



**Les enfants d'abord : Rapport au Parlement
concernant les dispositions et
l'application des *Lignes directrices fédérales
sur les pensions alimentaires
pour enfants***

Volume 1

Avis aux lecteurs

Certaines des citations figurant dans le présent rapport renvoient à des publications *à venir*. Ces documents n'avaient pas encore été publiés au moment où le présent rapport était sous presse, mais ils sont peut-être disponibles maintenant. Veuillez consulter la liste des publications du ministère de la Justice sur le site Web du Ministère : www.canada.justice.gc.ca

Données de catalogage avant publication de la Bibliothèque nationale du Canada

Vedette principale au titre :

Les enfants d'abord : rapport au Parlement concernant les dispositions et l'application des Lignes directrices fédérales sur les pensions alimentaires pour enfants

Comprend les Vol. 1 et 2.

Publ. aussi en anglais sous le titre : Children come first: a report to Parliament reviewing the provisions and operation of the Federal Child Support Guidelines.

Publ. aussi sur l'Internet.

Le présent rapport peut être reproduit, en tout ou en partie, par quelque moyen que ce soit, sans frais et sans qu'il soit nécessaire de demander la permission du ministère de la Justice, pourvu que toutes les précautions raisonnables soient prises pour assurer l'exactitude des documents reproduits, que le ministère de la Justice soit désigné comme source et qu'on ne présente pas la reproduction comme une version officielle du rapport original.

© Sa Majesté la Reine du chef du Canada (2002)
(Ministre de la Justice et Procureur général du Canada)

N° de cat. J2-186/2002-1F
ISBN 0-662-87077-8

1. Pension alimentaire pour enfants -- Droit -- Canada.
I. Canada. Ministère de la Justice.

KE600.C44 2002 346.7101'72
C2002-980119-2

JUS-786-1



TABLE DES MATIÈRES

Avant-propos du Ministre.....	iii
Introduction	v

VOLUME 1

I. <i>Lignes directrices fédérales sur les pensions alimentaires pour enfants</i> : un examen détaillé	1
II. Soutien des services de justice familiale	29

Annexes

Annexe 1 : Chronologie des événements qui ont précédé le dépôt du Rapport.....	42
Annexe 2 : Modifications aux règles fiscales s'appliquant aux pensions alimentaires pour enfants	44
Annexe 3 : Enquête sur les pensions alimentaires pour enfants au titre de la <i>Loi sur le divorce</i>	47
Annexe 4 : Tableaux supplémentaires — Enquête sur les pensions alimentaires pour enfants.....	49



INTRODUCTION

Le dépôt de ce rapport au Parlement respecte l'engagement prévu par la loi du ministre de la Justice de faire rapport au Parlement sur les résultats du Projet concernant les pensions alimentaires pour enfants qui a été mis en œuvre il y a cinq ans. Le premier volume contient de l'information sur la mise en œuvre et les résultats de recherches connexes menées par le ministère fédéral de la Justice. Les annexes qui constituent le deuxième volume contiennent des renseignements additionnels et de l'information sur les recherches qui seront utiles aux lecteurs.

Le gouvernement du Canada a fait un pas de géant dans la réforme du système des pensions alimentaires pour enfants lorsqu'il a mis en œuvre le Projet concernant les pensions alimentaires pour enfants. Le Projet a remporté un franc succès. Il a permis de fixer partout au pays des montants équitables, cohérents et prévisibles de pensions alimentaires pour les enfants dont les parents sont séparés ou divorcés et de prendre toutes les mesures pour s'assurer que les enfants reçoivent la totalité de ces pensions en temps opportun.

Les Lignes directrices ont permis de réduire les conflits et les tensions entre les parents en rendant le calcul des pensions alimentaires pour enfants plus objectif et en améliorant l'efficacité du processus juridique dans une mesure telle que la plupart des parents calculent maintenant les montants des pensions alimentaires sans l'aide des tribunaux.

Lorsqu'il a examiné l'application et les dispositions des Lignes directrices, le ministère de la Justice a consulté des membres de la profession juridique et collaboré avec les gouvernements provinciaux et territoriaux. De plus, le Ministère a sollicité l'opinion du public dans le cadre de consultations et de groupes de discussion. Les travaux de deux comités parlementaires ont aussi facilité cet examen : le Comité sénatorial permanent des affaires sociales, des sciences et de la technologie et le Comité mixte spécial sur la garde et le droit de visite des enfants.

Bien que les Lignes directrices aient remporté un franc succès, le Ministère, à la suite de son examen, a fait des recommandations en vue d'en améliorer certains aspects. Par conséquent, le présent rapport inclut les recommandations du gouvernement du Canada concernant la modification des Lignes directrices.

Ministre de la Justice
et Procureur général du Canada



Minister of Justice
and Attorney General of Canada

L'honorable/The Honourable Martin Cauchon

Ottawa, Canada K1A 0H8



J'ai le plaisir de présenter *Les Enfants d'abord : Rapport au Parlement concernant les dispositions et l'application des Lignes directrices fédérales sur les pensions alimentaires pour enfants*, conformément aux dispositions de l'article 28 de la *Loi sur le divorce*.

Le 1^{er} mai 1997, lorsque les Lignes directrices sont entrées en vigueur, elles ont changé de façon importante la manière dont les parents canadiens déterminent le montant des pensions alimentaires pour enfants. Cinq ans plus tard, nous pouvons dire qu'elles sont efficaces. Les montants des pensions alimentaires pour enfants sont maintenant établis de façon prévisible et uniforme, garantissant aux enfants l'appui financier dont ils ont besoin de la part des deux parents divorcés. Les Lignes directrices ont réduit les conflits et les tensions entre les parents en rendant le calcul des ordonnances des pensions alimentaires plus objectif. Ceci, en retour, a amélioré l'efficacité du processus judiciaire, et la plupart des parents peuvent maintenant établir le montant des pensions alimentaires sans se présenter devant le tribunal.

Le succès des Lignes directrices n'aurait pas été possible sans les efforts soutenus des deux ressorts de gouvernement et sans la contribution du milieu juridique et du public canadien. J'aimerais féliciter le Groupe de travail fédéral-provincial-territorial sur la mise en œuvre de la réforme du régime des pensions alimentaires pour enfants, le Comité fédéral-provincial-territorial sur le droit de la famille et le Comité consultatif sur les pensions alimentaires pour enfants pour leur précieux travail.

Canada



I. **LIGNES DIRECTRICES FÉDÉRALES SUR LES PENSIONS ALIMENTAIRES POUR ENFANTS : UN EXAMEN DÉTAILLÉ**

Article 28 de la *Loi sur le divorce*

Le ministre de la Justice procède à l'examen détaillé, d'une part, de l'application des lignes directrices fédérales sur les pensions alimentaires pour enfants et, d'autre part, de la détermination des aliments pour enfants. Il dépose son rapport devant chaque chambre du Parlement dans les cinq ans suivant l'entrée en vigueur du présent article.

Lorsqu'elles sont entrées en vigueur en 1997, les *Lignes directrices fédérales sur les pensions alimentaires pour enfants* ont considérablement changé la façon dont les tribunaux canadiens déterminaient le montant des pensions alimentaires. Cinq ans plus tard, il est clair qu'elles fonctionnent bien. Les montants de pension alimentaire pour enfants sont prévisibles et cohérents, et la plupart des parents les établissent sans recourir aux tribunaux.

Néanmoins, il y a matière à amélioration dans le libellé et le fonctionnement de la loi. Ce volume traite de divers aspects des Lignes directrices et recommande des mesures de réforme. Pour une analyse de certaines dispositions des Lignes directrices et de la *Loi sur le divorce*, les lecteurs sont invités à consulter l'examen article par article effectué dans le volume 2.

La présente partie du rapport explique comment, depuis 1997, le ministère fédéral de la Justice collabore avec ses homologues des provinces et des territoires pour faire appliquer les Lignes directrices partout au Canada. Les diverses activités comprennent : le financement des services de droit de la famille dans toutes les provinces et dans tous les territoires; la tenue de campagnes de sensibilisation et d'information publiques à l'intention des parents, des juges et des avocats; l'exécution d'un programme de recherche exhaustif; et la collaboration avec les provinces et les territoires pour améliorer l'exécution des ordonnances alimentaires.

CONTEXTE

À la fin des années 80, bien des parents qui se séparaient ou divorçaient, de même que des professionnels du droit de la famille et d'autres personnes intéressées, cherchaient de meilleures façons d'établir le montant du soutien financier payé par les parents pour leurs enfants.

Selon les critiques, le système en place à l'époque pour établir les montants de pension alimentaire pour enfants donnait des montants trop faibles, incohérents et imprévisibles. Le manque de prévisibilité était une source de préoccupation, puisqu'il portait les parents à s'adresser aux tribunaux pour fixer ces montants, ce qui faisait augmenter les coûts de la séparation ou du divorce et aggravait les conflits et pressions sur le système de droit de la famille.

En 1990, les ministres de la Justice et procureurs généraux fédéral, provinciaux et territoriaux ont chargé le Comité fédéral-provincial-territorial sur le droit de la famille d'examiner ces questions et de proposer des améliorations au système de droit de la famille.



Le travail du Comité du droit de la famille a fait l'objet d'une série de rapports et d'études publiés entre 1991 et 1995, dont deux documents de consultation publique : *Groupe de soutien à l'enfance : Pensions alimentaires pour enfants - Document de travail public* (juin 1991), et *Implications financières des Lignes directrices sur les pensions alimentaires pour enfants* (mai 1992)¹.

Dans son document intitulé *Rapport et recommandations sur les pensions alimentaires pour enfants* (janvier 1995)², le Comité a proposé d'instaurer des lignes directrices sur les pensions alimentaires pour enfants dans le cadre de la *Loi sur le divorce* afin d'aider les parents, les juges et les avocats à fixer les montants des pensions alimentaires pour enfants. Ces lignes directrices devaient permettre d'établir ces montants de pension en fonction du nombre d'enfants en cause et du revenu du parent payeur.

À cette époque, les Canadiens critiquaient le traitement fiscal des paiements de pension alimentaire. Beaucoup estimaient injuste que les parents payeurs de pensions alimentaires pour enfants puissent déduire ces paiements de leur revenu imposable, tandis que les parents bénéficiaires étaient imposés sur les montants reçus. Le régime fiscal de la déduction et de l'inclusion de la pension procurait un avantage fiscal lorsque le débiteur de la pension se trouvait dans une fourchette d'imposition plus élevée que le parent qui avait la garde, puisque l'épargne fiscale obtenue par la déduction dépassait le montant de l'impôt attribuable à l'inclusion. On considérait comme injuste que la possibilité d'une épargne fiscale dépende uniquement de l'écart du revenu entre les parents, et non des besoins des enfants.

De plus, de nombreux parents détestaient la lourdeur de la gestion des paiements et déductions à assurer tout au long de l'année d'imposition. En outre, juges, avocats et parents avaient constaté que les calculs de l'impôt à cette fin étaient tellement complexes qu'il devenait très difficile de calculer les montants de pension alimentaire pour enfants.

L'exécution constituait une troisième source de préoccupation. Bien des parents disaient que rien ne pouvait les assurer de recevoir en entier et à temps les paiements de pension alimentaire. Le gouvernement fédéral avait déjà aidé les provinces et les territoires en matière d'exécution en adoptant une loi autorisant la saisie du salaire de ses fonctionnaires qui se soustrayaient à leurs obligations alimentaires. Une autre loi permettait aux provinces et aux territoires de retracer les parents en défaut, en consultant les bases de données fédérales et de saisir des paiements du fédéral comme les remboursements d'impôt et les prestations de l'assurance-emploi. Mais bien des gens continuaient de penser que les gouvernements pouvaient faire davantage en matière d'exécution.

En mars 1996, le gouvernement du Canada a annoncé son intention de s'occuper de ces questions en améliorant la méthode de calcul et d'imposition des montants de pension alimentaire pour enfants et d'exécution des ordonnances, par les moyens suivants :

- modifier la *Loi sur le divorce* en y ajoutant des lignes directrices sur les pensions alimentaires pour enfants, afin d'aider les parents, les avocats et les juges à établir des montants de pension alimentaire à la fois équitables, prévisibles et cohérents, dans les cas de divorce, au profit des enfants;
- changer le traitement fiscal des paiements de pension alimentaire pour enfants, versés en vertu d'ordonnances ou d'ententes ultérieures au 1^{er} mai 1997, afin qu'ils ne soient plus considérés comme un revenu imposable pour le parent receveur ni comme déductibles du revenu imposable du parent payeur;
- adopter de nouvelles mesures et améliorer les services pour aider les organismes provinciaux et territoriaux d'exécution à s'assurer que les montants de pension alimentaire soient payés au complet et à temps.

¹ Comité fédéral-provincial-territorial sur le droit de la famille, *Pensions alimentaires pour enfants : document de travail public*, Ottawa. Ministère de la Justice, juin 1991; et Comité fédéral-provincial-territorial sur le droit de la famille, *Implications financières des Lignes directrices sur les pensions alimentaires pour enfants*, Ottawa. Ministère de la Justice, mai 1992.

² Comité fédéral-provincial-territorial sur le droit de la famille, *Rapport et recommandations sur les pensions alimentaires pour enfants*, Ottawa Ministère de la Justice du Canada, janvier 1995.



Dans le cadre de l'Initiative relative aux pensions alimentaires pour enfants, le ministère de la Justice du Canada a adopté les *Lignes directrices fédérales sur les pensions alimentaires pour enfants* et des mesures visant à améliorer l'exécution des ordonnances familiales. Parallèlement à une majoration du niveau maximum du supplément du revenu gagné compris dans la prestation pour enfants, le ministère des Finances et l'Agence des douanes et du revenu du Canada (auparavant Revenu Canada) ont mis en œuvre le nouveau traitement fiscal des paiements de pension alimentaire annoncé durant la même période (voir l'exposé détaillé sur les mesures fiscales à l'annexe 2).

