



**STRATÉGIE DU DROIT DE LA FAMILLE AXÉ SUR L'ENFANT
ÉVALUATION FORMATIVE
Sommaire, recommandations et réponse de la direction**

Novembre 2005

**Division de l'évaluation
Section de l'intégration et de la coordination de la politique**



TABLE DES MATIÈRES

1. INTRODUCTION.....	1
2. CONSTATATIONS MAJEURES, RECOMMANDATIONS ET RÉPONSE DE LA DIRECTION	7
3. CONCLUSION	15

1. INTRODUCTION

1.1. Contexte

Depuis longtemps, le ministère de la Justice élabore des orientations et soutient des programmes et des services visant à minimiser les effets négatifs de la séparation et du divorce sur les enfants canadiens, et à aider les familles et le système de justice à s'attacher aux besoins des enfants. La SDFAE bénéficie de plus de vingt-cinq ans d'actions fédérales, provinciales et territoriales dans ce domaine.

En 1996, à la suite d'une série d'études fédérales-provinciales-territoriales et de consultations menées auprès de la population et d'autres administrations, le Gouvernement du Canada a annoncé l'Initiative sur les pensions alimentaires pour enfants. Le ministère de la Justice a reçu un mandat quinquennal pour réaliser sept objectifs, notamment :

- modifier la *Loi sur le divorce* et d'autres lois fédérales afin de présenter des Lignes directrices sur les pensions alimentaires pour enfants et de mettre à la disposition des provinces et des territoires des outils supplémentaires en matière d'exécution des ordonnances alimentaires;
- modifier la *LAEOEF* et la *LSDP* de façon à renforcer les mécanismes d'exécution et à renforcer l'aide fédérale accordée pour les programmes d'exécution des provinces et des territoires afin que les obligations alimentaires familiales soient respectées;
- mener une campagne d'information générale pour que la population connaisse et comprenne mieux les obligations alimentaires familiales;
- mettre sur pied un programme d'éducation coopératif à l'intention des fonctionnaires de la justice, des fournisseurs de services dans ce domaine et de la population;

- fournir aux provinces et aux territoires une aide financière afin de leur permettre d'offrir des services innovateurs, efficaces et rentables pour aider les parties à obtenir une ordonnance de pension alimentaire pour enfants;
- fournir aux provinces et aux territoires une aide financière pour l'amélioration de leurs programmes d'exécution des ordonnances, et
- mener des recherches pour contrôler les répercussions des lignes directrices sur les aliments pour enfant et les nouvelles mesures d'exécution.

La SDFAE vise à élargir le programme de soutien financier des services de justice aux familles, auparavant situé dans l'Initiative sur les pensions alimentaires pour enfants, à augmenter l'effectif des ressources judiciaires pour les TUF et à présenter des réformes législatives portant sur la garde, le droit de visite, les aliments et l'exécution.

L'élément législatif de la SDFAE a été le projet de loi C-22, *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 la Loi sur les juges et d'autres lois en conséquence*. Ce projet de loi est mort au feuillet en novembre 2003 du fait de la prorogation du Parlement en vue des élections. L'actuel gouvernement étudie toujours quand et comment aborder ces réformes au Parlement. Les constatations de cette évaluation reflètent le fait que le projet de loi n'a pas été adopté.

1.2. Aperçu de la SDFAE

La SDFAE a pour orientation générale d'aider à mettre sur pied et à maintenir un système de justice pour les familles axé sur les enfants, qui permette :

- i) de minimiser les éventuelles répercussions négatives d'une séparation ou d'un divorce sur les enfants;
- ii) de procurer aux parents les outils dont ils ont besoin pour conclure des ententes parentales qui sont dans l'intérêt de l'enfant;
- iii) de veiller à ce que la procédure juridique soit fondée davantage sur la collaboration et à ce que le recours aux tribunaux soit limité aux cas les plus difficiles..

La SDFAE dispose de trois grands volets : les réformes législatives, les subventions et les contributions pour les programmes et les services de justice aux familles, les tribunaux unifiés de la famille (TUF).

