



Mémoire présenté dans le cadre du projet de loi n° 64 Loi favorisant l'accès à la justice en matière familiale

Par : Lise Bilodeau

Présidente fondatrice ANCQ (2012-05-22)

Projet de loi 64 favorisant l'accès à la justice en matière familiale

PRÉSENTATION DE L'ASSOCIATION

L'Action des nouvelles conjointes et Nouveaux conjoints du Québec est une association sans but lucratif regroupant au-delà de 2 000 membres. La nature de notre mission est de portée provinciale. Notre siège social est situé dans le comté de Vanier. Notre conseil d'administration est formé de cinq membres et de représentants régionaux.

NOTRE ACTION

Depuis le 17 novembre 1999, l'association n'a eu de cesse d'assister, d'écouter, de reconforter, de rencontrer, de référer ses membres auprès de conseillers psychologiques et juridiques. L'association a répondu par écrit à des milliers de personnes qui sollicitaient l'obtention d'informations. Elle maintient activement la vie de l'organisme par l'information ponctuelle véhiculée par le biais du courrier électronique et Face book. Nous élaborons des documents analytiques exhaustifs, de sorte que nous sommes reconnus comme une interlocutrice de marque auprès des décideurs et des intervenants offrant des services communautaires.

Cette expérience, ajoutée à nos rencontres auprès des instances politiques, à notre présence dans les médias et lors de colloques, congrès, conférences en matière familiale, a peu à peu élargi la nature spécialisée de notre expertise sur le terrain.

COMMUNIQUÉ DU CABINET DU MINISTÈRE DE LA JUSTICE ET DU PROCUREUR GÉNÉRAL

En date du 29 septembre 2011, nous recevions ce communiqué où nous pouvons lire au 5^{ième} paragraphe :

«En outre, le ministre de la Justice proposera la mise en place d'un Service d'aide à la révision des pensions alimentaires pour enfants (SARPA). Cette mesure répondra aux besoins des parents qui souhaitent une démarche simplifiée et à moindres coûts dans le cadre d'un rajustement des pensions alimentaires pour enfants.»

Cette nouvelle nous a ravis ! Depuis plus de dix ans que nous militons pour demander au ministre de la Justice l'accessibilité pour nos membres à une nouvelle façon de faire lorsqu'il s'agit de modification de pensions alimentaires.

Nous nous permettons de vous référer à une partie du document en annexe 1, qui s'intitule :
« Rapport complémentaire du Comité de suivi du modèle québécois de fixation des pensions

Projet de loi 64 favorisant l'accès à la justice en matière familiale

alimentaires pour enfants », où nous trouvons le « Sujet : Accès à la justice – Révisions de pensions alimentaires », pages 30 à 36.

Après avoir consulté le *Rapport complémentaire du Comité de suivi du modèle québécois de fixation des pensions alimentaires pour enfants*, nous constatons que presque 10 ans se sont écoulées sans qu'aucune des recommandations faites par SARPA soient mises en place. Le Comité siégeait depuis 2001.

Selon les informations que nous avons obtenues auprès du ministère de la Justice, concernant les mesures entreprises pour répondre aux recommandations faites depuis tout ce temps, on nous a expliqué que tout était déjà en place par le moyen de la Médiation et qu'il n'y avait pas lieu d'ajouter quoi que ce soit.

Pour l'ANCQ la Médiation n'est pas la solution à tous les problèmes que rencontrent les payeurs de pensions alimentaires. Posons-nous la question suivante : qui veut « médier » quand vous allez offrir à l'ex-conjointe de baisser pour une période de 6 mois à 1 an sa pension ? Plusieurs couples ont vécu et vivent encore des ruptures acrimonieuses. La question que nous nous posons est de savoir à qui référer ces gens là. Ce sont ces couples qui sont les plus pénalisés par notre système actuel. Ils n'ont nulle part où aller, sauf d'avoir à placer leur main dans leur porte-monnaie pour payer des honoraires d'avocats. Argent qu'ils ne possèdent même pas.

Après avoir lu attentivement ce travail de recherche fait par le Comité, sur la possibilité de mettre sur pied un Tribunal administratif ou un Service de révision, nous pouvons constater qu'ainsi rien ne serait fait à la légère ni laissé au hasard.

Nous notons :

- qu'un certain tarif serait demandé, afin de dissuader les gens d'abuser;
- qu'une attention particulière serait apportée à la vérification de l'admissibilité des parties;
- que les demandes ne toucheraient que la modification de pension alimentaire, au niveau de tout changement des revenus, laquelle modification aurait pour effet d'augmenter ou de diminuer le montant de la pension alimentaire;
- que toute demande devra préalablement passer devant « le médiateur », sauf si une des parties refuse d'aller en médiation, car il ne faudrait pas pénaliser l'autre partie.

Lorsque des individus après une rupture ne se parlent plus depuis plus de dix ans, je me pose toujours la question : la médiation servira à quoi ? D'autant plus si l'une des parties ne veut rien entendre, par mauvaise foi.

Nous avons été témoin de bien des situations, nous vous donnons comme exemple un payeur de pension alimentaire de Cap-Santé qui, après avoir perdu son travail et obtenu un temps partiel par entente avec son employeur, n'avait plus que 174,41 dollars par semaine pour payer son loyer, son électricité, son épicerie et son transport.