L'INITIATIVE RELATIVE AUX PENSIONS ALIMENTAIRES POUR ENFANTS

L'Initiative relative aux pensions alimentaires pour enfants constituait un programme quinquennal comportant sept mesures principales³ :

- modifier la *Loi sur le divorce* et d'autres lois afin d'adopter les *Lignes directrices sur les pensions alimentaires pour enfants* et de fournir d'autres outils d'exécution pour aider les provinces et les territoires;
- renforcer l'aide fédérale relative aux modalités provinciales et territoriales d'exécution pour garantir le respect des ordonnances familiales;
- par une campagne de communication générale, sensibiliser davantage le public pour que les gens connaissent et comprennent mieux les obligations de soutien familial⁴;
- instaurer un programme d'éducation coopérative à l'intention des responsables provinciaux et territoriaux du système judiciaire, des fournisseurs de services judiciaires et du public;
- fournir une aide financière aux provinces et aux territoires pour la mise en œuvre de services innovateurs, efficaces et rentables afin d'aider les parents à établir le montant de la pension alimentaire destinée à leurs enfants;
- fournir aux provinces et aux territoires une aide financière leur permettant d'améliorer leurs programmes d'exécution des ordonnances alimentaires;
- faire des recherches pour surveiller les effets des lignes directrices sur les pensions alimentaires pour enfants et les nouvelles mesures d'exécution.

APERÇU DES LIGNES DIRECTRICES

Les *Lignes directrices fédérales sur les pensions alimentaires pour enfants* se résument à un ensemble de règles et de tables qui permettent de calculer le montant de la pension alimentaire que le parent payeur doit verser pour ses enfants⁵. Elles visent à promouvoir l'intérêt supérieur de ceux-ci et à leur garantir un niveau de soutien convenable

³ En ce qui a trait au succès de l'Initiative, le ministère de la Justice du Canada a mené une évaluation interne sur les éléments de ses programmes au lieu de s'attacher aux effets des modifications apportées aux lois.

⁴ Pour appuyer la mise en œuvre de l'Initiative et ainsi aider les parents, les professionnels du droit de la famille et les Canadiens en général, on a entrepris des activités fort variées de vulgarisation et de communication, dont une ligne d'information sans frais, des campagnes de publipostage, des publications et une campagne publicitaire. Pour de plus amples renseignements, voir le volume 2.

⁵ Entre 1991 et 1994, le ministère fédéral de la Justice a fait de nombreuses recherches au nom du Comité fédéral-provincial-territorial sur le droit de la famille pour établir la formule devant servir à calculer les montants des tables de pensions alimentaires pour enfants. À cette fin, il a fallu équilibrer les intérêts de toutes les parties et trouver une solution non seulement juste et équitable, mais aussi applicable. Par suite d'une évaluation approfondie des méthodes de séparation des coûts entre les parents, un processus portant sur les données statistiques concernant les dépenses pour les enfants, les données provenant des ordonnances et des consultations approfondies, le Comité a choisi la méthode dite de la règle du pourcentage fixe révisé. Voir Finnie, Ross, et coll., *Points saillant – Aperçu du programme de recherche visant à élaborer une formule canadienne de calcul des pensions alimentaires pour enfants*, Ottawa. Ministère de la Justice, Direction des communications et de la consultation, 1995; Finnie, Ross, et coll., *Aperçu du programme de recherche visant à élaborer une formule canadienne de calcul des pensions alimentaires pour enfant*. Ottawa. Ministère de la Justice, Direction des communications et de la consultation; Équipe sur les pensions alimentaires pour enfants, *Ligne directrices fédérales sur les pensions alimentaires pour enfants – Formule relative à la table des paiements : Rapport technique*, Ottawa. Ministère de la Justice (CSR-1997-1E/1F), 1997.



de la part des deux parents. Elles permettent aux parents d'établir un montant plus rapidement, plus facilement et à un coût moindre.

Les Lignes directrices (et la *Loi sur le divorce*, dont elles font partie) s'appliquent aux parents mariés légalement qui se séparent et demandent ensuite le divorce et aux parents déjà divorcés.

Les tables indiquant les montants de pension alimentaire pour chaque province et territoire sont produites conformément à la formule décrite dans les *Lignes directrices fédérales sur les pensions alimentaires pour enfants*. Chacune précise les montants en fonction de deux éléments : le revenu du parent qui paie la pension (appelé parent payeur) et le nombre d'enfants.

Les tables sont utiles pour les parents dont la situation est relativement simple. Cependant, en cas de circonstances spéciales, les Lignes directrices offrent une certaine latitude. Par exemple, il est possible d'ajuster les montants des tables pour tenir compte de dépenses spéciales, associées par exemple aux services de garderie, à des difficultés excessives ou à des ententes de garde partagée ou exclusive de parents qui ont un revenu exceptionnellement élevé et des enfants majeurs.

L'expression *lignes directrices* pourrait laisser croire que les règles et les tables de pensions alimentaires pour enfants ne servent qu'à titre de référence, ce qui est faux. En réalité, les juges doivent utiliser les Lignes directrices dans presque tous les cas. (La *Loi sur le divorce* permet quelques exceptions, notamment quand les deux parents s'entendent sur un montant que le juge estime raisonnable.) Cela peut aider les couples qui veulent conclure une entente de pension alimentaire pour enfants sans recourir aux tribunaux. Les parents peuvent consulter les tables de pensions alimentaires pour enfants pour savoir ce qu'un juge pourrait ordonner, ce qui peut les aider à décider d'un montant.

LIGNES DIRECTRICES PROVINCIALES ET TERRITORIALES

Depuis 1997, la plupart des provinces et territoires ont adopté des lignes directrices sur les pensions alimentaires pour enfants dans le cadre d'une loi. L'Alberta, qui est la seule exception, a appliqué les lignes directrices fédérales selon une note de pratique de la cour. Le volume 2 présente un examen complet des lignes directrices provinciales et territoriales sur les pensions alimentaires pour enfants.

IMPOSITION DES PENSIONS ALIMENTAIRES POUR ENFANTS

Parallèlement à la modification apportée à la *Loi sur le divorce* en vue d'introduire les *Lignes directrices fédérales sur les pensions alimentaires pour enfants*, le gouvernement fédéral a modifié la *Loi de l'impôt sur le revenu* afin de changer le traitement fiscal des paiements de pensions alimentaires pour enfants aux fins de l'impôt⁶.

L'ensemble de la réforme des pensions alimentaires pour enfants a été annoncé dans le budget fédéral de 1996. Il comprenait de nouvelles règles sur l'imposition des pensions alimentaires et majorait la prestation fiscale pour enfants. Avant la réforme des pensions alimentaires pour enfants, les personnes qui payaient une pension pouvaient en déduire les montants de leur revenu imposable, mais celles qui les recevaient devaient les considérer comme un revenu imposable.

UN PAS ASSURÉ EN AVANT

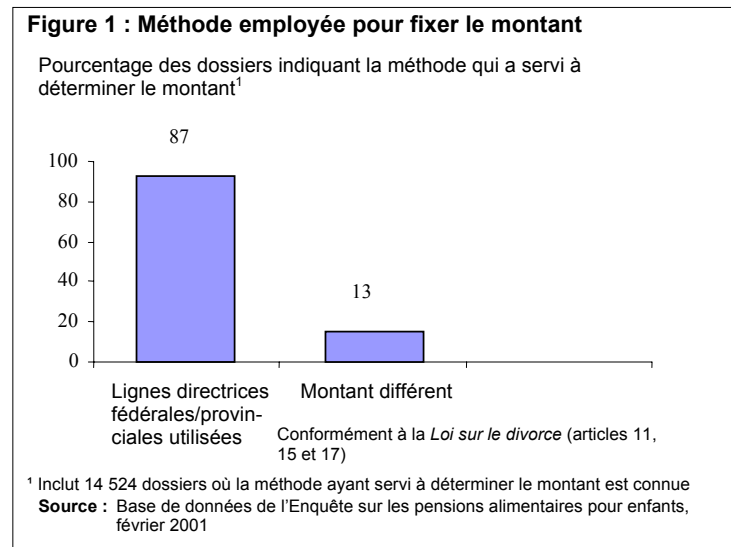
Depuis l'entrée en vigueur des Lignes directrices, en 1997, le ministère fédéral de la Justice se tient au courant de la façon dont les Canadiens emploient les Lignes directrices pour déterminer les montants de la pension alimentaire

⁶ D'autres renseignements sur la fiscalité figurent à l'annexe 2 du présent document.



pour enfants. Cela a permis au gouvernement de recueillir de précieux renseignements qu'il utilise maintenant pour actualiser et améliorer les Lignes directrices.

Une façon de jauger le succès des Lignes directrices consiste à examiner la fréquence de leur utilisation par les Canadiens, afin de calculer le montant de la pension alimentaire pour enfants (figure 1). La base de données de l'Enquête sur les pensions alimentaires pour enfants⁷, qui contenait en février 2001 des données sur 23 688 dossiers de divorce avec enfants de partout au Canada (sauf au Québec et au Nunavut), est à cet égard une source d'information particulièrement précieuse.



Dans le cas de 14 524 de ces dossiers, on sait que la méthode employée pour déterminer la pension alimentaire⁸. Dans la plupart des cas (87 %), on a eu recours aux Lignes directrices. Pour les autres, un « montant différent » a été fixé en vertu des articles 11, 15 et 17 de la *Loi sur le divorce*.

On peut aussi se reporter aux objectifs des Lignes directrices pour savoir dans quelle mesure celles-ci ont aidé les enfants et les parents canadiens (et les autres intéressés, tels les avocats, les juges et les médiateurs) à régler les questions de pension alimentaire. Les objectifs visent à aider les parents, les juges et les avocats à interpréter les *Lignes directrices fédérales sur les pensions alimentaires pour enfants* (voir la section 1⁹). Ces objectifs sont les suivants :

- établir des normes équitables en matière de soutien alimentaire des enfants afin de leur permettre de continuer de bénéficier des ressources financières des époux après leur séparation;
- réduire les conflits et les tensions entre époux en rendant le calcul du montant des ordonnances alimentaires plus objectif;
- améliorer l'efficacité du processus judiciaire en guidant les tribunaux et les époux dans la détermination du montant de telles ordonnances et en favorisant le règlement des affaires;
- assurer un traitement uniforme des époux et enfants qui se trouvent dans des situations semblables les unes aux autres.

⁷ Voir à l'annexe 3 la description de l'Enquête sur les pensions alimentaires pour enfants.

⁸ Ont été exclus de cette analyse les 2 260 dossiers dits « muets au sujet de la pension alimentaire pour enfants / ordonnance antérieure traitait de la pension alimentaire ». Enquête sur les pensions alimentaires pour enfants, février 2001.

⁹ L'examen des Lignes directrices article par article laisse supposer que les objectifs donnent les résultats escomptés (voir le volume 2).



Avec le concours des provinces et des territoires, le ministère fédéral de la Justice a fait faire des recherches en fonction de ces objectifs pour pouvoir déterminer dans quelle mesure les Lignes directrices sont efficaces. Les chercheurs se sont penchés sur plusieurs questions rattachées à chacun des quatre objectifs. Ils ont recueilli des renseignements sur les pensions alimentaires pour enfants provenant des cas de divorce et examiné les enquêtes menées, entre autres, auprès des parents, des avocats et des fournisseurs de services (notamment des médiateurs) en rapport avec le droit de la famille¹⁰.

OBJECTIF 1 : ÉTABLIR DES NORMES ÉQUITABLES EN MATIÈRE DE SOUTIEN ALIMENTAIRE DES ENFANTS AFIN DE LEUR PERMETTRE DE CONTINUER DE BÉNÉFICIER DES RESSOURCES FINANCIÈRES DES ÉPOUX APRÈS LEUR SÉPARATION.

La recherche à ce sujet a permis de répondre à quatre questions :

- Aux yeux des parents et des professionnels, les Lignes directrices sont-elles justes?
- Y a-t-il la moindre indication que l'on ait pu contourner de façon systématique l'intention des Lignes directrices qui est de garantir un soutien alimentaire équitable de la part des deux parents?
- Comment les montants de pension alimentaire pour enfants, conformes aux Lignes directrices, se comparent-ils à ceux accordés avant l'entrée en vigueur de celles-ci?
- Les tables de pensions alimentaires pour enfants, publiées en 1997, sont-elles périmées du fait des changements apportés depuis aux régimes fiscaux fédéral, provinciaux, et territoriaux?

Aux yeux des parents et des professionnels, les Lignes directrices sont-elles justes?

Dans une enquête menée en novembre 1998 auprès de clients inscrits au programme d'exécution des ordonnances alimentaires de la Colombie-Britannique¹¹, on a demandé aux parents qui avaient fait établir une ordonnance alimentaire conformément aux Lignes directrices s'ils pensaient que le montant était juste¹².

Des 280 parents receveurs qui ont répondu, 56 % ont indiqué que les montants étaient justes, contre 41 % des 279 parents payeurs de l'échantillon. Les parents receveurs qui estimaient les montants injustes ont le plus souvent justifié leur réponse en disant que le montant ne couvrait pas les coûts (69 %) et que le parent payeur pouvait donner davantage (23 %). Bien des parents payeurs qui trouvaient les montants injustes disaient qu'ils n'avaient pas les moyens (34 %), qu'ils avaient des obligations envers une autre famille (11 %) et que le montant était simplement trop élevé (11 %)¹³.

En 1999, en Alberta, on a demandé à des parents séparés qui avaient assisté à des séminaires sur le rôle parental d'évaluer l'équité des Lignes directrices d'après leur propre expérience à conclure une entente pour le paiement de la pension alimentaire pour enfants. Des 547 répondants qui avaient suivi les Lignes directrices, 70 % étaient d'accord ou tout à fait d'accord pour dire qu'elles établissent des normes équitables en matière de soutien alimentaire des enfants afin de leur permettre de continuer de bénéficier des ressources financières des deux

¹⁰ Pour de plus amples renseignements sur le programme de recherche, voir Équipe sur les pensions alimentaires pour enfants, *Cadre de recherche relatif à l'initiative sur les pensions alimentaires pour enfants* Ottawa. Ministère de la Justice, (CSR-1999-1B), 1999.

¹¹ En Colombie-Britannique, les services du programme d'exécution des ordonnances alimentaires sont offerts gratuitement aux personnes qui acceptent de soumettre leur ordonnance aux responsables du programme. La plupart de ceux qui en bénéficient choisissent de participer au système, sauf ceux qui reçoivent une aide au revenu. Pour ce groupe, l'inscription peut ne pas être volontaire. Voir Canadian Facts, *Child Support Guidelines Evaluation Highlights Summary* (rapport non publié), Burnaby, (C.-B.). Ministère du Solliciteur général, Family Maintenance Enforcement Program, 1998.