Réformes législatives : L'ancien projet de loi C-22 a été déposé en deuxième lecture le 20 février 2003. Il aurait modifié les dispositions sur la garde et le droit de visite afin d'instaurer un nouveau modèle fondé sur les responsabilités des parents. Dans la réforme proposée, les expressions « garde » et « accès » étaient supprimées de la *Loi sur le divorce* et une liste de critères aurait été créée pour aider à déterminer « l'intérêt supérieur de l'enfant ». Si les parents n'arrivent pas à s'entendre ou qu'il y a violence familiale, le tribunal rend une « *ordonnance parentale* », qui précise les responsabilités parentales. Cette démarche met en valeur l'intérêt supérieur de l'enfant et s'attache à ce que l'arrangement obtenu entre les parents corresponde aux besoins propres de leur enfant.

Le projet de loi comportait également des dispositions visant à rendre plus efficace le fonctionnement des programmes fédéraux d'exécution des obligations alimentaires, en particulier la *Loi d'aide à l'exécution des ordonnances et des ententes familiales*. De plus la *Loi sur la saisie-arrêt et la distraction des pensions* aurait été modifiée de manière à accorder la priorité aux obligations alimentaires familiales sur toute autre obligation.

Services aux familles : L'administration fédérale ne dispense pas directement de services aux parents séparés ou divorcés, cette responsabilité incombe aux provinces et aux territoires. Elle a toutefois pris l'engagement d'aider à mettre sur pied et à maintenir des services de justice aux familles, puis à les promouvoir. Il s'agit notamment de services de médiation, de formation parentale et de diverses activités d'information et de soutien pour aider les parents à prendre des décisions quant au bien-être de leurs enfants et à obtenir des arrangements axés sur ceux-ci. Le soutien fédéral à ces services se fait dans le cadre de la SDFAE par l'entremise du d'un Fonds du droit de la famille axé sur l'enfant.

Tribunaux unifiés de la famille (TUF) : Depuis 1977, les administrations fédérales, provinciales et territoriales collaborent à la création de TUF en vue de diminuer la complexité de la justice familiale à deux paliers et les frais inhérents à celle-ci pour les personnes aux prises avec des problèmes qui relèvent du droit de la famille. Les juges de nomination fédérale qui président les TUF sont compétents pour juger tous les aspects de ces affaires. Les TUF dispensent également aux familles une gamme de services extrajudiciaires et communautaires. Il existe actuellement

des TUF dans sept provinces : Terre-Neuve, l'Île-du-Prince-Édouard, la Nouvelle-Écosse, le Nouveau-Brunswick, l'Ontario, le Manitoba et la Saskatchewan.

L'ancien projet de loi C-22 devait modifier la *Loi sur les juges* pour pouvoir nommer 62 nouveaux juges des TUF. Ces nouvelles ressources judiciaires devaient favoriser l'expansion des TUF dans les provinces et territoires intéressés. Le ministre de la Justice aurait décidé de la répartition de ces ressources entre les provinces et territoires qui lui en auraient fait la demande après examen de toutes les propositions de TUF. Jusqu'à 75 pour 100 des postes ainsi créés devaient provenir de la nomination de juges de juridiction provinciale ou territoriale, ce qui aurait eu pour effet de libérer les ressources consacrées auparavant par les provinces et les territoires à leurs traitements. Les provinces et les territoires devaient réinvestir de façon permanente ces économies dans leurs services de justice aux familles.

Les Services d'aide au droit familial du ministère administrent en outre trois services fédéraux se rapportant à la justice familiale – le programme d'aide à l'exécution des ordonnances et des ententes familiales, le Bureau de saisie-arrêt et de distraction de pensions et le Bureau d'enregistrement des actions en divorce.

1.3. Ressources

La SDFAE a obtenu la somme de 163 025 379 \$ sur cinq ans. Au moins 70 % de ces ressources servent à seconder directement les services de justice familiale par transfert aux provinces et aux territoires (42 %) et par l'expansion des Tribunaux unifiés de la famille (28 %).

