis puisqu'il s'agira d'une procédure judiciaire (homologation de l'entente par un greffier spécial).

Le Protecteur du citoyen, au bénéfice de la réflexion de la Commission des institutions sur cette procédure allégée, souhaite rappeler certains avantages qu'avait la procédure mise en place par Revenu Québec pour appliquer le jugement dans l'affaire *Droit de la famille – 10860*. En plus d'être gratuite, cette procédure semblait être appliquée avec rigueur par Revenu Québec, dont les agents veillaient à s'assurer de la validité du consentement des parties. De plus, Revenu Québec dispose de l'ensemble du dossier de perception et, partant, il est à même de déceler les possibles cas de pression indue pour que soit mis fin à l'obligation alimentaire.

Le greffier spécial qui sera appelé à traiter la procédure proposée par le ministère de la Justice ne disposera pas de cette information. Certes, il peut déférer la demande au juge « s'il estime que l'entente des parties ne préserve pas suffisamment l'intérêt des enfants ou que le consentement de celles-ci a été donné sous la contrainte » (art. 45 al. 2 du Code de procédure civile). Pour ce faire, il peut convoquer et entendre les parties. Ces possibilités demeurent toutefois théoriques lorsque le consentement de l'enfant majeur et autonome est joint aux procédures. L'homologation par les greffiers spéciaux est alors automatique.

Doit-on rappeler que la majorité des pensions alimentaires devraient prendre fin lorsque l'enfant devient majeur et autonome financièrement ? Pour le Protecteur du citoyen, une procédure permettant l'annulation des obligations alimentaires en pareilles circonstances ne devrait pas exiger des parents des déboursés additionnels. Il s'agit là d'un élément à considérer dans le cadre de l'actuelle analyse du projet de loi n° 64.

2.5 Les frais

Le service de rajustement des pensions alimentaires pour enfants permettra aux citoyens de faire modifier la pension alimentaire lorsque l'exercice d'une discrétion judiciaire n'est pas requis, de manière accessible et rapide. Les frais annoncés (275 $) paraissent raisonnables eu égard à la réalité des coûts actuels d'une démarche judiciaire qui, selon un sondage réalisé en 2007 pour le ministère de la Justice, s'élevaient en moyenne à quelque 2 100 $[18]. Cette procédure permettra une mise à jour des pensions alimentaires plus efficace et mieux adaptée aux besoins des citoyens.

[18] MINISTÈRE DE LA JUSTICE. *Étude sur la qualité de la prestation de services et la satisfaction des parents séparés à l'égard du processus actuel de révision des pensions alimentaires pour enfant*. Léger Marketing, décembre 2007, p. 15.

De plus, ce projet de loi prévoit des dispositions permettant aux parents habituellement non financièrement admissibles à l'aide juridique de recevoir, à un coût de 524 $, les services d'un avocat afin de présenter leur entente en vue d'obtenir la révision judiciaire de l'ordonnance du tribunal relative à la pension alimentaire ou la garde d'enfants. Malgré que ce coût total ne semble pas déraisonnable en soi, le Protecteur du citoyen s'interroge sur la pertinence d'imposer en pareille circonstance le tarif judiciaire de 124 $ pour une procédure qui se limitera presque toujours à la communication d'une entente au greffe du tribunal, pour décision sans audition par un greffier spécial.

Enfin, la possibilité de récupérer sans frais, et dans certaines circonstances, une sûreté conservée par Revenu Québec constitue un progrès significatif, d'intérêt pour les ex-conjoints comme pour l'administration afin de faciliter la perception par Revenu Québec des pensions alimentaires.

En somme, le projet de loi propose des solutions pour rendre le système actuel moins rigide, plus accessible et surtout moins coûteux.

CONCLUSION – une ouverture à protéger

Le projet de loi n° 64 constitue une avancée importante en matière d'accès à la justice, en déjudiciarisant, en certaines circonstances, le rajustement des pensions alimentaires et en améliorant l'accès aux services d'un avocat pour modifier de consentement un jugement concernant les enfants.

Dans la perspective de rendre le service administratif du SARPA encore plus efficace, il est souhaitable que ses pouvoirs soient renforcés et que son action soit mieux encadrée. De plus, afin d'assurer le respect des droits des personnes qui en bénéficient ou qui sont soumises à un avis de rajustement, il serait nécessaire que le SARPA soit assujetti aux obligations d'équité procédurale prévues à la Loi sur la justice administrative.

Le Protecteur du citoyen estime également que, dans cette perspective du respect des droits des citoyens et du règlement d'éventuels différends administratifs, le SARPA devrait être assujetti à sa compétence d'intervention.

Au-delà de ces considérations précises, le Protecteur du citoyen insiste sur la nécessité de garder à l'esprit l'objectif à la base de ce projet de loi, soit l'accès à la justice. Il appelle en ce sens à la préservation de l'ouverture qu'offre enfin le projet de loi n° 64, afin que l'élan de déjudiciarisation qu'il matérialise ne soit pas freiné au gré de certaines exigences ou rigidités administratives, ou encore au gré de l'expression d'intérêts spécifiques.