¹² Canadian Facts, 1998 (note 11), p. 7-8

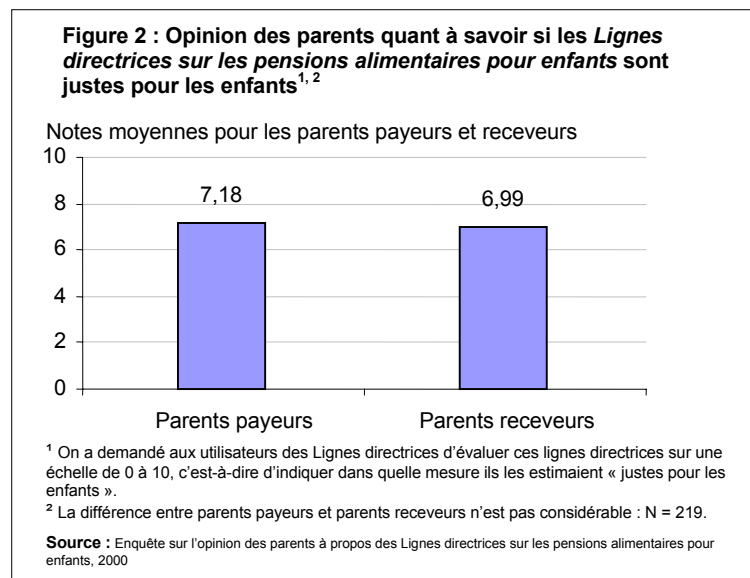
¹³ Canadian Facts, 1998 (note 11), p. 8.



conjoint après la séparation de ceux-ci¹⁴. Même si les femmes étaient plus susceptibles (74 %) que les hommes (65 %) d'accorder une note élevée pour le traitement équitable, on a constaté dans l'ensemble un très haut niveau de satisfaction.

Dans un sondage téléphonique ultérieur auprès du grand public, on a demandé aux parents qui avaient utilisé les Lignes directrices d'en évaluer l'équité. Dans ce sondage, on a notamment demandé aux répondants d'évaluer sur une échelle de 0 à 10 l'équité des Lignes directrices envers le payeur, le receveur et les enfants¹⁵.

Les parents payeurs ont accordé aux Lignes directrices une note de 5 sur 10 au chapitre de l'équité à leur endroit. À l'opposé, les parents receveurs leur ont attribué une note de 8 sur 10 au chapitre de l'équité envers les parents payeurs. Par ailleurs, ces derniers et les parents receveurs ont attribué aux Lignes directrices une note de près de 7 sur 10 lorsqu'on leur a demandé d'en évaluer l'équité envers les enfants (figure 2).



Les avocats et les médiateurs qui ont rempli les questionnaires aux conférences¹⁶ et aux séances d'éducation permanente¹⁷ ont donné une note élevée aux Lignes directrices lorsqu'on leur a demandé d'en évaluer l'équité envers les enfants et les parents ainsi que le degré de prévisibilité pour les montants des pensions alimentaires.

Y a-t-il la moindre indication que l'on ait pu contourner de façon systématique l'intention des Lignes directrices qui est de garantir un soutien alimentaire équitable de la part des deux parents?

Peu après l'entrée en vigueur des Lignes directrices, on craignait que les montants des tables ne soient pas utilisés comme des montants minimaux (ou un montant minimal acceptable) pour les paiements de pension alimentaire pour enfants, comme le souhaitait le Comité du droit de la famille, mais plutôt un montant maximal.

¹⁴ Sieppert, J., et coll., *An Evaluation of Alberta's Parenting After Separation Seminars* (document non publié présenté à l'Alberta Children's Services), Calgary Canadian Research Institute for Law and the Family, 1999, annexe E, et analyse secondaire de ces données par Lorne Bertrand, 2001.

¹⁵ Canadian Facts, *Survey of Parents' Views of the Federal Child Support Guidelines* (document non publié), Ottawa. Ministère de la Justice, 2000.

¹⁶ Certains répondants ont dit que les Lignes directrices étaient justes dans les cas simples, mais qu'elles l'étaient moins s'il y avait des questions discrétionnaires. Voir Paetsch, J., et coll., *Consultation on Experiences and Issues Related to the Implementation of the Child Support Guidelines* (document non publié), Calgary. Canadian Research Institute for Law and the Family, 1998.

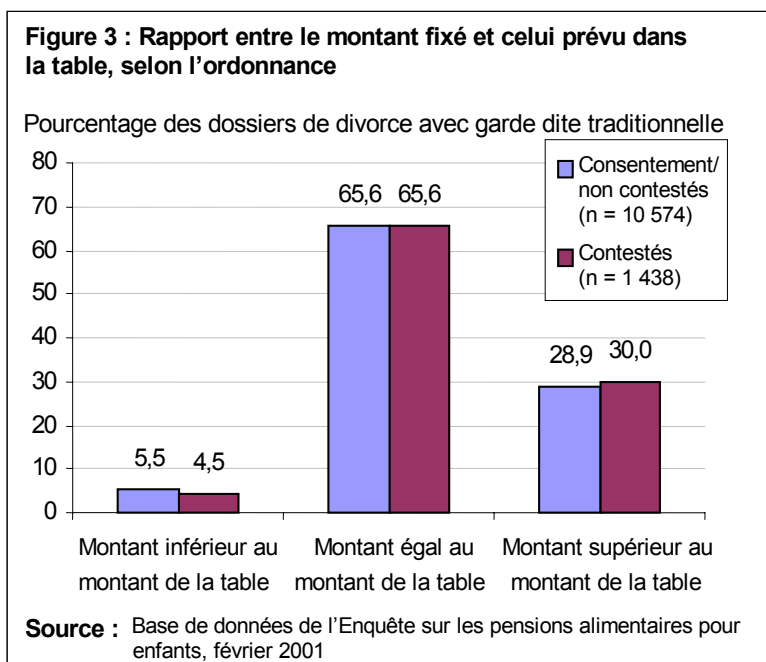
¹⁷ Équipe sur les pensions alimentaires pour enfants, *The Child Support Guidelines Through the Eyes of Mediators and Lawyers*, Ottawa. Ministère de la Justice (BP23E), 2000, p. 7.



On craignait également que les ententes de pension alimentaire pour enfants, conclues par des parents disposant d'une ordonnance sur consentement ou d'une entente écrite, n'échappent à l'examen judiciaire minutieux que prescrit habituellement la *Loi sur le divorce*. Même si cette loi indique clairement que les juges doivent utiliser les Lignes directrices pour rendre les ordonnances initiales de pension alimentaire pour enfants, les ordonnances provisoires et les modifications, les juges peuvent fixer d'autres montants¹⁸ dans certaines circonstances.

Les dossiers de garde dite traditionnelle recensés dans l'Enquête sur les pensions alimentaires pour enfants ont été divisés en deux types (dossiers consentement/non contestés et dossiers contestés) pour déterminer dans quelle mesure les montants fixés étaient conformes aux montants des tables dans chaque cas¹⁹. La figure 3 montre que, pour les deux types de dossiers, les pourcentages de dossiers où le montant de la pension alimentaire était « inférieur », « égal » ou « supérieur » à celui de la table étaient à peu près identiques²⁰. Dans 5 à 6 % des cas, les montants étaient inférieurs à ceux des tables. Pour les deux tiers des deux types de dossiers, les montants étaient les mêmes que ceux des tables et, pour 30 %, ils étaient supérieurs à ceux des tables.

Compte tenu de cette analyse et de l'examen de la jurisprudence connexe, il est évident que les parents, les juges et les avocats considèrent les montants des tables comme le minimum acceptable dans la plupart des cas (consentement et contestés). (Pour de plus amples renseignements, voir l'examen des articles 11, 15.1, 15.3 et 17 de la *Loi sur le divorce*, dans le volume 2.)



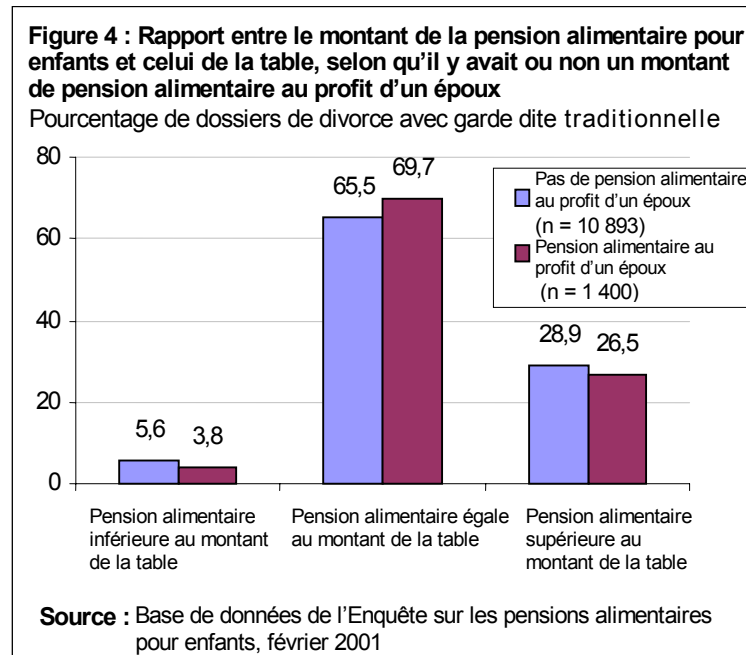
¹⁸ Voir les paragraphes 15.1(5), 15.1(7), 17(6.4) et 17(6.5) de la *Loi sur le divorce*.

¹⁹ Comme la distinction entre les dossiers « consentement » et « non contestés » variait entre les divers tribunaux visés par l'étude, il a fallu combiner ces deux catégories au moment de l'analyse des données de l'Enquête sur les pensions alimentaires pour enfants. Une fois cela fait, la plupart des dossiers (88 %) entraient dans la catégorie « consentement/non contestés » et 11 % étaient des dossiers contestés (base de données de l'Enquête sur les pensions alimentaires pour enfants, février 2001). Aux fins de cette enquête, les dossiers comportant consentement incluaient ceux où il était évident que les deux parties étaient d'accord avec l'ordonnance. Les dossiers non contestés incluaient ceux où il était évident qu'un juge avait dû établir le montant en l'absence du répondant ou encore ceux où le préambule indiquait que le montant avait été établi par défaut. Les modifications étaient beaucoup plus souvent contestées (29,8 %) que les ordonnances de divorce ou les jugements initiaux (6,8 %).



Les témoignages recueillis peu après l'entrée en vigueur des Lignes directrices laissent supposer qu'un certain nombre de parents payeurs consentaient à verser au conjoint une généreuse pension alimentaire déductible du revenu imposable pour ne pas avoir à payer de pension alimentaire pour enfants imposable ou pour en réduire sensiblement le montant²¹. Le montant de la pension alimentaire au profit d'un époux est inclus dans 11 % des dossiers recensés dans la base de données.

La figure 4 compare les dossiers de garde dite traditionnelle avec et sans montant de pension alimentaire au profit d'un époux. Elle montre qu'il n'y a guère de différence entre les deux groupes dans la proportion des dossiers où les montants de pension alimentaire pour enfants sont inférieurs, égaux ou supérieurs à ceux des tables.



Dans à peu près 70 % des dossiers incluant une pension alimentaire au profit d'un époux, la portion destinée aux enfants dans l'ordonnance était égale au montant de la table, contre 66 % des dossiers où il n'y avait pas de pension alimentaire de ce type. Fait plus important, les dossiers incluant une pension alimentaire au profit d'un époux étaient un peu *moins* susceptibles de comporter un montant de pension alimentaire pour enfants inférieur à celui de la table (4 % des dossiers) que ceux qui ne comprenaient pas une pension alimentaire au profit d'un époux (6 % des dossiers)²².

²⁰ Pour permettre des changements mineurs aux montants des tables, selon le système de codage des données de l'Enquête sur les pensions alimentaires pour enfants, le montant de la pension alimentaire a été considéré comme égal au montant de la table si l'écart n'était pas supérieur à 5 % (en plus ou en moins).

²¹ Selon le paragraphe 15.3(1) de la *Loi sur le divorce*, une ordonnance alimentaire au profit d'un époux doit être considérée après la détermination de la pension alimentaire pour enfants. De façon analogue, même si la pension alimentaire au profit d'un époux demeure déductible du revenu imposable du payeur et doit être incluse dans le revenu imposable du conjoint qui touche cette pension, la déduction de la pension alimentaire au profit d'un époux aux fins de l'impôt n'est autorisée que si l'on fournit une preuve du paiement intégral de la pension alimentaire pour enfants.

²² En dépit du très petit nombre de dossiers où le montant de la pension alimentaire pour enfants était inférieur au montant de la table (661 dossiers sur 12 293), l'analyse détaillée de ces dossiers montre des différences intéressantes entre ceux qui incluaient une pension alimentaire au profit d'un époux et les autres dossiers. Le revenu médian des parents payeurs dans les cas incluant une pension alimentaire au profit d'un époux était relativement élevé (74 227 \$) par rapport à seulement 36 976 \$ pour ceux où il n'y avait pas de pension alimentaire de ce type. Base de données de l'Enquête sur les pensions alimentaires pour enfants, février 2001).



Comment les montants de pension alimentaire pour enfants, conformes aux Lignes directrices, se comparent-ils à ceux accordés avant l'entrée en vigueur de celles-ci?

Bon nombre d'observateurs préoccupés par la question ont demandé comment les montants de pension alimentaire fixés conformément aux Lignes directrices pouvaient être comparés à ceux qui avaient été établis avant l'entrée en vigueur des Lignes directrices. Le ministère fédéral de la Justice a comparé les montants établis après l'entrée en vigueur des Lignes directrices (recensés dans la base de données de l'Enquête sur les pensions alimentaires pour enfants) aux renseignements versés dans la base de données de 1992 sur les montants et recueillis pendant l'élaboration des Lignes directrices.

Les vérifications et comparaisons approfondies des deux bases de données ont révélé qu'en général les montants établis après l'entrée en vigueur des Lignes directrices étaient beaucoup plus uniformes que ceux qui l'avaient été avant, et ce, pour chaque tranche de revenu des payeurs. Habituellement, les montants ultérieurs aux Lignes directrices étaient plus élevés que ceux qui avaient été fixés avant. C'était là un effet souhaité²³.

Comme certains avaient fait part de craintes à propos des répercussions des Lignes directrices sur les familles à faible revenu, le ministère fédéral de la Justice a analysé les cas où les deux parents avaient un revenu de 20 000 \$ ou moins. L'analyse a montré que, pour les familles comptant un et deux enfants²⁴, les montants médian et moyen²⁵ étaient sensiblement plus élevés dans les cas où ils avaient été établis après l'entrée en vigueur des Lignes directrices que dans ceux où ils l'avaient été avant. En outre, les montants antérieurs aux Lignes directrices étaient habituellement plus élevés que ceux des tables, même dans les cas où il n'y avait pas de dépenses spéciales. Cela prouve que les parents à faible revenu touchent des montants plus élevés que ceux qu'ils auraient reçus avant l'entrée en vigueur des Lignes directrices.