Projet de loi 64 favorisant l'accès à la justice en matière familiale

C'est pour des raisons d'ordre humanitaire que nous sollicitons la mise sur pied d'un Tribunal administratif ou d'un Service de révision afin d'améliorer l'équité entre les conjoints après une rupture. Après quatorze ans de services, nous n'avons pas encore rencontré un père qui ne veut pas payer sa pension alimentaire. Cependant, nous avons rencontré tellement de pères qui vivaient avec si peu, ou qui n'avaient pas d'autre choix que de retourner vivre avec leurs parents âgés afin de boucler des fins de mois catastrophiques.

Pendant des années, l'ANCQ a été témoin de pères en difficultés excessives après une fermeture d'usine, un accident grave, une maladie incurable, une incapacité physique chronique. Et pourtant, la pension alimentaire demeurait inchangée, faute d'argent pour se payer un avocat afin de faire réviser le montant de la pension. Comme les honoraires réclamés pour modifier une pension alimentaire dans de telles circonstances se situent entre 1 500\$ et 3 000\$, ils me disaient qu'ils préféreraient « tirer le diable par la queue » plutôt que de prendre le « risque » de récupérer un montant sur la pension, montant qui se trouvera versé à l'avocat plutôt qu'à l'ex.

Nous pensons également que vous pourriez éviter bien des gestes de désespoir, posés sur eux-mêmes ou sur leur famille. Ainsi, les pères ne se verraient pas acculés au pied du mur, avec peu d'argent ou si peu. Vous pourriez, par la mise sur pied d'un tel Service de révision ou Tribunal administratif, contribuer à sauver des vies. La détresse de ces gens et ses conséquences se retrouvent trop souvent dans nos médias. Nous avons le jugement facile, mais qui s'est donné la peine de prendre connaissance de la situation que vivait le père, aux plans financier, social et psychologique ! (Voir à cet égard l'annexe 3)

L'ANCQ déplore que notre système actuel soit désuet et injuste. En fait, nous vivons dans un système familial à deux vitesses. D'une part, dans une vie de couple ordinaire, la famille n'a pas le choix d'ajuster son train de vie lorsque le papa perd son emploi, ou est blessé lors d'un accident de travail. D'autre part, si la même situation se présente pour un père divorcé, l'ex-conjointe acceptera-t-elle une baisse de revenus éventuellement occasionnée par une diminution de la pension alimentaire versée ?

Il faut prendre conscience de cette réalité et faire en sorte que notre système judiciaire ne favorise pas l'échec, le désespoir et le désastre, mais favorise plutôt l'acquittement honorable des responsabilités de ces payeurs.

Comment cela se fait-il qu'il n'y ait aucun critère, aucun assouplissement pour ces payeurs de pensions qui deviennent prestataires de la CSST ou de l'Assurance-emploi et qui voient leur chèque amputé par un prélèvement automatique du Bureau du percepteur de pensions alimentaires ?

Celui qui aura à vivre avec une telle malchance, lorsqu'il retournera au travail, non seulement aura-t-il accumulé du retard sur la pension à verser, mais on prélèvera sur sa paie les arrérages en plus du montant habituel.

En mettant sur pied un Tribunal administratif ou un Service de révision, vous faciliteriez le désengorgement des rôles. Bien qu'il soit toujours possible aujourd'hui de produire une requête d'urgence pour modifier la pension alimentaire, le problème demeure : Où trouver les sous pour payer son procureur ? Bien des pères s'abstiennent de faire cette démarche.

NOS RECOMMANDATIONS :

- 1- La mise en place des mécanismes nécessaires afin qu'un service de révision des pensions alimentaires pour enfants voit le jour rapidement dès 2012.
- 2- L'application des mêmes mesures que celles évoquées par le Protecteur du citoyen pour une meilleure équité sociale, et conformément aux propositions du Comité de suivi du modèle québécois de fixation des pensions alimentaires pour enfants, par la mise en place d'un **service administratif** de révision des pensions alimentaires. (Document produit à l'annexe 2).
- 3- L'ANCQ veut plus qu'un Service d'aide à la révision des pensions alimentaires pour enfants (en quoi consistera cette aide exactement ?).
4. L'accessibilité à la justice pour tous dans le domaine de la révision des pensions alimentaires pour enfants.

ANNEXE 1

RAPPORT COMPLÉMENTAIRE DU COMITÉ DE SUIVI DU MODÈLE QUÉBÉCOIS DE FIXATION DES PENSIONS ALIMENTAIRES POUR ENFANTS. (Juin 2003).

**Accès à la justice – Révision des pensions alimentaires
(Pages 30 à 36)**

Accès à la justice – Révision des pensions alimentaires

Accès à la justice – Révision des pensions alimentaires

CONTEXTE

L'article 17 de la *Loi sur le divorce*²⁸ permet au tribunal de modifier une ordonnance alimentaire sur demande des ex-époux ou de l'un d'eux. Pour qu'une ordonnance de pension alimentaire soit ainsi modifiée, il faut un « changement de situation ». Selon la jurisprudence, l'augmentation des revenus du débiteur constitue un changement de situation au sens de la loi qui permet de modifier le montant d'une pension alimentaire²⁹. Par ailleurs, l'article 594 du *Code civil du Québec* prévoit que le jugement qui accorde des aliments est sujet à révision chaque fois que les circonstances le justifient.