1.4. Clientèles cibles

Les enfants et leurs familles sont les bénéficiaires de la SDFAE par l'entremise de groupes intermédiaires, dont beaucoup représentent l'action de première ligne de la SDFAE et qui sont en contact direct avec les familles. Il s'agit notamment :

- des services provinciaux et territoriaux de droit de la famille, notamment les programmes d'exécution des ordonnances alimentaires;
- des juges des tribunaux de la famille, des avocats et des médiateurs qui travaillent dans le domaine du droit de la famille;
- des professionnels et du personnel de soutien dispensant des services de droit de la famille et des services connexes;

- du personnel des programmes de vulgarisation et d'information juridiques.

1.5. Contexte de l'évaluation

L'évaluation a reçu pour mandat d'examiner les questions de gestion, de coordination et de mise en œuvre de la SDFAE, de ses premiers résultats ainsi que l'appréciation des participants des réalisations obtenues jusqu'à présent.

Les constatations sont censées intéresser le ministère de la Justice, les autres ministères et organismes fédéraux travaillant à des questions de droit de la famille et les fonctionnaires provinciaux et territoriaux qui sont des partenaires importants de la SDFAE.

1.6. Méthodologie

Les constatations sont censées intéresser le ministère de la Justice, les autres ministères et organismes fédéraux travaillant à des questions de droit de la famille et les fonctionnaires provinciaux et territoriaux qui sont des partenaires importants de la SDFAE.

L'examen a porté sur 17 documents et sur d'autres données écrites fournies par des fonctionnaires du MJ en réponse à des demandes. Les constatations consécutives à ces examens ont été analysées en même temps que celles obtenues à partir des entrevues des personnes interrogées.

2. CONSTATATIONS MAJEURES, RECOMMANDATIONS ET RÉPONSE DE LA DIRECTION

On présente ici les constatations consécutives à l'examen des documents et des données et aux entrevues, ainsi que les recommandations et les réponses de la direction.

Question: Gestion et coordination

Gestion et coordination

On a évalué si les ressources humaines et financières dont dispose la SDFAE ainsi que les mécanismes de gestion et de coordination en place conviennent pour réaliser la SDFAE, au MJ comme chez ses partenaires. On a aussi évalué dans quelle mesure la stratégie de mesure du rendement de la SDFAE a été appliquée jusqu'à présent.

La SDFAE est gérée et coordonnée grâce à la collaboration étroite des fonctions centrales liées à la section FEA et à des relations moins soutenues avec d'autres éléments. Les mécanismes de gestion et de coordination en place permettent à la Stratégie de progresser efficacement; toutefois, il pourrait y avoir des avantages à créer des liens plus étroits et plus réguliers entre la direction, le personnel et les composantes secondaires de la Stratégie. Selon quelques participants, il serait avantageux que les relations soient plus étroites et plus régulières avec les éléments plus éloignés, ce qui susciterait une orientation plus affirmée pour la SDFAE.

Recommandation 1 : Que le MJ recherche des moyens d'établir des liens plus étroits et plus réguliers entre la Section de la famille, des enfants et des adolescents, première responsable de la Stratégie, et les autres centres de responsabilité participant à la Stratégie tels que le Service des affaires judiciaires, des cours et des tribunaux administratifs (SAJCTA), les SADF et le Centre canadien de la statistique juridique afin de donner à la SDFAE une orientation stratégique plus forte.

Réponse de la direction:

D'accord. La direction de FEA a été quelque peu surprise de cette recommandation. Des liens très forts existent déjà entre FEA et les divers partenaires de la Stratégie. Des réunions ont lieu régulièrement pour discuter de préoccupations communes, parfois même une fois la semaine; des communications par courriel ou par téléphone circulent constamment entre tous les services de FEA et les collègues du SAJCTA, des SADF, du Droit international privé (DIP) et du CCSJ. Ces discussions portent sur des questions de fond et d'orientation stratégique.

Le directeur des SADF et le directeur général du CCSJ sont membres du CCHF et tous les partenaires de la Stratégie au ministère sont invités à participer aux réunions du CCHF comme à celles avec les intervenants, pour participer aux discussions ou faire des présentations. De même, tous les partenaires de la Stratégie au ministère et le CCSJ sont membres des divers sous-comités FPT du CCHF-JF (Établissement et Exécution réciproques, Recherche) et des groupes de travail particuliers que co-préside FEA.