Les tables de pensions alimentaires pour enfants, publiées en 1997, sont-elles périmées du fait des changements apportés depuis aux régimes fiscaux fédéral, provinciaux et territoriaux?

Des recherches constantes ont permis d'assurer que les modifications aux régimes fiscaux fédéral, provinciaux et territoriaux n'aient pas d'effets importants sur les montants des tables établis au moyen de la formule.

Jusqu'ici, la formule a été considérée comme sans faille. Les changements importants apportés depuis 1997 aux régimes fiscaux fédéral, provinciaux et territoriaux n'ont guère eu d'effets sur les montants des tables. Quand les montants sont, générées à partir de la plus récente information sur la fiscalité, on n'a pas encore noté de différence appréciable par rapport aux montants des tables de 1997.

RECOMMANDATION 1

Le ministère fédéral de la Justice recommande que les tables de pensions alimentaires pour enfants soient actualisées tous les cinq ans ou plus souvent si des changements aux régimes fiscaux fédéral, provinciaux ou territoriaux peuvent avoir de profondes répercussions sur les montants des tables.

²³ Après contrôle du traitement fiscal, de l'inflation, du revenu du payeur et du nombre d'enfants.

²⁴ Vu le petit nombre de dossiers, il a été impossible de faire les tests sur les familles plus nombreuses.

²⁵ Le montant médian est celui au-dessus et au-dessous duquel se retrouvent 50 p. 100 des montants. Le montant moyen est la moyenne de tous les montants.



RÉSUMÉ

Pour la plupart des professionnels invités à formuler des observations, les Lignes directrices permettent de fixer un montant juste pour le soutien des enfants. Tout porte à croire que les montants des tables sont considérés comme un minimum dans presque tous les cas, peu importe si les ententes de soutien ont été contestées ou si elles sont l'aboutissement d'un consentement.

OBJECTIF 2 : RÉDUIRE LES CONFLITS ET LES TENSIONS ENTRE ÉPOUX EN RENDANT LE CALCUL DU MONTANT DES ORDONNANCES ALIMENTAIRES PLUS OBJECTIF.

La recherche à ce sujet a permis de répondre à cinq questions :

- Aux yeux des parents et des professionnels, les Lignes directrices réduisent-elles les conflits et les tensions entre les parents?
- La proportion globale des dossiers menant à des litiges a-t-elle diminué?
- La proportion des dossiers aboutissant à des litiges a-t-elle changé dans les cas où la pension alimentaire pour enfants est l'unique enjeu à trancher par le tribunal?
- La proportion des affaires donnant lieu à des litiges a-t-elle changé dans les cas où la garde est l'unique enjeu à trancher par le tribunal?
- Quelle incidence, s'il en est, le nouveau seuil de 40 p. 100 du temps pour la garde partagée a-t-il eue sur l'ampleur des litiges?

Aux yeux des parents et des professionnels, les Lignes directrices réduisent-elles les conflits et les tensions entre les parents?

On a demandé aux clients du programme d'exécution des ordonnances alimentaires (PEOA) de Colombie-Britannique d'évaluer le niveau du conflit qu'ils vivent lorsque les juges ou eux-mêmes fixent le montant de la pension alimentaire. L'évaluation s'étale sur sept échelons dont le premier signifie « aucun conflit » et 7, « conflit important ».

Dans le cas des bénéficiaires de pensions alimentaires pour enfants, les lignes directrices n'ont pas eu d'effets sur le niveau de conflit. Le niveau moyen noté sur ce plan, avant et après la mise en œuvre des Lignes directrices, était d'environ 5 sur 7. Il y a une légère différence quant au niveau de conflit évalué par les parents payeurs. La note moyenne qu'ils ont attribuée avant la mise en œuvre des Lignes directrices est de 4,5 sur 7, par rapport à 4,1 sur 7 après leur mise en œuvre²⁶.

À l'opposé, 62 % des 545 parents ayant assisté aux séminaires donnés en Alberta sur le rôle parental après séparation étaient d'accord ou tout à fait d'accord avec l'affirmation que les Lignes directrices réduisent les conflits et tensions entre conjoints²⁷. Les femmes étaient plus susceptibles (64 %) que les hommes (59 %) d'être d'accord avec cet énoncé.

²⁶ Canadian Facts, 1998 (note 11), p. 10-11.

²⁷ Voir Seippert et coll., 1999 (note 14), annexe D.



Une proportion encore plus élevée (70 %) des membres de la communauté juridique a déclaré en 1998 que les Lignes directrices avaient réduit les conflits et les tensions entre les parents, même si certains ont signalé que les Lignes directrices accentuaient le conflit quand le cas était complexe ou comportait des éléments discrétionnaires²⁸.

Dans les sondages menés en 1998 par le ministère de la Justice du Canada auprès des avocats inscrits à des cours de formation juridique permanente, 64 % des répondants se sont dits d'accord ou tout à fait d'accord avec l'affirmation voulant que les Lignes directrices aient permis d'atténuer les conflits et tensions entre les parents en rendant plus objectif le calcul des ordonnances ou des ententes de pension alimentaire pour enfants²⁹. En 1999, on a aussi demandé aux médiateurs si les Lignes directrices avaient réduit l'intensité des conflits entre les parents en instance de séparation ou de divorce. Ils ont déclaré dans une proportion de 54 %, que, depuis la mise en œuvre des Lignes directrices, il y avait moins de conflits et, dans une proportion de 39 %, que, depuis la mise en œuvre des Lignes directrices, on réglait plus de cas par la simple médiation³⁰.

La proportion globale des affaires menant à des litiges a-t-elle diminué?

Les Lignes directrices ont été élaborées dans le but de réduire le nombre d'affaires aboutissant à des litiges. C'était aussi l'objectif de nombreux services de justice familiale que les gouvernements fédéral, provinciaux et territoriaux offraient aux parents au moment de la mise en œuvre des Lignes directrices. Parmi ces services figurent des cahiers d'application destinés aux parents sur les pensions alimentaires pour enfants, des cours sur le rôle parental après la séparation et un accès accru aux services de médiation³¹.

Il ne fait aucun doute que le coût élevé des poursuites a contribué à réduire le nombre de celles-ci dans les affaires de pensions alimentaires pour enfants. De plus, le recours au tribunal semble souvent inciter les parents à durcir leurs positions au sujet des questions à régler, à accentuer les conflits et les tensions et à exercer leur rôle parental dans un esprit de coopération moins grande.

Les avocats et les médiateurs ont généralement l'impression que, depuis la mise en œuvre des Lignes directrices, il y a eu augmentation du nombre de dossiers de pensions alimentaires pour enfants qui se règlent sans recours aux tribunaux, bien qu'on ne connaisse pas le nombre de ceux qui avaient été réglés de cette façon avant les Lignes directrices. Les avocats consultés en 1998 à l'occasion de trois séminaires de formation juridique permanente estimaient qu'ils réglaient, en moyenne, 59 % de leurs dossiers de séparation et de divorce sur consentement avant la mise en œuvre des Lignes directrices, par rapport à 72 % depuis³².

La base de données de l'Enquête sur les pensions alimentaires pour enfants confirme que la grande majorité des dossiers comportant une pension alimentaire pour enfants en vertu de la *Loi sur le divorce* ont été réglés sur consentement : entre 86 % de toutes ces affaires en 1997-1998³³ et 88 % en 1999 et 93 % en 2000 (voir l'annexe 4). On constate cependant des différences importantes entre les dossiers, suivant certaines caractéristiques. Par exemple, environ 31 % de toutes les ordonnances modificatives ont été contestées par rapport à seulement 8 % des ordonnances ou jugements de divorce originaux³⁴.

²⁸ Voir Paetsch et coll., *Consultation de la Fédération des professions juridiques du Canada relative aux lignes directrices fédérales sur les pensions alimentaires pour enfants, la garde et le droit de visite* (Ottawa, Ministère de la Justice, Section de la famille, des enfants et des adolescents [2001-FCY-10F], 2001b), p. 6.

²⁹ Voir Équipe sur les pensions alimentaires pour enfants, 2000 (note 17), p. 7.

³⁰ Voir Équipe sur les pensions alimentaires pour enfants, 2000 (note 17), p. 11 et 15.

³¹ Voir la description du programme de mise en œuvre des Lignes directrices dans le volume 2.

³² Voir Équipe sur les pensions alimentaires pour enfants, 2000 (note 17), p. 6-7.

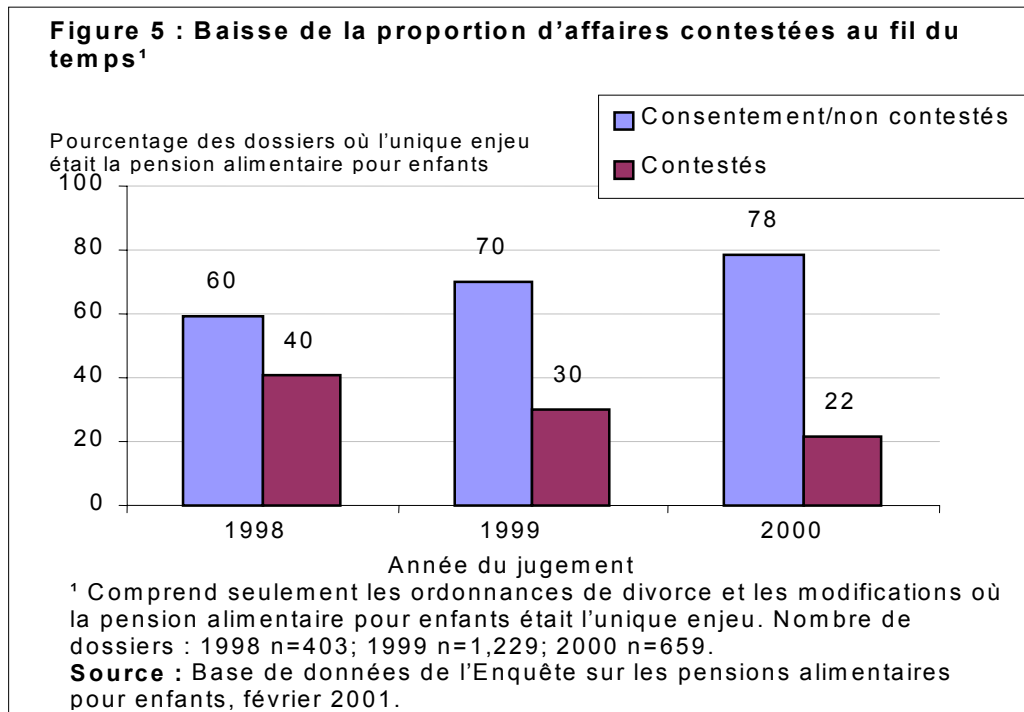
³³ Pour cette analyse, les données combinées de la phase pilote de l'enquête, recueillies entre décembre 1997 et octobre 1998, et celles de la deuxième phase ont fourni la moyenne pour 1997-1998. La cueillette des données pour l'Enquête sur les pensions alimentaires pour enfants (phase 2) a débuté en novembre 1998. Voir l'annexe 3.

³⁴ Les tableaux B et C de l'annexe 4 montrent la répartition de la fréquence des questions traitées dans l'ensemble des affaires pour l'Enquête sur les pensions alimentaires pour enfants, selon qu'il s'agissait d'une ordonnance de divorce ou d'une modification. La plupart des dossiers comportaient plus d'une question, la combinaison la plus courante étant la pension alimentaire pour enfants, la



La proportion des affaires donnant lieu à des litiges a-t-elle changé dans les cas où la pension alimentaire pour enfants est l'unique enjeu?

Les dossiers où la pension alimentaire pour enfants est l'unique enjeu³⁵ sont beaucoup plus susceptibles que les autres d'être contestés. Néanmoins, comme le montre la figure 5, même parmi ces dossiers, on a observé une baisse constante de la proportion des contestations, qui est passée de 40 % en 1998³⁶ à 22 % en 2000.



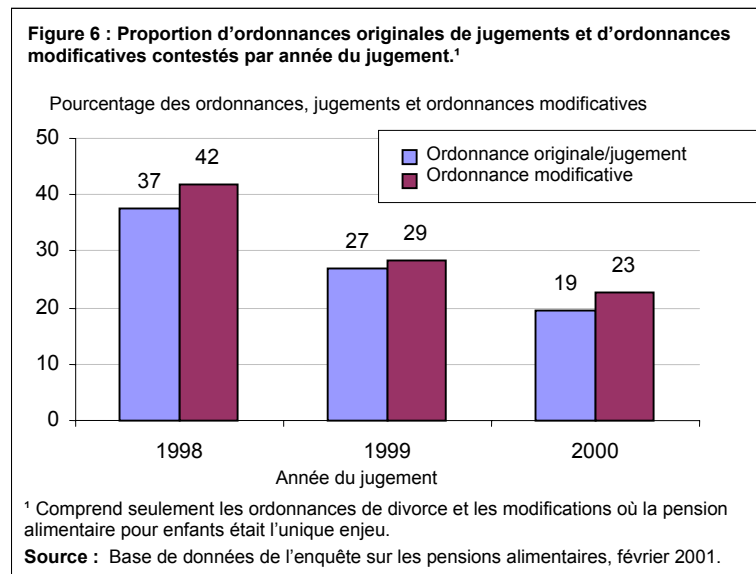
garde et le droit de visite et se retrouvant dans près de 30 % de tous les dossiers. Dans 18 % des cas, les questions visées étaient la pension alimentaire pour enfants, la garde, le droit de visite et la pension alimentaire à l'époux. Dans 13 % des dossiers, la pension alimentaire pour enfants était l'unique point litigieux. Les ordonnances modificatives comptaient pour près des deux tiers des dossiers où cette question était la seule à régler. Une très grande proportion (63 %) des dossiers de divorce où la pension alimentaire pour enfants était l'unique point à régler correspondait à des ordonnances alimentaires provisoires. (Base de données de l'Enquête sur les pensions alimentaires pour enfants, février 2001).

³⁵ Il ne nous a pas été possible de cerner les points litigieux particuliers dans les dossiers plus complexes.

³⁶ Dans ce graphique, les données de 1998 se limitent aux mois de novembre et décembre. Voir l'annexe 3.



La figure 6 illustre que, bien que les ordonnances modificatives sont plus susceptibles que les ordonnances de divorce d'être contestées, depuis 1998, la proportion de dossiers contestés a diminué d'environ 20% dans les deux cas.



Le nombre total de dossiers, dans la figure 5, diffère de celui de la figure 6 parce qu'on n'a pu établir si un certain nombre d'affaires contestées étaient des ordonnances originales ou modificatives.