Présentement, les personnes qui désirent modifier les conditions de garde des enfants, les droits de visite et de sortie ou la pension alimentaire, qu'ils s'entendent ou non, doivent présenter une requête en révision au tribunal. Par ailleurs, la *Loi sur le divorce* permet aux provinces de mettre sur pied un service pour fixer ou réviser le montant d'une pension alimentaire.

En effet, les normes précises et objectives des lignes directrices qui visent à faciliter la fixation des pensions alimentaires pour enfant et assurer la prévisibilité et la suffisance des montants fixés ont permis d'introduire l'article 25.1. Cette disposition prévoit notamment qu'un service provincial des aliments pour enfants peut aider le tribunal à fixer le montant de la pension alimentaire et fixer, à intervalles réguliers, un nouveau montant en conformité avec les lignes directrices applicables.

PROBLÉMATIQUE

Plusieurs circonstances peuvent justifier une demande de modification du jugement initial. Par exemple, l'augmentation ou la diminution de revenus peut donner lieu à un changement dans la situation des parties et motiver la révision du jugement. Il en est de même des changements relatifs au temps de garde de l'enfant ou au changement de garde proprement dit, lesquels peuvent survenir à plusieurs occasions. À chaque fois les parties, qu'elles s'entendent ou non, doivent entreprendre des procédures judiciaires afin d'obtenir un nouveau jugement du tribunal, ce qui engendre des coûts qui pourraient être évités.

La complexité du recours actuel, son coût élevé et les délais requis font en sorte que la modification des pensions alimentaires constitue une problématique pour plusieurs justiciables. La Fédération des associations coopératives d'économie familiale (ci-après « F.A.C.E.F. ») a soulevé le cas des parents ayant de faibles revenus qui subissent un changement majeur dans leur revenu (par exemple une perte d'emploi ou une grève) et qui sont assujettis au régime universel de perception des pensions alimentaires. Ils ne sont pas admissibles à l'aide juridique et n'ont pas les moyens d'entamer des procédures de révision. Le percepteur du ministère du Revenu ne peut réduire le montant, l'annuler ou le suspendre puisqu'il doit percevoir les aliments accordés sous forme de pension en vertu d'un jugement (30)

Il faut aussi penser aux cas où il y a entente 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? Par exemple, ceux qui ont une entente de médiation et qui doivent soit entreprendre des procédures par eux-mêmes, chose difficile à faire dans le contexte actuel, soit recourir aux services de professionnels en assumant les coûts correspondants. Il existe évidemment une autre solution présentement pour ces personnes soit celle de ne pas faire

Projet de loi 64 favorisant l'accès à la justice en matière familiale

entériner leur entente par le tribunal. Toutefois, les personnes mariées devront tôt ou tard obtenir leur jugement de séparation de corps ou de divorce, contrairement aux conjoints de fait dont la dissolution de l'union n'est soumise à aucun formalisme.

Il est intéressant de souligner qu'en médiation, près de 50 % des gens ne font pas entériner ou homologuer leur entente par le tribunal. Ces ententes ne sont pas exécutoires dans l'éventualité où l'une des parties cesse de verser sa pension alimentaire. Il y a lieu de s'interroger sur les raisons qui font que les parents agissent ainsi. On peut penser que le coût des procédures ainsi que le nombre de révisions éventuelles envisagées comptent possiblement parmi les motifs justifiant leur décision.

On vise donc l'obtention de révisions par un mécanisme plus simple et moins dispendieux pour permettre que le montant des pensions alimentaires pour enfants corresponde à la situation des parties et un processus d'homologation des ententes intervenues plus rapide et plus accessible qui permette d'assurer qu'elles seront exécutoires.

COMMENTAIRES

Il y a lieu de développer un mécanisme plus simple que celui mis en place actuellement pour les demandes de révision. En effet, compte tenu de la présence de l'article 25.1 dans la *Loi sur le divorce*, du bon fonctionnement du modèle québécois de fixation des pensions alimentaires pour enfants, des services de médiation familiale qui sont offerts, de la possibilité d'obtenir une homologation par le greffier spécial sans que les parties ne soient obligées de se présenter à la cour, le Comité ne voit aucune raison qui empêche l'introduction de mécanismes simplifiés de révision qui viendraient en aide aux parents séparés qui ont des enfants. Tous les éléments complémentaires qui supporteraient un service de révision sont en place et la société est mûre pour un tel service. Il ne reste qu'à introduire au *Code de procédure civile*, le service en tant que tel.