Reconnaissant qu'à certains égards, il semble nécessaire de renforcer les liens, la direction prévoira des réunions trimestrielles avec l'ensemble des partenaires de la SDFAE.

Le CCHF-Justice familiale et ses sous-comités et groupes de travail sont un mécanisme efficace de collaboration nationale pour les questions de justice familiale.

Le travail du Sous-comité de la recherche du CCHF a cependant été mal centré jusqu'à présent ; celui-ci a eu des difficultés à établir un calendrier de recherche au niveau national. On reconnaît le besoin urgent d'améliorer les données de la recherche et de l'évaluation, mais il y a eu peu d'engagements en ce sens jusqu'à présent. Le Sous-comité de la recherche aborde le sujet dans le cadre d'une planification stratégique qui arrive presque à son terme.

Recommandation 2 : Que le Sous-comité de la recherche du CCHF travaille en collaboration pour mettre en œuvre le plan stratégique qui répondra à la nécessité de disposer d'un calendrier national de recherche mieux orienté, que pourra discuter et approuver le CCHF-JF. On recommande que ce sous-comité crée des groupes de travail

pour répondre aux priorités de la recherche, en ce qui concerne notamment l'évaluation des SJF.

Réponse de la direction:

D'accord. Le Sous-comité de la recherche du CCHF-JF a déjà mis en œuvre les deux recommandations. À sa récente réunion de juin 2005, trois groupes de travail ont été créés pour traiter des questions prioritaires définies dans le Plan stratégique du Sous-comité pour 2004-2005 : Évaluation des services d'aide pour recalculer les aliments, Recherche sur l'application du droit de visite, Pension alimentaire du conjoint. À cette même réunion, le Sous-comité a accepté de rédiger un plan de travail pour soumettre à l'approbation du CCHF-JF à sa prochaine réunion. Le Plan de travail a été rédigé et sera présenté à la réunion du CCHF-JF de décembre 2005 à Vancouver.

Il faut aussi faire remarquer que certains des obstacles à la collaboration en matière de recherche entre les diverses administrations existent encore, surtout au niveau financier. Il est très difficile de financer conjointement des projets, compte tenu des restrictions imposées aux dépenses et aux fonds consacrés aux activités de recherche conjointes.

Une solution serait d'avoir une enveloppe distincte pour financer les activités de recherche et d'évaluation dans laquelle pourraient puiser les provinces et les territoires; cela pourrait encourager les administrations à combiner leurs efforts.

Mesure du rendement

La stratégie de mesure du rendement de la SDFAE est en principe acquise et les mesures du rendement semblent claires, bien comprises et pertinentes aux activités entreprises et aux résultats recherchés.

Il est prématuré d'évaluer la qualité des données des rapports, toutefois on s'inquiète de ce que la haute direction ne prête pas suffisamment attention au processus de mesure du rendement et de ce que les contraintes de capacité et de volume de travail n'aboutissent à des données de piètre qualité si de nouveaux engagements ne sont pas pris envers le processus et s'il n'y a pas suivi plus strict des progrès.

Recommandation 3 : Que FEA, en collaboration avec la Division de l'évaluation, fasse une étude détaillée de la stratégie de la mesure du rendement pour déterminer la qualité de l'information recueillie et dans quelle mesure cette information pourra étayer une évaluation sommative. Cette étude devrait inclure une analyse des indicateurs énoncés à la section sur la stratégie de la mesure du rendement du CGRR et que l'on entend utiliser pour faire rapport des résultats à plus long terme et déceler les pratiques exemplaires dans les diverses administrations.

Réponse de la direction:

D'accord. Comme les modifications de la *Loi sur le divorce* n'ont pas été adoptées et que l'expansion des TUF n'a pas été confirmée, la section du CGRR sur la Stratégie devra être revue. Cet examen étudiera les résultats, les extraits directs et intermédiaires ainsi que leurs indicateurs de mesure du rendement respectifs. En même temps, des coordonnateurs et des gestionnaires de la Stratégie devront vérifier si l'organisation et les méthodes de collecte ou d'extraction de leurs données leur permettent d'établir des rapports efficaces sur les résultats et les extraits de leurs activités en vue d'étayer une évaluation sommative.