La proportion des affaires donnant lieu à des litiges a-t-elle changé dans les cas où la garde est l'unique enjeu à trancher par le tribunal?

On a demandé aux médiateurs si les Lignes directrices avaient eu des répercussions sur la médiation dans les affaires de garde et de visite. Si 36 % des répondants ont affirmé que, dans ces dossiers, la médiation était plus ardue depuis l'adoption des Lignes directrices, la majorité d'entre eux (53 %) a déclaré n'avoir vu aucune différence ou avoir constaté que le processus était maintenant plus facile³⁷.

La base de données de l'Enquête sur les pensions alimentaires pour enfants contient relativement peu de dossiers où la garde seule, le droit de visite seul ou la garde et le droit de visite étaient les uniques enjeux au moment du divorce ou de la modification (voir les tableaux 2 et 3 à l'annexe 4). Le pourcentage de dossiers de ce sous-groupe, réglés par une entente ou sans contestation, est passé de 94 % en 1998 à 99 % en 2000.

Quelle incidence, s'il en est, le nouveau seuil de 40 % du temps pour la garde partagée a-t-il eue sur l'ampleur des litiges?

Le seuil délimitant la différence entre la garde dite traditionnelle et la garde partagée est 40 p. 100 du temps, soit la proportion minimale de temps que l'enfant doit passer avec chacun des parents en régime de garde partagée³⁸.

Selon les Lignes directrices, si un parent exerce son droit de visite auprès d'un enfant ou qu'il en a la garde physique pendant au moins 40 p. 100 du temps au cours d'une année, le tribunal peut prescrire un montant de pension alimentaire autre que celui indiqué dans les Lignes directrices. Dans une telle décision, le juge tient compte de

³⁷ Voir Équipe sur les pensions alimentaires pour enfants, 2000 (note 17), p. 14.

³⁸ Dans le volume 2, l'examen de l'article 9 des Lignes directrices fait état des différentes approches prises devant les tribunaux afin de déterminer le seuil du temps et le montant de la pension.



divers facteurs, dont les montants figurant dans les tables applicables à l'égard de chaque parent, les coûts plus élevés liés à la garde partagée ainsi que les ressources, les besoins et la situation de chaque conjoint et de tout enfant pour lequel une pension alimentaire est demandée.

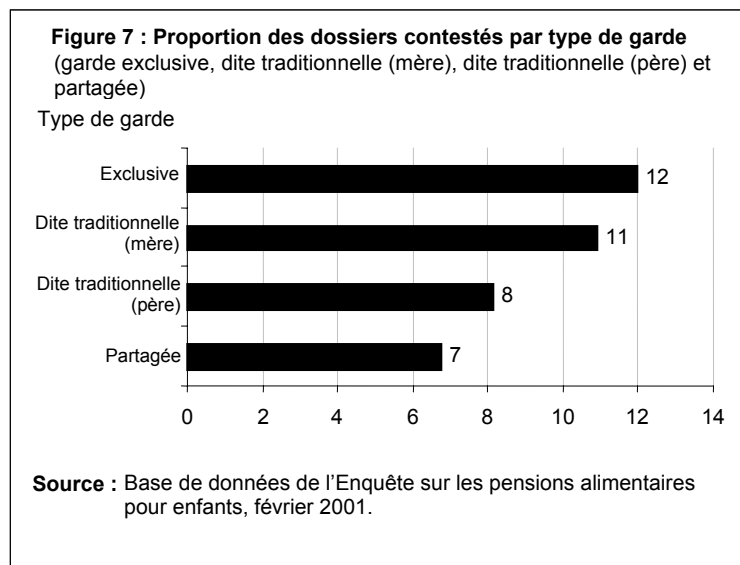
Même si la proportion d'ententes de garde partagée est très faible, l'Enquête sur les pensions alimentaires pour enfants montre que le nombre d'ententes de ce type a augmenté légèrement (ce nombre étant passé de 4,7 % en 1998 à 5,4 % en 1999 et à 6,6 % en 2000)³⁹.

Un commentateur juridique a fait l'observation suivante :

[Traduction] Les demandes de garde partagée sont en hausse. Que ce soit dans le but de payer un montant moindre de pension alimentaire, conformément à [l'article 9 des Lignes directrices], ou pour être plus présents dans la vie des enfants après l'éclatement de la famille, de plus en plus de pères demandent ce régime de garde⁴⁰.

Si l'on regroupe par type de régime de garde tous les dossiers recensés dans l'Enquête sur les pensions alimentaires pour enfants, on constate un très faible écart entre les pourcentages de dossiers contestés de chaque type. Selon ces données, les affaires de garde partagée sont celles qui risquent le moins d'être contestées, soit dans 7 % des 1 185 cas (figure 7)⁴¹.

En comparaison, il y a eu contestation de 12 % des 1 006 dossiers de garde exclusive⁴², de 11 % des 15 621 dossiers de garde dite traditionnelle par la mère et de 8 % des 1 787 dossiers de garde dite traditionnelle par le père⁴³.



³⁹ Voir l'annexe 4 – « Tableaux supplémentaires », tableau D.

⁴⁰ McLeod, Jay, *This Week in Family Law* (bulletin), 26 juin 2001. Carswell a affiché le bulletin de McLeod dans son site à l'intention des abonnés.

⁴¹ Il est à noter que l'Enquête sur les pensions alimentaires pour enfants ne fournit aucun chiffre sur les dossiers dans lesquels une demande de garde dite traditionnelle, partagée ou exclusive, a été rejetée.

⁴² Il y a garde exclusive lorsque chaque parent a la garde d'un ou de plusieurs des enfants à charge. En pareil cas, le montant de l'ordonnance de pension alimentaire pour enfant est la différence entre le montant que chacun des parents paierait si une ordonnance de pension alimentaire était rendue contre chacun d'eux. Voir les *Lignes directrices sur les pensions alimentaires pour enfants*, art. 8.

⁴³ Pour de plus amples renseignements sur la garde partagée et la garde exclusive, voir l'examen des articles 8 et 9 des *Lignes directrices sur les pensions alimentaires pour enfants*, dans le volume 2.



RÉSUMÉ

Il n'a pas été possible de mesurer directement et objectivement les niveaux de conflit entre les parents avant et après la mise en œuvre des Lignes directrices. Néanmoins, les professionnels chargés de dossiers de pensions alimentaires pour enfants estiment que le niveau de conflit a diminué depuis la mise en œuvre des Lignes directrices. De plus, la proportion des affaires de pension alimentaire pour enfants qui ont dû être réglées par les tribunaux en vertu de la *Loi sur le divorce* a diminué de façon marquée de 1998 à février 2000.

OBJECTIF 3 : AMÉLIORER L'EFFICACITÉ DU PROCESSUS JUDICIAIRE EN GUIDANT LES TRIBUNAUX ET LES ÉPOUX DANS LA DÉTERMINATION DU MONTANT DE TELLES ORDONNANCES ET EN FAVORISANT LE RÈGLEMENT DES AFFAIRES.

Comme on ne dispose d'aucune donnée statistique sur la gestion des affaires du tribunal de la famille, il est impossible de montrer avec certitude que le traitement des dossiers de pension alimentaire pour enfants est plus rapide ou moins coûteux pour les parents et les tribunaux depuis la mise en œuvre des Lignes directrices. Et même si l'on disposait de telles données sur le traitement judiciaire, il serait difficile, en raison de divers facteurs, d'apporter des preuves empiriques inattaquables montrant que ce sont bel et bien les Lignes directrices qui ont permis d'améliorer l'efficacité du processus judiciaire.

À titre d'exemple, dès l'entrée en vigueur des Lignes directrices, bien des tribunaux ont mis en place ou élargi des services visant à améliorer l'efficacité de ce processus. Ces services avaient pour but de fournir de l'information sur les Lignes directrices⁴⁴ ainsi que d'aider à déposer les documents nécessaires relatifs à la pension alimentaire pour enfants et à calculer les montants de cette pension à partir du revenu et d'autres renseignements.

On a évalué les services rattachés aux tribunaux et destinés aux parents qui se séparaient ou divorçaient à Terre-Neuve, à l'Île-du-Prince-Édouard, en Nouvelle-Écosse, au Manitoba, en Alberta et en Colombie-Britannique⁴⁵. Si presque toutes les évaluations ont mené à la conclusion que les services supplémentaires ont reçu un accueil favorable de la part des clients et des professionnels travaillant dans le secteur, aucune n'a permis de distinguer l'incidence (s'il en est) des niveaux accrus de services juridiques de celle des Lignes directrices elles-mêmes⁴⁶.

⁴⁴ Voir par exemple : Ministère de la Justice, *Lignes directrices fédérales sur les pensions alimentaires pour enfants : cahier d'application pour les parents*, Ottawa. Ministère de la Justice.

⁴⁵ Voir Institute for Human Resource Development, *Final Evaluation Report – Support Application Worker Program Newfoundland and Labrador*, Ottawa. Ministère de la Justice. Équipe sur les pensions alimentaires pour enfants (BP18E), 2000; McKenzie, Brad, *Evaluation of Comprehensive Co-Mediation and Mediation Internship Pilot Project*, rapport intérimaire inédit, 2000; McKenzie, B. et I. Guberman, *Evaluation of For the Sake of the Children: A Parent Education Program for Separating and Divorcing Parents (Phase 2 Final Report)*, Winnipeg. Université du Manitoba. Faculty of Social Work, Child and Family Services Research Group, 2000; Richardson, C. James, *Evaluation of the Nova Scotia Child Support Guidelines Intake Assistant Program* (document non publié), Ottawa. Ministère de la Justice. Équipe sur les pensions alimentaires pour enfants (BP22E), 2000; Roberts, Tim, *An Evaluation of Child Support Clerk Functions, Final Report*, Victoria (C.-B.). Ministère du Solliciteur général. Management Information and Evaluation Division, 2000; et Sieppert, J., et coll., 1999 (note 14).

⁴⁶ Par ailleurs, on pourrait avancer que la codification des calculs présents dans les Lignes directrices et l'existence ultérieure de logiciels pour effectuer ou vérifier les calculs des parents ou du conseiller juridique constituaient un préalable à l'élaboration de ces services spécialisés dans les pensions alimentaires pour enfants.



Les parents et les professionnels estiment-ils que les Lignes directrices ont permis d'accroître l'efficacité du processus juridique?

Dans une enquête de suivi auprès des participants aux séminaires tenus en Alberta sur le rôle parental après la séparation, 80 % des 547 répondants se sont dit d'accord ou tout à fait d'accord avec l'affirmation voulant que les Lignes directrices rendent la procédure plus efficace en aidant les tribunaux et les conjoints à déterminer les montants de pension alimentaire pour enfants. Les répondants, hommes (78 %) et femmes (82 %), ont été presque unanimes à faire cette évaluation très positive⁴⁷.

Les avocats estiment en grande partie que les Lignes directrices ont permis d'améliorer l'efficacité de la procédure. Les trois quarts de tous les répondants interrogés en 1998 à une conférence et à des cours d'information juridique se sont dit d'accord ou tout à fait d'accord que les Lignes directrices amélioraient l'efficacité de procédure. De même, 73 % des médiateurs ont affirmé que les Lignes directrices avaient permis d'améliorer le processus de médiation des pensions alimentaires pour enfants⁴⁸.

Lorsqu'on leur a demandé directement à quel rythme les dossiers se réglaient à l'aide des Lignes directrices, de 72 à 79 % des avocats se sont dit d'accord ou tout à fait d'accord que le règlement était plus rapide. Dans un sondage mené auprès des médiateurs, 66 % des répondants ont affirmé que les ententes étaient conclues plus rapidement grâce aux Lignes directrices, 16 % qu'il n'y avait eu aucun changement et 6 % que le processus était plus long⁴⁹.

RÉSUMÉ

Malgré le manque de statistiques sur le traitement des dossiers, la perception des parents, avocats et médiateurs est que les Lignes directrices ont définitivement accru l'efficacité du processus juridique relatif aux pensions alimentaires pour enfants.

OBJECTIF 4 : ASSURER UN TRAITEMENT UNIFORME DES ÉPOUX ET ENFANTS QUI SE TROUVENT DANS DES SITUATIONS SEMBLABLES LES UNES AUX AUTRES.

Pour évaluer les aspects relatifs à l'uniformité du traitement, on a défini *situations semblables* par rapport au type de régime de garde, au nombre d'enfants et au revenu du parent payeur. On a examiné deux des principales composantes des Lignes directrices au chapitre de l'uniformité de leur application :

- les montants des tables de pensions alimentaires pour enfants;
- les éléments discrétionnaires (le recours aux dispositions sur les dépenses spéciales, la question des demandes reliées à des difficultés excessives ainsi que le calcul du temps et des montants de pension alimentaire dans les cas de garde partagée).

Les montants des tables des Lignes directrices sont-ils utilisés comme prévu pour calculer le montant de la pension alimentaire pour enfants?

La base de données de l'Enquête sur les pensions alimentaires pour enfants et l'examen de la jurisprudence montrent sans équivoque que les montants des tables sont toujours utilisés comme montant de base attribué dans les cas de

⁴⁷ Voir Sieppert, 1999 (note 14).

⁴⁸ Voir Paetsch et coll., 2001a (note 28), et Équipe sur les pensions alimentaires pour enfants, 2000 (note 17).

⁴⁹ *Ibid.*



garde dite traditionnelle⁵⁰. Avocats et médiateurs estiment également que les Lignes directrices ont atteint leur objectif : garantir un traitement uniforme des conjoints et enfants dans des situations semblables⁵¹.

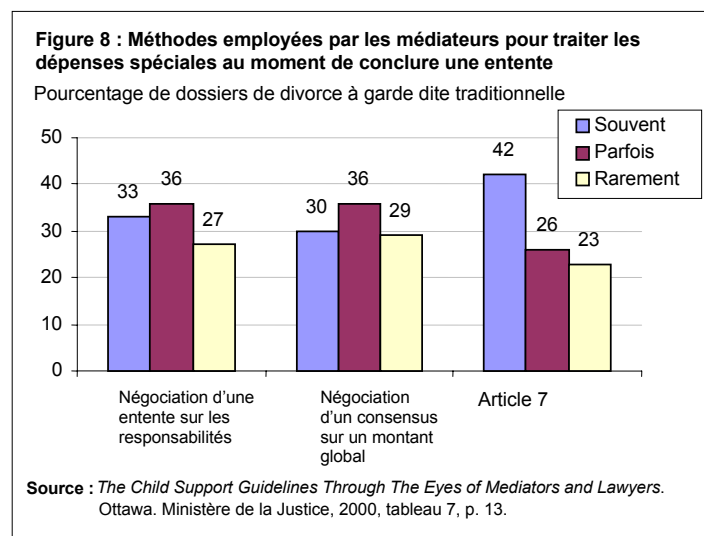
Les éléments discrétionnaires des Lignes directrices sont-ils interprétés de façon cohérente dans l'ensemble du pays?