La solution que le Comité propose consiste en l'introduction d'un service administratif qui s'occuperait des demandes de révision des montants de pensions alimentaires, soit le Service administratif de révision des pensions alimentaires (ci-après le « SARPA »). Le service pourrait aussi se voir confier les demandes conjointes de révision relatives à la garde d'enfants ou à des obligations alimentaires en vue d'une homologation par le greffier spécial. (*Souligné de nous*)

Mécanisme proposé : le SARPA

Le SARPA pourrait traiter tous les dossiers avec entente en vue d'une homologation ainsi que certains dossiers de révision du montant de la pension sans entente pour lesquels est survenu un changement de situation depuis le jugement (article 17(4) de la *Loi sur le divorce*) ou si les circonstances le justifient (article 594 *C.c.Q.*). Ainsi, le mécanisme, tel qu'il est illustré dans le tableau à l'Annexe 8, vise deux situations distinctes :

- 1- Les situations visées par l'article 25.1 de la *Loi sur le divorce*, c'est-à-dire les dossiers : Sans entente pour modifier le montant de la pension alimentaire avec effet 31 jours après l'avis sans toutefois modifier l'ordonnance elle-même. Ce mécanisme pourrait aussi être utilisé par les deux parties lors d'ententes pour la modification du montant de la pension alimentaire. Toutefois, on suppose que l'homologation par le greffier spécial sera préférée à ce titre compte tenu notamment de la plus grande rapidité de cette façon de procéder;
- 2- Les situations non visées par l'article 25.1, c'est-à-dire les demandes conjointes afin de Faire homologuer par le greffier spécial, les ententes pour modifier l'ordonnance de garde, l'accès ou la pension alimentaire;

Situations visées par 25.1 - dossiers sans entente

Projet de loi 64 favorisant l'accès à la justice en matière familiale

Les types de demandes que le Comité aimerait voir gérées par le Service de révision à ce titre sont les modifications du montant de la pension à la suite de :

- Un changement au revenu à la hausse ou à la baisse, involontaire dans ce dernier cas;
- Une modification du pourcentage de temps de garde;
- Une modification du nombre d'enfants à charge;
- Une modification des frais prévus au formulaire (ex : frais de garde ou frais d'orthodontie qui ne sont plus pertinents).

Les situations de fait qui constituent des changements significatifs seraient acceptées mais pas les situations à venir. Une demande de modification de la garde ne serait pas acceptée en vertu de 25.1. Par contre, s'il s'agit d'une situation de fait, notamment si le temps de garde ne s'exerce pas tel que prévu au jugement, la demande pourra être considérée par le service. À cet égard, le « réviseur » aura à apprécier l'admissibilité de la demande au service.

Fonctionnement

Dans un premier temps, une des deux parties contacterait le SARPA afin de faire une demande de révision. Le SARPA procéderait à la vérification de l'admissibilité des parties. Les preuves devraient être déposées et soutenir à première vue les motifs d'ouverture à révision. Après vérification de l'admissibilité de la demande, le SARPA communique par écrit avec l'autre partie afin de l'informer de la demande de révision et d'exiger qu'elle lui transmette la preuve de ses revenus ainsi que toute autre information nécessaire au calcul de la nouvelle pension alimentaire. Sur réception des documents de chacune des parties, le SARPA fait le calcul de la pension alimentaire à payer en fonction des nouveaux éléments. Ensuite, il transmet un avis aux deux parties pour les aviser des changements qui seront effectifs après 31 jours si l'autre partie ne répond pas à la demande dans ce délai.

A) Si l'autre partie accepte les changements, selon le choix des parties, la révision prend effet 31 jours après l'avis, ou le Service transmet les documents pour qu'il y ait homologation immédiate de l'entente par le greffier spécial. Le greffe s'occupe par la suite de la transmission au ministère du revenu du Québec pour fin de perception.

B) Si l'autre partie n'accepte pas les changements (contestation), le SARPA peut tenter de rapprocher les parties (conciliation sommaire) lors d'une rencontre ou d'un téléphone ou il peut référer les parties en médiation familiale. S'il y a toujours contestation, le mandat du SARPA est terminé et la partie qui conteste fait une demande au tribunal.

Le Comité s'est d'ailleurs interrogé sur la possibilité d'exiger que la médiation soit un pré requis à ce service. En effet, il serait possible d'obliger les parties à tenter la médiation avant tout mécanisme enclenché par le SARPA. Il est clair que le service ne doit pas agir à titre de médiateur, il doit référer les parties s'il y a lieu aux services de médiation familiale déjà en place. Il ne faut pas confondre non plus la médiation au rôle de « conciliateur » que le Service de révision pourrait jouer.

Il est important de préciser que le montant de la pension alimentaire est en fait le seul changement apporté au niveau du jugement initial puisque la portée de 25.1 est limitée. En effet, si le cas soumis n'entre pas dans le cadre de 25.1, le SARPA peut seulement orienter les parties vers des services de médiation familiale ou vers leurs procureurs. Les fonctionnaires qui traiteraient les demandes de révision n'exerceraient aucune discrétion. Ils ne possèderaient que des pouvoirs administratifs. Par exemple, en ce qui concerne les frais reliés à une école privée, le réviseur ne serait pas compétent pour déterminer si de tels frais de scolarité sont raisonnables ou non. Seul le montant serait révisable. Par ailleurs, les parties pourraient contester le calcul du SARPA devant un tribunal dans les 30 jours de l'avis, selon l'article 25.1(4).

Projet de loi 64 favorisant l'accès à la justice en matière familiale

Autres considérations

L'étude du processus que pourrait emprunter une demande de révision (voir tableau à l'Annexe 8), a suscité des questionnements de la part des membres du Comité. Y a-t-il lieu de limiter le nombre de demandes si, par ailleurs, les circonstances ou les changements justifient une révision? Le service administratif pourrait-il évaluer le sérieux de la demande et la refuser si elle n'est pas fondée?