Question: Mise en oeuvre et premiers résultats

Une grande partie du budget de la SDFAE va au financement de l'aide aux programmes et aux services provinciaux et territoriaux. Des restrictions dans les mécanismes de financement disponibles, notamment l'impossibilité de financer des ententes pluriannuelles résultant du gel de l'allocation annuelle de 4 000 000 \$ en S et C pendant les années 3 à 5 de la Stratégie, une absence de prévisibilité du financement à plus long terme et de fréquents retards dans les décisions de financement, tous ces facteurs mis ensemble constituent une importante barrière à la réalisation des objectifs de la SDFAE car ils empêchent toute planification à plus long terme et l'élaboration de programmes et de services pluriannuels stables qui pourraient contribuer à la réalisation de ces objectifs.

Quatre provinces ont déjà remis des propositions pour la création ou l'expansion de TUF, mais la mise en place de ces TUF ne pourra se faire sans l'adoption d'une modification obligatoire de la *Loi sur les juges*. Bien que l'absence d'une telle modification législative ait été le principal obstacle à des progrès en ce domaine, quelques administrations ne souhaitent pas créer ces TUF pour l'instant, car elles portent leur attention et leurs ressources vers d'autres domaines du droit

de la famille tels que les programmes et les services rattachés aux tribunaux et estiment que, pour l'instant, elles peuvent obtenir nombre des avantages de ces TUF sans avoir à absorber le coût de leur mise en œuvre.

Le projet de loi C-51 (déposé le 20 mai 2005) qui inclut une modification pour permettre la nomination de 27 juges supplémentaires pour les TUF a été soumis à l'étude du Parlement à la session d'automne 2005.

Même si le projet de loi C-22 n'a pas été adopté, la SDFAE a bien avancé dans tous les domaines et a réalisé les extrants prévus dans tous ceux qui ne dépendaient pas de l'adoption du projet de loi. À titre d'exemple:

- Des réformes législatives continuent d'être élaborées, particulièrement à propos de l'exécution des obligations alimentaires au Canada et en vertu d'ententes et de conventions internationales sur des questions de droit de la famille.
- Les orientations en droit de la famille avancent aussi, avec la mise au point d'actions de VIJ, d'information et de formation en rapport avec les principes inscrits au projet de loi C-22.
- Les Services d'aide au droit familial a obtenu de renforcer les services fédéraux de localisation et de saisie-arrêt.
- Le service d'élaboration des programmes a soutenu des programmes et des services provinciaux et territoriaux de justice aux familles ; il a financé des projets correspondant aux objectifs et aux priorités de la SDFAE.
- Le service de recherche entreprend plusieurs de ses propres études sur la justice aux familles et seconde activement la coordination de la recherche et de l'évaluation provinciale et territoriale ainsi que la préparation du programme national de recherche sur la justice aux familles. Le CCSJ avance dans ses deux enquêtes nationales sur les programmes d'exécution des ordonnances alimentaires et sur les juridictions civiles. Toutefois, les mécanismes fédéraux de financement et les processus décisionnels ont suscité des retards dans le financement des subventions et des contributions par le FJFAE et à l'évidence restreignent le type de projet que les provinces et les territoires pourraient concrétiser, ce qui est contraire aux objectifs de la SDFAE. Du fait que le financement est imprévisible à long terme, et

même d'un exercice à l'autre, les projets sont souvent de moindre envergure, plus frileux que si le financement était plus prévisible.

- Selon quelques observateurs, le Sous-comité de la recherche du CCHF n'avance pas aussi bien que l'on avait espéré dans la préparation d'un programme national de recherche et pour la collaboration à des projets conjoints de recherche ou d'évaluation sur des questions de justice aux familles. Les mécanismes de financement peuvent en être la cause, car ils restreignent la façon dont le ministère lui-même peut financer des recherches conjointes. Le principal obstacle toutefois semble être le manque de ressources et en conséquence l'hésitation des provinces et des territoires à engager beaucoup de temps et de ressources pour les fonctions de recherche et d'évaluation.