Il est plus difficile de déterminer si un consensus se dessine dans l'interprétation des éléments discrétionnaires des Lignes directrices. Une forte minorité d'experts ayant répondu aux questionnaires sur le sujet craignent que le pouvoir judiciaire discrétionnaire soit encore trop grand, tant dans l'application des dispositions sur les dépenses spéciales⁵² et les difficultés excessives que pour ce qui est de fixer les montants de pension dans les cas de garde partagée⁵³.

Comment les médiateurs familiaux et les tribunaux traitent-ils les dépenses spéciales?

On a demandé aux médiateurs familiaux de quelle manière ils tenaient compte des dépenses spéciales dans la conclusion d'une entente de pension alimentaire pour enfants. Ils ont aussi été invités à dire s'ils utilisaient toujours, souvent, parfois, rarement ou jamais l'une des trois méthodes suivantes :

- négocier une entente sur les responsabilités relatives aux dépenses courantes ou aux dépenses spéciales prévues sans arrêter de proportion ou de montant précis dans l'entente;
- négocier un consensus sur un montant total figurant dans l'entente;
- appliquer l'article 7, y compris les calculs touchant tout article prescrit (en utilisant au besoin les principes directeurs ou le revenu proportionnel et l'allègement fiscal), et fixer une proportion ou un montant précis dans l'entente.



⁵⁰ Bertrand, Lorne D., et coll., *Enquête sur les pensions alimentaires pour enfants : analyse préliminaire des données de la phase 2 (octobre 1998 – mars 2000)*, Ottawa, Ministère de la Justice, Section de la famille, des enfants et des adolescents (CSR 2001-2E/2F), 2001, p.56; et voir les figures 2 et 3 plus haut.

⁵¹ Voir Sieppert, 1999 (note 14), p. 7, et Équipe sur les pensions alimentaires pour enfants, 2000 (note 17), p. 7.

⁵² Le tiers (32,3 %) des dossiers recensés dans la base de données de l'Enquête sur les pensions alimentaires pour enfants comprend des dépenses spéciales. Si les objets de ces dépenses sont très variés, celles liées à la garde de l'enfant sont le plus souvent mentionnées (12,4 %), suivies des primes d'assurance médicale et dentaire (10,8 %) et des frais pour activités parascolaires (10,5 %). Dans 867 dossiers, le seul enfant signalé était majeur. On a accordé des montants pour dépenses spéciales dans 29 % de ces dossiers. Le type de dépense était indiqué dans 387 cas. Les frais liés aux études postsecondaires représentaient la majeure partie (42,2 %) de ces dépenses, suivis de ceux relatifs aux soins de santé (20,4 %), des frais médicaux et dentaires (18,6 %) et de ceux concernant les activités parascolaires (10,3 %). (Enquête sur les pensions alimentaires pour enfants, février 2001).

⁵³ Voir Équipe sur les pensions alimentaires pour enfants, 2000 (note 17), p. 7; et Équipe sur les pensions alimentaires pour enfants, *Lignes directrices fédérales sur les pensions alimentaires pour enfants : examen de questions techniques et solutions proposées - Document de consultation et cahier de commentaires*, Ottawa, Ministère de la Justice, 1999.



Les deux tiers des répondants employaient souvent les trois méthodes. Ils ont dit recourir à l'article 7 (troisième choix) un peu plus souvent (42 % des répondants y recouraient souvent) qu'aux deux autres méthodes (33 % et 30 % respectivement). Voir la figure 8.

Lorsqu'on regroupe les données de l'Enquête sur les pensions alimentaires pour enfants dans les dossiers de garde dite traditionnelle pour toutes les provinces, il en ressort une tendance claire : plus le revenu du parent payeur est élevé, plus il est probable qu'il y ait des dépenses spéciales. La proportion passe de 13 %, si le parent payeur a un revenu se situant entre 1 \$ et 14 999 \$, à 57 % si ce revenu se situe entre 75 000 \$ et 149 999 \$⁵⁴.

D'autres analyses ont permis de comparer les similitudes et les écarts entre les provinces quant au recours à la disposition concernant les dépenses spéciales. Pour ce faire, on a regroupé tous les dossiers dans lesquels le revenu du parent payeur était inférieur, ou égal, à 150 000 \$ en trois catégories de revenu comportant chacune un nombre égal de dossiers⁵⁵. Voici les paliers de revenu ainsi obtenus :

- groupe 1 (moins de 27 182 \$),
- groupe 2 (de 27 182 \$ à 44 999 \$)
- groupe 3 (de 45 000 \$ à 150 000 \$).

En limitant l'analyse aux provinces comptant au moins 100 de ces dossiers (tableau 1), on constate que, dans l'ensemble, la proportion de dossiers comportant des dépenses spéciales varie d'un minimum de 22 % en Nouvelle-Écosse à un maximum de 43 % en Alberta. Dans la catégorie où le revenu est le plus élevé, les dossiers sont beaucoup plus susceptibles d'inclure des dépenses spéciales en Ontario (63 %) qu'en Alberta (50 %), deux provinces où les proportions de dossiers comportant de telles dépenses sont beaucoup plus élevées qu'en Nouvelle-Écosse, au Nouveau-Brunswick, au Manitoba et en Colombie-Britannique (de 35 à 37 % chacune).

⁵⁴ Voir Bertrand et coll., 2001, Analyse préliminaire (note 50). En outre, le montant accordé pour les dépenses spéciales augmente d'autant plus que le revenu des parents payeurs est plus élevé.

⁵⁵ De tous les dossiers recensés dans la base de données (n = 6 684), 38 % répondaient aux critères de cette analyse (c.-à-d. que le revenu du payeur était connu et s'établissait à 150 000 \$ ou moins et que l'ordonnance prévoyait des dépenses spéciales). Base de données de l'Enquête sur les pensions alimentaires pour enfants, février 2001.



Tableau 1 : Nombre et proportion de dossiers comportant des dépenses spéciales ou extraordinaires attribuées par groupe percentile, par province et par territoire

Province	Total des dossiers comportant des dépenses spéciales		Proportion des dossiers comportant des dépenses spéciales dans les groupes de revenu ¹		
			Groupe au revenu le plus bas (moins de 27 182 \$)	Groupe à revenu moyen (de 27 182 \$ à 44 999 \$)	Groupe au revenu le plus élevé (de 45 000 \$ à 150 000 \$)
	n	%	%	%	%
Nouvelle-Écosse	259	21,7	10,4	23,9	36,0
Nouveau-Brunswick	190	25,9	13,8	31,8	37,5
Ontario	1 731	41,1	19,9	39,4	63,0
Manitoba	477	28,3	21,5	29,5	37,3
Saskatchewan	291	34,5	29,5	34,3	41,2
Alberta	3 455	43,1	30,7	46,1	50,4
Colombie-Britannique	174	28,5	21,3	27,0	35,2

¹Les données sont regroupées par groupes percentiles comptant chacun à peu près le même nombre de dossiers. Trois groupes ont été établis. Le groupe 1 (sous le 33^e percentile) correspond à un revenu inférieur à 27 182 \$ pour le parent payeur. Le groupe 2 (du 33^e au 67^e percentile) comprend les revenus de parents payeurs situés de 27 182 \$ à 44 999 \$. Le groupe 3 (au-delà du 67^e percentile) correspond à un revenu de 45 000 \$ à 150 000 \$.

²Pour éviter toute distorsion attribuable à la faible taille des échantillons, on a omis toute répartition entre les divers groupes de revenu dans le cas des provinces ou territoires comptant moins de 100 dossiers.

Source : Base de données de l'Enquête sur les pensions alimentaires pour enfants, octobre 1999–février 2001.

Ces données montrent que les provinces ont des pratiques et des politiques différentes au sujet de la prise en compte des dépenses spéciales⁵⁶.

Les dispositions sur les difficultés excessives sont-elles équitables?

Certains sont préoccupés par l'équité des dispositions sur les difficultés excessives et par l'uniformité des méthodes de comparaison des niveaux de vie⁵⁷.

Malheureusement, lorsqu'une demande de montant pour difficultés excessives est refusée, il risque de ne subsister ni trace de la demande au dossier ni mention de celle-ci dans l'ordonnance de pension alimentaire pour enfants (d'où proviennent les données de l'Enquête sur les pensions alimentaires pour enfants). Ainsi, même si la base de données de cette enquête contient certains chiffres sur les demandes ayant trait à des difficultés excessives (160 dossiers ou 0,7 % du nombre total de dossiers), elle ne reflète pas fidèlement le nombre total de dossiers où de telles difficultés sont invoquées.

Comme il a été précisé, on a relevé une demande invoquant des difficultés excessives dans seulement 0,7 % des 160 dossiers de l'échantillon et un seul cas de demande multiple. Les parents payeurs ont présenté la plupart de ces demandes. Parmi leurs 150 demandes liées à des difficultés excessives, 103 ont donné lieu à une réduction du montant prescrit dans les Lignes directrices, 28 ont été rejetées et aucune n'a donné lieu à une ordonnance fixant un

⁵⁶ Voir également l'examen des *Lignes directrices sur les pensions alimentaires pour enfants*, article 7, « Dépenses spéciales ou extraordinaires », dans le volume 2.

⁵⁷ Voir également l'examen des *Lignes directrices sur les pensions alimentaires pour enfants*, article 10, « Difficultés excessives », dans le volume 2.



montant plus élevé que celui des Lignes directrices, tandis que l'issue de 19 demandes demeure inconnue ou manquante.

Des neuf demandes liées à des difficultés excessives et présentées par des parents receveurs, une a donné lieu à une augmentation du montant prescrit dans les Lignes directrices, quatre ont été rejetées et une autre a entraîné une ordonnance prescrivant un montant inférieur à celui des Lignes directrices. L'issue de trois cas demeure inconnue.

Comment les montants de pension alimentaire pour enfants sont-ils déterminés dans les dossiers de garde partagée?

Une fois que les parents s'entendent sur la garde partagée ou que le tribunal le juge approprié, les parents doivent se pencher sur la pension alimentaire.

Qui conclut une entente de garde partagée?

- Dans l'Enquête sur les pensions alimentaires pour enfants, 5,8 % de tous les dossiers correspondent à des régimes de garde partagée.
- Les enfants des parents qui en ont la garde partagée sont généralement plus jeunes que ceux visés par un autre régime de garde. Si l'on tient compte de tous les enfants d'une famille, l'âge moyen des enfants en régime de garde partagée est de 9,96 ans comparativement à 10,2 ans pour ceux dont la mère a la garde dite traditionnelle, à 12,1 ans pour les enfants sous la garde dite traditionnelle par le père et à 13,7 ans pour ceux visés par un régime de garde exclusive.
- En moyenne, les familles qui ont adopté un régime de garde partagée comptent moins de deux enfants. Celles où la garde est exclusive comptent le nombre moyen d'enfants le plus élevé (2,47), devant les familles dont les enfants sont sous la garde dite traditionnelle par la mère et en régime de garde partagée (1,75) et les familles dont les enfants sont sous la garde dite traditionnelle par le père (1,70).
- Le revenu médian des parents payeurs (50 000 \$) et des parents bénéficiaires (30 971 \$) est, dans les cas de garde partagée, supérieur à celui des cas de garde dite traditionnelle par la mère (35 799 \$ et 23 845 \$ respectivement) et de garde exclusive (42 763 \$ et 20 855 \$ respectivement). Si le revenu médian du parent payeur est aussi inférieur dans les cas de garde dite traditionnelle par le père (21 120 \$), le revenu médian du parent receveur dans les cas de garde dite traditionnelle par le père est supérieur (40 000 \$).

Source : Base de données de l'Enquête sur les pensions alimentaires pour enfants, février 2001

On a demandé aux médiateurs de quelle façon ils avaient négocié les montants de pension alimentaire pour enfants dans les cas de garde partagée. Les répondants ont mentionné divers moyens soit, le plus souvent, l'utilisation d'un logiciel ou du budget familial de chaque ménage ou encore le calcul, pour chaque parent, de la proportion du montant des tables qui correspondait au temps pendant lequel il avait la garde des enfants. Cependant, les répondants ont aussi indiqué que le manque de conseils pour la négociation des montants de pension alimentaire dans ces cas était une grave lacune des Lignes directrices⁵⁸.

La présence ou l'absence d'une ordonnance de pension a été notée dans 1 226 dossiers de garde partagée recensés dans l'Enquête sur les pensions alimentaires pour enfants. De ce nombre, 56 % comportaient un montant (voir le tableau 2) qui, dans la majorité des cas, était mensuel. Dans les 44 % de dossiers restants, le montant dépendait de circonstances éventuelles ou aucun n'avait été fixé.

⁵⁸ Voir Équipe sur les pensions alimentaires pour enfants, 2000 (note 17), p. 12.



Tableau 2 : Montants de pension alimentaire pour enfants dans les dossiers de garde partagée¹

Montants	n	%
Montant indiqué	689	56,2
Par mois	631	51,5
Par année	2	0,2
Capital	2	0,2
Autre montant	54	4,4
Aucun montant indiqué	537	43,8
Montant assujéti à des circonstances éventuelles	5	0,4
Aucun montant accordé	532	43,4
Total	1 226	100,0

¹Exclut les dossiers où l'on ignore les montants accordés et le régime de garde.

Source : Base de données de l'Enquête sur les pensions alimentaires pour enfants, octobre 1999–février 2001.

On trouvera ci-après, sous le titre de « Garde partagée », un exposé sur les questions entourant le seuil de 40 p. 100 du temps et sur les méthodes de calcul des montants dans les dossiers de garde partagée, en vertu de l'article 9 des Lignes directrices.

RÉSUMÉ

L'Enquête sur les pensions alimentaires pour enfants montre que les montants des tables sont généralement acceptés comme montants de base dans les cas pertinents. Il existe toutefois différentes pratiques et politiques pour l'inclusion des dépenses spéciales, selon les provinces et les territoires.

ÉVALUATION GÉNÉRALE

L'Enquête sur les pensions alimentaires pour enfants confirme que les *Lignes directrices fédérales sur les pensions alimentaires pour enfants* ont servi à fixer le montant des ordonnances de pension alimentaire pour enfants dans la grande majorité des affaires de divorce traitées par les tribunaux, de l'échantillon.