Les discussions ont suscité beaucoup de questions relativement aux effets de la révision. Par exemple, quel serait l'effet du montant de la pension sur la garde dans le cas de parents qui ont la garde partagée (40 % à 60 % du temps de garde) alors que dans les faits c'est toujours la mère qui a les enfants? L'article 25.1 est limité au changement du montant de la pension alimentaire et ne vise pas le changement du type de garde accordé à l'occasion d'un jugement. Cependant, on observe dans certains cas une distorsion entre la garde réellement exercée et la pension puisque le montant de la pension alimentaire change et le jugement traitant la garde demeure intact et ne fait pas l'objet d'une révision. Il faut préciser que l'octroi de la garde et le calcul de la pension alimentaire sont deux choses qui sont complètement différentes. Il y a lieu de rappeler les résultats de l'étude longitudinale à l'effet que la plupart des cas de gardes partagées sont dans les faits des gardes exclusives.³¹ De plus, le pourcentage des cas de révision basés uniquement sur un changement de revenus de l'une des parties est d'environ 51 %. Si les gens qui souhaitent modifier le montant de la pension alimentaire pour enfants, veulent également changer les modalités de garde, il faudra les référer à la médiation familiale. Un organisme administratif comme le SARPA n'a aucun pouvoir discrétionnaire et ne peut donc modifier un jugement. L'article 25.1 ne permet pas de procéder au changement du mode de garde.

Tout changement au niveau des revenus qui aurait pour effet d'augmenter ou de diminuer le montant de la pension alimentaire pourrait faire l'objet d'une demande, selon l'article 25.1 de la *Loi sur le divorce*, à moins d'obliger un écart minimal entre le montant actuel et le nouveau montant car il est possible qu'un tel service génère un grand nombre de demandes de révision à la hausse de la part des bénéficiaires. Les gens pourraient tenter d'abuser des procédures. Il y a donc lieu de prévoir des mécanismes afin de décourager les abus possibles.

Premièrement le SARPA apprécierait la preuve à sa face même. Donc, dans le cas d'une demande non fondée, le service ne la traiterait pas et ce, dès le départ. Il faut rappeler l'exigence de circonstances justifiant le changement pour obtenir une révision.

Deuxièmement, on pourrait, par exemple, imposer des frais afin de dissuader les gens d'abuser d'un système qui leur permettrait autrement de tenter leur coup sans se baser sur des preuves fondées. Nous croyons que des frais feraient en sorte de régler une bonne partie du problème et s'avèreraient un bon outil pour mettre en échec les abus, tout en respectant les critères d'admissibilité prévus à l'aide juridique.

Le comité a aussi envisagé la possibilité d'établir un seuil de non-recevabilité (écart en %) qui empêcherait l'abus de procédure ou à tout le moins, diminuerait la fréquence des changements. Par exemple, le Comité a envisagé de n'accepter que les demandes avec un changement significatif comme une diminution de revenu de 25 %. Cependant, les membres se sont montrés réticents face à l'idée. Il apparaît difficile *a priori* de justifier la mesure d'un changement significatif par un pourcentage fixé au départ.

Situations non visées par 25.1 - dossiers avec entente pour homologation

Les types de demandes de révision que le Comité aimerait voir gérées par le Service à ce titre sont:

- Garde
- Accès
- Obligation alimentaire

Projet de loi 64 favorisant l'accès à la justice en matière familiale

Fonctionnement

Les parties contacteraient le SARPA afin de faire une demande de révision. Le SARPA procéderait à la vérification de l'admissibilité des parties. Les preuves devraient être déposées et soutenir à première vue les motifs d'ouverture à révision. Le SARPA demanderait les documents nécessaires pour analyse, notamment l'entente, le jugement antérieur et la preuve de revenus de chacun et toute autre information reliée à la modification demandée.

Une fois que le SARPA s'est assuré que les motifs donnent ouverture à révision, les parties signeraient une demande de révision au SARPA sous forme de déclaration assermentée qui indique notamment la situation qui prévaut selon le jugement, les motifs de révision et leurs coordonnées.

Si les parties ne sont pas allées en médiation, le SARPA devra, dans un certain nombre de cas, avoir à formuler l'entente complètement ou partiellement pour que la rédaction soit susceptible d'exécution. Si les parties sont allées en médiation, l'on devra aussi, dans certains cas, reformuler certaines clauses de l'entente. Dans tous les cas, Le SARPA devra vérifier si l'entente est adéquate, si elle préserve suffisamment l'intérêt des enfants ou si le consentement des parties a été donné sans contrainte (article 45 C.p.c.). Ensuite, il y aurait homologation de l'entente par le greffier spécial et transmission au Ministère du revenu du Québec pour fin de perception.

Le SARPA serait complémentaire à la médiation, c'est-à-dire que lorsque les gens auraient obtenu leur entente en médiation, ils pourraient utiliser ce service pour faire leurs procédures judiciaires et faire homologuer leur entente. C'est le service qui effectuerait toutes les démarches.