Question: Élaboration des programmes

Les principaux domaines d'action (PDA) correspondent aux priorités fédérales, provinciales et territoriales et ont abouti à des projets financés par le Fonds de la justice familiale axée sur l'enfant qui suivent ces priorités. La pondération accordée à ces PDA a été trouvée conforme aux objectifs de la SDFAE et a été suivie la plupart du temps, sauf pour la recherche et l'évaluation. On s'attend à ce que les dépenses en recherche et en évaluation atteignent les cibles à mesure que progresse la Stratégie, car ces activités prendront de plus en plus d'importance les dernières années de la Stratégie.

En revanche, on a constaté au début que les rapports sur les progrès des provinces et des territoires n'étaient pas suffisamment détaillés et n'utilisaient pas suffisamment de termes et de mesures communes. Le ministère de la Justice a entrepris une évaluation des besoins pour déterminer le genre d'informations dont avaient besoin les administrations pour améliorer la qualité des rapports; à la suite de cette étude, un Manuel sur la mesure du rendement a été rédigé pour guider les administrations.

Recommandation 4 : Que le service d'élaboration des programmes continue d'assurer un suivi et produise des rapports d'étape par province et territoire afin de disposer d'informations plus substantielles sur le résultat des projets en termes d'avantages retirés par les enfants et les parents.

Réponse de la direction:

D'accord. En s'inspirant de la première évaluation des besoins qui a été remise au Secrétariat du Conseil du Trésor en janvier 2005 et du « Résumé des activités du Fonds du droit de la famille axé sur l'enfant pour 2003-2005 » qui vient d'être terminé, le service d'élaboration des programmes produira un rapport annuel non officiel pour souligner les progrès réalisés à l'égard des services financés par le Fonds du droit de la famille axé sur l'enfant, par province et par territoire. Les progrès seront déterminés en fonction des indicateurs de rendement énoncés dans le CGRR fédéral et en fonction des mesures de rendement et des stratégies relatives à l'évaluation soumises par les provinces et les territoires.

Question: Évaluation des projets jusqu'à présent

La démarche générale reflétée dans l'ancien projet de loi C-22 convient toujours pour atteindre les objectifs de la SDFAE. Aucune lacune, aucun problème apparent n'ont surgi depuis le dépôt du projet de loi il y a deux ans.

La loi n'ayant pas été adoptée et vu le temps requis pour mettre en œuvre la Stratégie, entreprendre des recherches et recueillir l'information sur le rendement, il était prématuré à ce stade d'évaluer les incidences de la Stratégie, voulues ou pas, et de noter l'expérience acquise de ces incidences. Bien qu'à ce jour, la Stratégie donne généralement entièrement satisfaction et que ses éléments progressent bien, l'absence de mécanismes efficaces de rapport, nécessaires pour évaluer les résultats à moyen et à plus long termes, soulève quelques inquiétudes.

Le fait que la réforme de la *Loi sur le divorce* n'ait pas été adoptée reste l'obstacle le plus important pour qu'avance la SDFAE, malgré cela, elle a dans son ensemble énormément progressé dans de nombreux domaines.

Toutes les activités prévues et tous les résultats associés ont été réalisés, à l'exception de ceux que rend impossible le fait de ne pas avoir adopté la loi ; les résultats immédiats qu'il était possible d'atteindre ont été atteints comme prévu.

3. CONCLUSION

Cette évaluation provisoire de la SDFAE a examiné la mise en œuvre de celle-ci, apprécié les résultats obtenus jusqu'à présent pour atteindre ses objectifs, précisé les obstacles susceptibles de s'opposer à la réalisation de ces objectifs et l'état de ce qui a été accompli dans le cadre de la SDFAE pour contrôler le rendement dans tous ses éléments. Les conclusions, les recommandations, les réponses de la direction et un plan d'action figurent dans le tableau ci-joint.