De plus, il semble presque certain que, dans la grande majorité des cas, les tables de pensions alimentaires pour enfants ont grandement contribué à garantir à ceux-ci un montant équitable de pension alimentaire et à atténuer les conflits et les tensions entre les parents au sujet de la pension alimentaire pour enfants. Dans 94 % des dossiers de garde dite traditionnelle traités en vertu des Lignes directrices, le montant de pension alimentaire pour enfants était supérieur ou égal au montant prévu dans les tables.

Les tables ont, en outre, rendu plus efficace le traitement judiciaire des dossiers et aidé à assurer le traitement uniforme des conjoints et enfants placés dans des situations semblables. Voilà une conclusion particulièrement intéressante si l'on considère que les Lignes directrices sont entrées en vigueur il y a moins de cinq ans.

Dans les dossiers plus complexes comportant un régime de garde partagée ou des demandes liées à des dépenses spéciales ou à des difficultés excessives, les Lignes directrices accordent une plus grande latitude pour conclure les ententes. Dans ces cas-là, les tendances sont moins claires et continuent sans doute à évoluer. Le ministère de la Justice du Canada propose des changements aux articles des Lignes directrices qui portent sur les dépenses spéciales ou extraordinaires et sur la garde partagée. Ces changements sont expliqués en détail dans la partie suivante.



REGARD SUR L'AVENIR : RECOMMANDATIONS AU SUJET DES PENSIONS ALIMENTAIRES POUR ENFANTS

Les résultats de toutes les consultations et des recherches décrits plus haut mènent à une conclusion inévitable : les *Lignes directrices fédérales sur les pensions alimentaires pour enfants* ont été pleinement mises en œuvre et ont produit l'effet escompté. Les parents négocient leurs propres ententes et, quand ils s'adressent aux tribunaux, les questions sont cernées plus clairement qu'auparavant.

Même si les Lignes directrices ont connu un vaste succès, les parents, les tribunaux et d'autres intervenants ont signalé certains points sur lesquels il faudra se pencher davantage pour améliorer les Lignes directrices et les rendre plus équitables. Il faudra dans certains cas peaufiner les Lignes directrices afin de les clarifier tout en leur conservant leur souplesse. D'autres questions devront faire l'objet d'une étude suivie.

« La majorité estime que les Lignes directrices ont besoin d'être clarifiées ou modifiées à divers égards, mais admette qu'elles ont déjà montré leur valeur et permis d'atteindre la majorité des objectifs visés. En remplaçant le modèle antérieur fondé sur des procédures judiciaires aboutissant à des résultats décidés au cas par cas, les Lignes directrices ont permis d'introduire une certaine objectivité dans le règlement des questions de pensions alimentaires pour enfants bien que certains se demandent encore si les dossiers sont effectivement plus faciles à régler[...] »

Source : *Les Lignes directrices fédérales sur les pensions alimentaires pour enfants : Rapport intérimaire du Comité sénatorial permanent des affaires sociales, des sciences et de la technologie*, juin 1998, p. 5.

Voici des recommandations qui tiennent compte des résultats des consultations de 2001 ainsi que des consultations antérieures sur d'autres questions, des résultats de recherche et de l'analyse de la jurisprudence :

GARDE PARTAGÉE

RECOMMANDATION 2

Aucun changement n'est recommandé à l'égard de la « règle des 40 p. 100 ».

Selon les Lignes directrices, si un conjoint exerce son droit de visite auprès d'un enfant ou qu'il en a la garde physique pendant au moins 40 p. 100 du temps au cours d'une année, le tribunal peut prescrire un montant de pension alimentaire autre que celui indiqué dans les Lignes directrices. En prenant une telle décision, le juge tient compte de divers facteurs dont les montants figurant dans les tables applicables à chaque conjoint, les coûts plus élevés associés à la garde partagée ainsi que les ressources, les besoins et, d'une façon générale, la situation de chaque conjoint et de tout enfant pour lequel une pension alimentaire est demandée.

Bien qu'on ait critiqué l'emploi d'un critère préliminaire fondé sur le temps en raison du lien direct entre les contacts avec l'enfant et la pension alimentaire, aucune autre solution permettant d'améliorer ce critère préliminaire n'a pu être trouvée. Il existe bien d'autres propositions valables, mais aucune ne simplifie le processus judiciaire et chacune constitue un changement radical par rapport au statu quo. L'abandon du temps à titre de critère préliminaire susciterait beaucoup d'incertitude et alourdirait le processus, ce qui va à l'encontre des objectifs des Lignes directrices.



Le fait de choisir un seuil plus élevé, comme une période « substantiellement équivalente » présente certains avantages. Ces avantages peuvent toutefois être annulés par d'autres facteurs, y compris les risques accrus de poursuite quant au sens de ce terme, l'iniquité pour les parents ayant un accès de plus longue durée et l'incertitude que le lien entre le temps de contact avec l'enfant et la pension alimentaire, serait effectivement dissocié. De plus, au sujet de l'interprétation de cet article, il existe déjà toute une jurisprudence qui est bien connue des parents et des professionnels. Toutefois, nous continuerons de surveiller la jurisprudence sur cette question.

FORMULE PRÉSOMPTIVE

RECOMMANDATION 3

On recommande de remplacer par une formule présomptive les facteurs servant actuellement à calculer le montant de la pension alimentaire dans les situations de garde partagée⁵⁹. Un juge pourrait fixer ce montant au moyen d'une formule prescrite. Le montant ainsi fixé serait la différence entre les valeurs prévues dans les tables pour chaque parent, compte tenu du nombre total d'enfants visés par le régime de garde partagée⁶⁰.

Une formule permettrait d'accroître la prévisibilité et la certitude. Le fait qu'elle puisse être contestée permet de maintenir le pouvoir judiciaire discrétionnaire d'ordonner un autre montant dans les cas appropriés. Afin de déterminer s'il doit s'écarter du montant fondé sur la formule, le tribunal pourrait tenir compte de tout facteur pertinent, et notamment du mode de partage des dépenses reliées à l'enfant, entre les conjoints. Pour tenir compte de la hausse du coût d'entretien de deux résidences pour un enfant, on a privilégié cette solution plutôt que la disposition sur la garde exclusive, dans laquelle les valeurs des tables ne tiennent compte que du nombre d'enfants vivant avec chaque parent, et non du nombre total des enfants.

DÉPENSES SPÉCIALES OU EXTRAORDINAIRES

RECOMMANDATION 4

Le terme extraordinaire devrait être défini afin de mieux guider les parents et les tribunaux et d'accroître l'uniformité entre les familles dans des situations semblables partout au pays.

L'article 7 des Lignes directrices prévoit l'inclusion possible de six catégories de dépenses spéciales pour l'enfant dans le montant de pension alimentaire, compte tenu de leur nécessité pour l'intérêt de l'enfant et de leur caractère raisonnable par rapport aux ressources des époux et de l'enfant et aux habitudes de dépense de la famille avant la séparation. On retrouve dans ces catégories les dépenses extraordinaires pour l'éducation et les activités parascolaires.

⁵⁹ Ces facteurs sont énoncés aux alinéas a) à c) de l'article 9 (garde partagée) des *Lignes directrices fédérales sur les pensions alimentaires pour enfants* :

- a) des montants figurant dans les tables applicables à l'égard de chaque époux;
- b) des coûts plus élevés associés à la garde partagée;
- c) des ressources, des besoins et, d'une façon générale, de la situation de chaque époux et de tout enfant pour lequel une pension alimentaire est demandée.

⁶⁰ Parfois appelée formule de compensation, cette formule consiste à soustraire le montant de la pension alimentaire pour enfants (pour tous les enfants, selon le revenu de ce parent) du montant de pension versé par l'autre parent pour les enfants, la différence étant le montant qu'un parent doit payer à l'autre.



Le terme *extraordinaire* est interprété différemment en divers endroits du pays, ce qui crée une certaine confusion et un manque d'uniformité et est à la source de nombreuses demandes d'éclaircissement. L'article 7 devrait donc être modifié par l'ajout d'une définition de ce terme. On demandera aux parents et aux tribunaux d'établir si la dépense est de nature extraordinaire par rapport au revenu du parent qui présente la demande et qui engage la dépense en question. Si cela ne permet pas de trancher, les parents et les tribunaux seront appelés à examiner d'autres facteurs, outre le revenu :

- le nombre et la nature des programmes et des activités,
- le coût d'ensemble de ces programmes et activités,
- les besoins et aptitudes particuliers de l'enfant,
- tout autre facteur semblable que le tribunal juge pertinent.

L'approche proposée respecte l'esprit initial de l'article et l'interprétation adoptée par plusieurs cours d'appel. C'est également l'approche pour laquelle le Manitoba a opté lorsqu'il a modifié ses lignes directrices, en juillet 2001. Elle contribuerait à maintenir la plus grande harmonie possible entre les lignes directrices dans l'ensemble du pays.

OBLIGATION DE DIVULGATION

RECOMMANDATION 5

Les personnes qui touchent une pension alimentaire pour un enfant majeur devraient être tenues de fournir les renseignements montrant que l'enfant est toujours admissible à ce soutien. Cela permettrait d'atténuer les conflits et les tensions entre les parents.

Bien des gens ont soutenu que les enfants plus âgés bénéficiant d'une pension alimentaire devraient rendre des comptes et fournir certains renseignements financiers et autres attestant de leur admissibilité continue au soutien. D'autres affirment que ce serait là, dans la vie privée de l'enfant plus âgé, une intrusion inutile qui aurait pour effet de le mêler aux litiges des parents.

Il est proposé de modifier les Lignes directrices de manière à exiger la divulgation des renseignements relatifs au droit de l'enfant à la pension alimentaire. Cette modification obligerait le parent receveur, et non l'enfant, à fournir ces renseignements sur demande écrite du parent payeur, évitant ainsi de mêler l'enfant directement au litige. Cette exigence s'appliquerait dans tous les cas de pensions alimentaires versées à des enfants majeurs, et pas uniquement aux cas comportant des dépenses spéciales.

Les dépenses spéciales, comme les frais relatifs aux études postsecondaires, ne sont pas comprises dans les montants des tables de pensions alimentaires pour enfants. Un article des Lignes directrices prescrit déjà aux parents de fournir des renseignements sur toute dépense spéciale. Il ne s'applique toutefois pas à la communication des renseignements sur l'admissibilité continue et sur les autres dépenses qui peuvent être payées grâce au montant des tables ou à un autre montant versé pour les enfants plus âgés.

MÉTHODE DE COMPARAISON DES NIVEAUX DE VIE DES MÉNAGES

RECOMMANDATION 6

La méthode de comparaison des niveaux de vie des ménages devrait être modifiée de manière à tenir compte de certaines retenues obligatoires à la source.

Plusieurs observateurs ont noté à juste titre que la méthode actuelle ne tient pas compte des retenues obligatoires à la source. Les parents devraient pouvoir déduire de leur revenu leurs contributions au Régime de pensions du Canada ou au Régime de rentes du Québec et les primes d'assurance-emploi au moment d'appliquer la méthode de calcul



des niveaux de vie. Les retenues obligatoires à la source font partie des conditions d'emploi et les déductions ne sont pas des sommes dont le ménage dispose.

ÉTABLISSEMENT DU REVENU

RECOMMANDATION 7

Les articles sur le revenu devraient continuer à s'appliquer tels quels, à l'exception d'une modification mineure visant à tenir compte des cas où un parent vit dans un pays où le taux d'imposition réel est plus élevé qu'au Canada.

En vertu des *Lignes directrices fédérales sur les pensions alimentaires pour enfants*, il est particulièrement important d'établir correctement le revenu d'un parent puisque les tables de pensions alimentaires pour enfants sont fondées sur le revenu. Selon les Lignes directrices, le revenu brut du parent payeur sert à déterminer les montants des tables, ce qui permet d'assurer que les parents tiennent compte de la pension alimentaire pour enfants avant d'autoriser des retenues. Afin d'être juste à l'égard de ce parent, la formule servant à établir les montants dans les tables tient compte des impôts payés aux niveaux provincial, territorial et fédéral.

Voici ce que le Comité sénatorial permanent des affaires sociales, des sciences et de la technologie affirme dans son rapport intérimaire sur les Lignes directrices :

Le Comité a entendu des témoignages sur la difficulté de déterminer le revenu pour l'application des Lignes directrices. Le problème concerne particulièrement l'évaluation précise du revenu des travailleurs autonomes, difficulté qui, bien sûr, s'applique aux deux parents. Par contre, [le Comité] sait que le problème existait avant les Lignes directrices. En fait, un témoin a signalé que les Lignes directrices avaient tout simplement mis les difficultés au jour et que, tout compte fait, elles avaient réellement amélioré le calcul du revenu⁶¹.

Une jurisprudence abondante sur le revenu a été amassée depuis l'entrée en vigueur des Lignes directrices. Certains points qui faisaient problème avant les Lignes directrices, comme la détermination du revenu d'un travail indépendant, continuent d'être difficiles⁶², tout comme le calcul du revenu des travailleurs saisonniers, des agriculteurs et des pêcheurs. La myriade des règles (liées à la fois à la fiscalité et aux Lignes directrices) qui s'appliquent dans ces cas peut rendre les choses difficiles et compliquées.

Cependant, les Lignes directrices et la jurisprudence pertinente ont permis de répondre à plusieurs questions, comme le traitement des déductions pour amortissement, des frais financiers et des options d'achat d'actions. Un de ces problèmes consistait à savoir quels renseignements utiliser pour déterminer le montant du revenu; les Lignes

⁶¹ Comité sénatorial permanent des affaires sociales, des sciences et de la technologie, *Les lignes directrices fédérales sur les pensions alimentaires pour enfants - Rapport intérimaire du Comité sénatorial permanent des affaires sociales, des sciences et de la technologie*, Ottawa. Sénat (Canada) 1998, p. 13.

⁶² Voir l'honorable juge David R. Aston, « An Update of Case-Law Under the Child Support Guidelines », *Canadian Family Law Quarterly*, 16 C.F.L.Q. 261, août 1998.
[Traduction] « Les Lignes directrices proposent une liste de contrôle utile et ont déjà donné des exemples de référence pour les ajustements, comme le rajout d'éléments de revenu tels la déduction pour amortissement (en l'absence de preuve concrète de la dépréciation de l'avoir), le salaire versé à un second conjoint, les pertes d'investissement et d'immeubles locatifs, les allocations pour l'automobile et la valeur reliée à l'utilisation personnelle d'un véhicule pour affaires ainsi que les autres dépenses personnelles payées par une société, comme les frais de déplacement et les repas. Le problème de la fixation du revenu réel des travailleurs autonomes existait avant l'entrée en vigueur des Lignes directrices, mais en vertu de celles-ci, même pour des ordonnances provisoires, il faut une preuve concrète du revenu (article 13) qui peut nécessiter une analyse plus poussée et des explications plus concrètes qu'auparavant. »



directrices précisent clairement que les renseignements les plus récents doivent toujours être utilisés⁶³. Cette règle a aidé les tribunaux à interpréter les articles sur le revenu.