RECOMMANDATION DU COMITÉ

59. Que le ministère de la justice mette en œuvre un service de révision des pensions alimentaires pour enfants pour traiter les demandes visées à l'article 25.1 de la *Loi sur le divorce* et qui servirait également à traiter les demandes conjointes visant à faire homologuer les ententes par le greffier spécial selon le mécanisme proposé par le Comité

ANNEXE 2

PROTECTEUR DU CITOYEN

L'accès à la justice en matière de pensions alimentaires

http://www.protecteurducitoyen.qc.ca/fr/publications/rap_speciaux/pensionsalimentaires.asp

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

3 L'accès à la justice en matière de pensions alimentaires

Les problèmes reliés à la « judiciarisation » des procédures a pris une ampleur inégalée depuis quelques années. Les parents changent d'emploi, perdent leur emploi, deviennent travailleurs autonomes, optent pour une garde partagée pendant un certain temps, retournent aux études, mettent au monde un nouvel enfant. Bref, les motifs justifiant une révision de la pension sont nombreux. Selon ses projections pour 2003-2004, la Direction principale de la perception des pensions alimentaires prévoit recevoir plus de 31 000 modifications de jugement².

Dans son rapport complémentaire de juin 2003, le Comité de suivi du modèle québécois de fixation des pensions alimentaires pour enfants consacre tout un chapitre³ à ce problème d'accès à la justice dans le cadre d'une révision de la pension alimentaire. En voici un extrait :

« La complexité du recours actuel, son coût élevé et les délais requis font en sorte que la modification des pensions alimentaires constitue une problématique pour plusieurs justiciables. La Fédération des associations coopératives d'économie familiale (ci-après « F.A.C. Plusieurs circonstances peuvent justifier une demande de modification du jugement initial. Par exemple, l'augmentation ou la diminution de revenus peut donner lieu à un changement dans la situation des parties et motiver la révision du jugement. Il en est de même des changements relatifs au temps de garde de l'enfant ou au changement de garde proprement dit, lesquels peuvent survenir à plusieurs occasions. À chaque fois les parties, qu'elles s'entendent ou non, doivent entreprendre des procédures judiciaires afin d'obtenir un nouveau jugement du tribunal, ce qui engendre des coûts qui pourraient être évités..E.F ») a soulevé le cas des parents ayant de faibles revenus qui subissent un changement majeur dans leur revenu (par exemple une perte d'emploi ou une grève) et qui sont assujettis au régime universel de perception des pensions alimentaires. Ils ne sont pas admissibles à l'aide juridique et n'ont pas les moyens d'entamer des procédures de révision. Le percepteur du ministère du Revenu ne peut réduire le montant, l'annuler ou le suspendre puisqu'il doit percevoir les aliments accordés sous forme de pension en vertu d'un jugement.

Il faut aussi penser aux cas où il y a entente 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? Par exemple, ceux qui ont une entente de médiation et qui doivent soit entreprendre des procédures par eux-mêmes, chose difficile à faire dans le contexte actuel, soit recourir aux services de professionnels en assumant les coûts correspondants. »

Pour ma part, je reçois des plaintes de citoyens à cet égard. En voici quelques exemples :

Révision de la pension

Le citoyen conteste ne pouvoir faire modifier sa pension de façon administrative lorsque survient une baisse de ses revenus. Il a perdu son emploi et est présentement en attente de prestations d'assurance-salaire. Il a une nouvelle conjointe avec qui il a deux enfants. Il ne s'entend pas avec son ex-conjointe et n'a pas d'argent pour retourner devant le juge. Que faire?

Un autre citoyen nous écrit pour nous faire part de toutes ses doléances : les frais occasionnés par sa séparation de corps, l'incapacité de payer un avocat, l'inadmissibilité à l'aide juridique, la retenue à la source de 50 % sur son salaire. Il a perdu son emploi récemment et a dû faire faillite. Il dénonce le manque de ressources disponibles pour ceux qui tentent de se représenter seuls devant les tribunaux.

Projet de loi 64 favorisant l'accès à la justice en matière familiale

Suspension de la pension

Le citoyen conteste que sa pension ne puisse être suspendue automatiquement pour la période où il doit payer pour le placement de sa fille en protection de la jeunesse. Il a une retenue à la source de 320 \$ par mois pour la pension au bénéfice de ses deux enfants. Il doit également verser 230 \$ par mois en contribution parentale aux fins du placement. Il trouve exagéré de devoir payer deux fois pour le même enfant en plus de payer pour faire suspendre la pension.

Ces problèmes ne sont pas nouveaux et le Protecteur du citoyen est intervenu à maintes reprises pour faciliter la vie des ex-conjoints et tenter d'assouplir les mécanismes pour les demandes de révision et de suspension des ordonnances alimentaires.

Ainsi, en 1993, dans son rapport intitulé Les enfants et la pension alimentaire – Propositions de réforme, il recommandait :

Que soit admissible à l'aide juridique le parent - gardien qui revendique une pension alimentaire pour son enfant, ou qui doit se défendre à une procédure d'annulation de pension ou d'annulation d'arrérages, de révision de pension, ou toute autre procédure susceptible de compromettre le maintien de la pension alimentaire à l'enfant, même si les revenus de ce parent l'empêcheraient autrement de bénéficier de l'aide juridique, pourvu que les revenus de la famille monoparentale soient inférieurs au seuil de faible revenu de Statistique-Canada.

Plus récemment, en août 1997, dans son rapport intitulé Le régime de perception des pensions alimentaires – Des problèmes maintenant réglés – Des problèmes qui perdurent, il proposait :

Que le ministère du Revenu, de concert avec la Cour supérieure, le Barreau du Québec et le ministère de la Justice, étudie la possibilité de se faire octroyer ou que soit octroyé au médiateur le pouvoir d'apprécier un projet d'entente entre le créancier et le débiteur de la pension alimentaire, lorsque la nouvelle entente vise à modifier la pension alimentaire ordonnée par le tribunal en raison de variations dans leurs revenus ou leurs besoins.

Que le ministère du Revenu, de concert avec la Cour supérieure, la Cour du Québec, le Barreau du Québec et le ministère de la justice, s'entende pour qu'une décision de la Cour du Québec qui modifie la garde d'un enfant qui a besoin de protection puisse être prise en compte par le ministère du Revenu pour éviter que le débiteur, nouveau gardien de l'enfant, soit toujours considéré comme le débiteur aux fins de l'application du régime.

En 2004, il faut bien l'admettre, la situation n'est toujours pas réglée. Je profite donc de cette Commission pour revenir sur cette problématique. Je suis d'avis qu'il est urgent de réagir si l'on ne veut pas que des créanciers soient pénalisés ou que des débiteurs se découragent et cessent complètement de payer. Dans un cas comme dans l'autre, ce sont alors les enfants qui en feront les frais. S'il est louable de mettre en œuvre des programmes sociaux novateurs, tel le régime universel de perception des pensions alimentaires, il ne faudrait pas que leurs effets bénéfiques soient atténués par une mécanique trop lourde.

Il semble donc opportun que les décideurs se penchent sur ces problèmes d'accès à la justice afin d'examiner des pistes de solutions, soit par le biais de l'aide juridique, des services de médiation ou encore d'une révision administrative.

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'exemples 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 »!

Projet de loi 64 favorisant l'accès à la justice en matière familiale

En matière familiale, la médiation est déjà instaurée et connaît bien des succès. Il y aurait peut-être lieu d'élargir son rôle au moment de réviser l'une ou l'autre des conditions accessoires au divorce ou à la séparation.

De plus, dans les cas où la suspension temporaire de la pension s'impose en raison du placement d'un enfant en vertu de la Loi sur la protection de la jeunesse, n'y aurait-il pas lieu de permettre une révision administrative?

À l'heure où s'amorce une réforme de l'aide juridique et dans l'esprit qui a animé la réforme du Code de procédure civile en 2002, alors qu'on a posé comme principe directeur qu'il entre dans la mission des tribunaux de favoriser la conciliation, particulièrement en matière familiale, esprit qui inspire également la révision de la Loi sur la justice administrative, le moment ne peut être plus propice pour initier ce questionnement particulièrement en matière alimentaire.

En conclusion, je considère que le projet de loi n° 21 apporte des améliorations intéressantes et susceptibles de rendre plus équitable pour les enfants la fixation des pensions alimentaires, mais je crois qu'une réflexion s'impose pour tenter de solutionner les difficultés vécues à la fois par les créanciers et les débiteurs, qui se retrouvent souvent dans une situation financière précaire.

Je vous remercie. »

ANNEXE 3

De : s. l. [mailto:...]
Envoyé : 19 novembre 2011 10:55
À : ancq1999@videotron.ca
Objet : RE: Bonne fête messieurs!

Bonjour Lise,

J'ai besoin de savoir si tu connais quelqu'un qui peut me faire un prêt de 3000\$ pour un an plus intérêt car je n'arrive pas à payer le psychologue et l'avocat. Problème de voiture pour travailleur autonome c'est pas évident, car après le divorce je suis devenu un paria pour les banques. J'ai un travail sur la neige pour l'hiver et j'ai pour 30 000\$ plus ou moins de contrats à faire pour l'hiver en rénovation. Alors mon dossier à la dpj ne peut évoluer car je n'ai pas les rapports psychologiques qu'elle demande et il me reste un montant à donner à Maitre Morin. Merci j'ai besoin d'aide je suis à bout de souffle.

S.A.



ANNEXE

Mémoire présenté dans le cadre du projet de loi n° 64
Loi favorisant l'accès à la justice en matière familiale

Par : Lise Bilodeau

Présidente fondatrice ANCQ (2012-05-22)

« ANNEXE »

Projet de loi 64 favorisant l'accès à la justice en matière familiale

Nous nous questionnons sur quelques articles du projet de loi 64 favorisant l'accès à la justice en matière familiale.

Dans le règlement, il est écrit :

Section II

CAS ADMISSIBLES

ARTICLE 2, alinéa 1, paragraphe 7 :

Aucune demande en justice susceptible d'avoir une incidence sur la pension alimentaire n'est pendante.

(Voir article 5 de la loi)

Nous croyons que cet article devrait être amendé. Tant et aussi longtemps qu'un processus est enclenché au SARPA, aucune autre demande de quelque nature que ce soit ne pourrait être entendue par une autre instance. Le SARPA doit avoir préséance.

Toutefois, le SARPA ne peut rajuster la pension alimentaire de l'enfant s'il constate, après avoir examiné les renseignements et les documents qui lui ont été fournis, que le rajustement demandé nécessite l'exercice d'une appréciation judiciaire... (Article 11, alinéa 2)

1...

2... l'aménagement du temps de travail

Lorsque l'aménagement du temps de travail vient de l'employeur et n'est pas l'œuvre d'un des deux parents, le SARPA devrait accepter la demande de ce dernier. Avec toutes les mises-à-pied que vivent les citoyens de nos jours, il serait juste et raisonnable de traiter une telle demande.

... d'une retraite

Il devrait être ajouté à la suite du mot retraite : « avant l'âge de ». Il serait intéressant de définir l'âge de la retraite. Il est tout à fait juste et légitime que pour un travailleur d'usine, un camionneur, ou toute personne dont l'emploi nécessite des activités physiques ou intellectuelles particulièrement exigeantes, l'âge de la retraite soit « accepté » dès les 55 ans, si cela est chose

« ANNEXE »

Projet de loi 64 favorisant l'accès à la justice en matière familiale

possible compte tenu du nombre d'années de service. Personne n'ignore que certains métiers ou occupations sont plus exigeants que d'autres.

... congé parental

Chaque enfant a les mêmes droits devant la loi. On ne devrait pas pénaliser un enfant au profit d'un autre. Le développement du nouveau-né doit être une priorité, ce qui signifie que nous devons permettre à l'enfant d'avoir son parent auprès de lui dès son plus jeune âge. Donc, il serait opportun de retirer le congé parental du paragraphe.

... réorientation de carrière et/ou retour aux études

Il devrait être ajouté à la suite de « réorientation de carrière et/ou retour aux études », suite à la perte involontaire de son emploi, que si un parent lors d'une mise à pied par son employeur, ne parvient pas à se retrouver un emploi, sa demande devrait être traitée par le SARPA. Et ce, compte tenu du caractère non intentionnel de la situation.

ARTICLE 3 :

Nonobstant l'article 2, le SARPA ne peut, pour les fins du rajustement, tenir compte...

1...

2...

Sauf s'il y a entente entre les parents de l'enfant, le SARPA ne peut non plus pour les fins de rajustement tenir compte :

1...

2...

3... d'une modification du temps de garde de l'enfant

Le SARPA doit traiter la demande lorsqu'il y a un changement de garde de facto depuis le dernier jugement. Ceci permettrait d'éviter des coûts exorbitants engendrés par des demandes excessives dans le but de retarder l'ajustement de la pension alimentaire, privant ainsi l'enfant du bénéfice auquel il aurait droit. Nous ne demandons pas la réévaluation d'octroyer un mode de garde particulier mais seulement de faire concorder la pension avec la réalité. Advenant la nécessité d'un

« ANNEXE »

Projet de loi 64 favorisant l'accès à la justice en matière familiale

débat sur la garde, il est indéniable que ceci devrait demeurer la compétence de la Cour Supérieure.

Projet de loi 64 favorisant l'accès à la justice en matière familiale

RECOMMANDATIONS

SARPA doit avoir le pouvoir quasi judiciaire et le pouvoir de décider. L'autre partie n'a pas à être d'accord avec les chiffres présentés et les documents produits de bonne forme. Exemple : les talons de paie, les documents médicaux, etc.

SARPA doit avoir le droit d'aller jusqu'au bout du processus, même si l'une des parties ne veut pas.

SARPA n'innove pas, il ne fait qu'offrir une avenue similaire à la médiation et au CRA, ainsi qu'aux demandes conjointes. Il permet à quelqu'un qui a une bonne entente de régler son problème pour quelque 275 \$. Cependant, deux individus qui ne veulent pas investir dans le système judiciaire lors d'un réajustement de pension peuvent se prévaloir de la médiation. (Après quelques séances gratuites, ils en arrivent à une convention qui peut être entérinée par le Tribunal pour la modique somme de 124 \$.)

CEUX QUI SONT DESSERVIS PAR SARPA :

Ceux qui ont eu un jugement et qui, après avoir dépassé la phase acrimonieuse de la rupture, se retrouvent dans une phase d'entente parentale relative.

Ceux dont les deux parties ne veulent pas défrayer les honoraires d'avocats et qui préalablement s'entendent en tenant compte des bénéfices encourus.

Dans le meilleur des mondes, SARPA aurait pu élargir davantage ses politiques afin de permettre à plus de gens d'utiliser ses services.

Trop de situations sont ignorées, dont les pensions alimentaires accordées aux enfants majeurs, et dont le débiteur doit défrayer les coûts d'une modification lorsqu'il découvre que ce ou ces jeune(s) adulte(s) ne va (ou ne vont) plus à l'école depuis plusieurs années. (Les coûts varient entre 2 000 \$ et 4 500 \$.) Trop dispendieux ! Certains débiteurs n'iront pas faire annuler ou réajuster la ou les pension(s) à cause des honoraires d'avocats. Ceux-ci devraient donc être en mesure de bénéficier des services du SARPA.

SARPA devrait également permettre que le dossier ouvert chemine jusqu'à la conclusion du processus, et ce, même si la partie adverse refuse systématiquement toute coopération.

Un délai de trente (30) jours devrait être respecté, suite à la décision du SERPA, pour un réajustement de pension alimentaire. Ceci permettrait aux parents en désaccord avec cette décision d'entamer ensuite des procédures en Cour Supérieure.