La majorité des cas ayant trait au revenu et assujettis aux Lignes directrices traitent du problème de l'attribution du revenu, qui remonte avant l'établissement des Lignes directrices. Un tribunal peut attribuer un revenu lorsqu'un parent payeur vit dans un pays où le taux d'imposition réel est inférieur à celui du Canada, mais il n'existe aucune disposition équivalente lorsque ce parent habite un pays où le taux d'imposition est plus élevé. Cette omission sera corrigée.

Enfin, beaucoup estiment que l'obligation de divulgation prévue dans les Lignes directrices est injuste parce que le parent qui reçoit une pension n'a généralement pas à divulguer de renseignements sur son revenu (même s'il doit le faire dans certaines situations importantes⁶⁴). Dernièrement, on a conclu que l'obligation de divulgation est juste et réduit le fardeau procédural⁶⁵.

En 1999, dans le cadre de consultations sur les questions techniques⁶⁶, le ministère de la Justice a demandé si, en vertu des Lignes directrices, le parent bénéficiaire devrait être tenu de divulguer des renseignements à l'autre parent dans tous les cas? Moins de la moitié des répondants ont qualifié cette préoccupation d'importante.

Depuis le 1^{er} mai 1997, on a modifié plusieurs articles qui ont trait au revenu, dans les *Lignes directrices fédérales sur les pensions alimentaires pour enfants*, afin de les clarifier et d'en faciliter l'application. Pour une explication détaillée de ces changements, voir l'examen des Lignes directrices article par article dans le volume 2. On y voit qu'en général, les règles sur le revenu sont claires et cohérentes sous l'angle des politiques et offrent suffisamment de souplesse pour tenir compte des différentes situations.

Les problèmes ne sont pas tant causés par les règles énoncées dans les Lignes directrices que par les politiques conflictuelles et concurrentielles, comme les questions liées à une divulgation financière adéquate et opportune, au chômage ou au sous-emploi intentionnel, au capital à conserver dans un commerce ou à la distinction tenue entre les dépenses d'affaires ou personnelles. Si le gouvernement tentait de prévoir ces scénarios innombrables dans les règles sur le revenu, le processus en deviendrait inutilement compliqué et il y aurait toujours des parents qui tenteraient de contourner le système.

COÛTS RELATIFS AU DROIT DE VISITE

RECOMMANDATION 8

La disposition concernant les frais de visite anormalement élevés, dans l'article sur les difficultés excessives, devrait continuer de s'appliquer telle quelle.

⁶³ Voici le texte du paragraphe 2(3) des *Lignes directrices sur les pensions alimentaires pour enfants* : « La détermination de tout montant aux fins des présentes lignes directrices se fait selon les renseignements les plus à jour. »

⁶⁴ La divulgation est obligatoire lorsqu'une des parties réclame des dépenses spéciales, invoque des difficultés excessives ou demande la garde exclusive ou partagée. Elle l'est également si le revenu du parent payeur est supérieur à 150 000 \$.

⁶⁵ Au sujet de la règle des Lignes directrices voulant que, sauf exceptions, seul le revenu du payeur importe dans le calcul du montant de base des tables, voici ce qu'en pense le Comité sénatorial :

[Traduction] « Nous avons déjà signalé que la controverse qu'avait suscité la décision initiale s'est déjà beaucoup atténuée et on se rendra peut-être compte avec le temps que cette solution était la bonne, particulièrement dans les cas simples où le fait de ne tenir compte que d'un revenu simplifie considérablement les calculs. » Comité sénatorial permanent des affaires sociales, des sciences et de la technologie, juin 1998, (note 61), p.17.

⁶⁶ Équipe sur les pensions alimentaires pour enfants, 1999 (note 53).



La disposition concernant les difficultés excessives tient compte du fait que, dans certaines circonstances, le paiement du montant indiqué dans la table, ou de ce montant plus les dépenses spéciales, peut occasionner des difficultés excessives à un parent ou à un enfant. Le cas échéant, elle permet aux tribunaux et aux parents de fixer un montant différent afin d'atténuer ces difficultés. Cette disposition est conforme aux objectifs des Lignes directrices qui sont d'assurer un traitement uniforme et d'établir des normes équitables en matière de soutien alimentaire, tout en tenant compte de la situation particulière de la famille.

La disposition portant sur les difficultés excessives a été critiquée parce qu'on l'a appliquée de manière restrictive aux conjoints désireux de réduire le montant de la pension alimentaire, surtout si les coûts de l'exercice du droit de visite sont élevés pour le parent payeur qui habite loin de l'enfant. Les tribunaux examinent présentement ces situations au cas par cas. Pour la plupart, ils appliquent cet article de la manière prévue.

Si le parent payeur habite loin de l'enfant, les tribunaux tiennent parfois compte des frais de transport élevés dans une ordonnance distincte et non dans celle fixant la pension alimentaire pour enfant. Normalement, une telle ordonnance oblige les parents à partager les dépenses proportionnellement à leur revenu respectif. Cette compensation est accordée une fois l'argent dépensé. Comme il est difficile de prévoir les frais de transport, il ne faut pas réduire la pension alimentaire pour enfants sans savoir si le montant est raisonnable et si la dépense a bien été faite.

ÉPOUX TENANT LIEU DE PARENT

RECOMMANDATION 9

La disposition concernant l'obligation de l'époux tenant lieu de parent devrait continuer à s'appliquer tel quel.

Dans la *Loi sur le divorce*, enfant à charge (admissible à une pension alimentaire) est défini comme l'enfant des deux époux ou ex-époux « dont l'un est le père ou la mère et pour lequel l'autre en tient lieu ». Une fois qu'il est établi que le beau-parent tient lieu de parent, ses obligations sont similaires à celles du parent naturel.

Les *Lignes directrices fédérales sur les pensions alimentaires pour enfants* autorisent les tribunaux à déterminer un montant approprié de pension alimentaire pour enfants. Lorsqu'ils calculent ce montant, les tribunaux doivent tenir compte du montant prévu dans les Lignes directrices et de l'obligation légale de tout parent autre que le beau-parent pour le soutien alimentaire de l'enfant.

Les tribunaux ont adopté diverses attitudes face à cette question et, en raison des incohérences qui en ont résulté, certaines personnes estiment que la réglementation devrait contenir des directives explicites indiquant aux juges comment établir le montant de la pension alimentaire versée par le beau-parent. Cependant, la répartition de la pension alimentaire pour enfants entre les parents naturels et les beaux-parents est tellement complexe que le processus est largement dicté par les circonstances propres à chaque cas. La plupart des répondants craignent qu'une formule rigide ne donne des résultats injustes. Pour toutes ces raisons, cet article ne devrait pas être modifié.



II. SOUTIEN DES SERVICES DE JUSTICE FAMILIALE

LE RÔLE DU FÉDÉRAL DANS LE SOUTIEN DES ACTIVITÉS D'EXÉCUTION AU CANADA

Pour que le système de justice familiale fonctionne, il faut assurer l'exécution des ordonnances de pension alimentaire afin que les parents paient leurs pensions entièrement et à temps aux enfants et aux familles. Au Canada, les provinces et les territoires perçoivent et distribuent les paiements au moyen de programmes d'exécution des ordonnances alimentaires. Au cours des six dernières années, le gouvernement du Canada a assumé un rôle plus actif, par des mesures d'ordre législatif et opérationnel et de coordination, afin d'aider les provinces et les territoires à améliorer le respect des ordonnances et à stabiliser les familles en plein éclatement.

Quant au taux de défaut de paiement, il n'y a actuellement aucune statistique « nationale » documentant le nombre ou la proportion de cas de non-respect des ordonnances et, à plus forte raison, la nature du défaut⁶⁷. Cependant, on s'entend généralement pour dire que, dans 25 à 30 % des dossiers inscrits aux programmes d'exécution des ordonnances alimentaires (PEOA), les paiements sont faits à temps et en entier. Il y a défaut dans environ 60 % des cas pour lesquels des montants ont toutefois été versés au cours de la dernière année. Dans les 10 à 15 % de dossiers restants, les parents n'ont fait aucun paiement dans la dernière année ou n'en ont jamais fait. Ces pourcentages varient d'une province et d'un territoire à l'autre pour diverses raisons, dont le mode et les politiques d'application des programmes, le volume de cas et les ressources provinciales et territoriales.

Le gouvernement du Canada offre aux provinces et aux territoires un appui législatif, opérationnel et financier depuis le lancement des PEOA, au début des années 80. Le 1^{er} mai 1997, de nouvelles mesures fédérales ont considérablement élargi son rôle en matière de promotion du respect des ordonnances de pension. Le gouvernement du Canada a aidé les familles à bénéficier de montants de pension plus équitables en vertu des nouvelles lignes directrices et à recevoir leurs paiements en entier et à temps. À cette fin, il a renforcé ses lois d'exécution des ordonnances alimentaires, repensé son système opérationnel d'exécution afin d'améliorer le service, créé un service des politiques d'exécution, augmenté le financement axé sur les projets et mis sur pied un programme exhaustif de recherche sur les questions d'exécution et de conformité.

Le présent rapport résume comment le gouvernement du Canada a comblé les besoins des familles désunies par la séparation ou le divorce, en matière de respect et d'exécution des ordonnances alimentaires, et recommande des moyens de mieux réaliser cet objectif à l'avenir.

MODIFICATIONS RÉCENTES AUX LOIS ET AU SYSTÈME OPÉRATIONNEL D'EXÉCUTION FÉDÉRAUX

La Division des systèmes d'aide au droit familial du ministère fédéral de la Justice dirige les services d'exécution des programmes fédéraux qui sous-tendent la *Loi d'aide à l'exécution des ordonnances et des ententes familiales* (LAEOEF) et la *Loi sur la saisie-arrêt et la distraction de pensions*. Ces lois fédérales d'exécution prévoient différents programmes bénéficiant à des milliers de Canadiens, dont des enfants, qui autrement souffriraient du non-paiement des pensions alimentaires.

⁶⁷ Le Centre canadien de la statistique juridique de Statistique Canada a entrepris, auprès des responsables des programmes d'exécution des ordonnances alimentaires (PEOA) provinciaux et territoriaux, une enquête permanente qui fournira des définitions normalisées du respect et du non-respect des obligations alimentaires.



Pour élargir son rôle, le gouvernement du Canada a modifié ces deux lois en mai 1997 afin de pouvoir offrir aux provinces et aux territoires d'autres mesures d'application. Ces modifications ont aussi permis de supprimer les obstacles techniques ou liés à la procédure qui empêchaient le gouvernement de rendre les mesures existantes plus opportunes et efficaces.

Avant d'être modifiée, la *Loi d'aide à l'exécution des ordonnances et des ententes familiales* fournissait au gouvernement des moyens de retracer les personnes qui dérogeaient aux dispositions d'ordonnances (pension, garde ou visite). Elle prévoit également la saisie-arrêt des paiements fédéraux permettant de respecter les obligations en matière de pension. Les modifications ont simplifié et amélioré la procédure de saisie-arrêt. Elles ont également permis au gouvernement de consulter les banques de données de l'Agence des douanes et du revenu du Canada, à la recherche de données sur les contrevenants aux dispositions d'ordonnances familiales, et de faire enquête sur les accusations d'enlèvement d'enfant par le père ou la mère en vertu du *Code criminel*.

Les modifications ont également fourni un nouvel outil d'exécution des ordonnances. Les gouvernements peuvent maintenant suspendre certains passeports et autorisations fédérales existants, ou refuser de délivrer de tels documents, afin d'assurer le respect des ordonnances alimentaires et des dispositions qu'elles contiennent.

La *Loi sur la saisie-arrêt et la distraction de pensions* permet au gouvernement du Canada de saisir et de distraire les prestations de retraite payables en vertu de la *Loi sur la pension de la fonction publique* afin d'assurer le respect des ordonnances alimentaires. Les modifications de mai 1997 ont simplifié les obligations d'avis pour la saisie-arrêt de salaires versés par le fédéral et éliminé les exigences restrictives en matière de résidence pour les demandeurs de partage de prestations de retraite. Afin d'aider les familles dont ces prestations sont constamment en retard, les modifications comprennent une disposition spéciale permettant la distraction des pensions avant que celles-ci deviennent payables.

Avant mai 1997, les provinces et les territoires devaient remplir manuellement des formulaires pour obtenir ces services. La Division des systèmes d'aide au droit familial (DSADF) saisissait ensuite ces données et en faisait parvenir les bandes aux organismes et ministères fédéraux participants, comme l'Agence des douanes et du revenu du Canada et Développement des ressources humaines Canada.

Ce système fonctionnait, mais de nouvelles technologies ont permis de l'améliorer et de l'accélérer. En mai 1997, des fonds fédéraux ont permis aux différents gouvernements d'informatiser les procédures d'exécution et d'accélérer le transfert des paiements fédéraux aux familles une fois ceux-ci localisés par suite d'un bref de saisie-arrêt. En 1999, le système informatique a été adapté au Web et mis à la disposition des responsables de programmes d'exécution provinciaux et territoriaux. Ce nouveau système en ligne procure aux gouvernements les avantages suivants :

- transfert plus rapide de l'information entre la DSADF et ses clients des PEOA et des autres ministères fédéraux,
- accès immédiat à l'information sur l'état des dossiers de saisie-arrêt en vertu de la LAEOEF, sur les activités d'enquête et sur le refus d'autorisations fédérales,
- élimination de la nécessité de remplir manuellement les formules de demande,
- utilisation de l'envoi, en direct ou par lot, de l'information concernant les demandes pour la recevoir de la DSADF ou la lui envoyer, ce qui élimine les erreurs et oublis des procédés manuels,
- infrastructure donnant aux provinces et aux territoires un moyen sûr de communication en direct.

RÔLE DU FÉDÉRAL AUPRÈS DES PROVINCES, DES TERRITOIRES ET DES AUTRES PARTENAIRES

Un des plus grands défis en matière d'exécution des ordonnances est d'assurer la cohérence des politiques et des programmes. Chaque province et territoire a son propre programme d'exécution des ordonnances et ses propres lois, exécution qui exige toutefois des politiques et des programmes uniformes et cohérents dans tout le pays. L'implantation d'un groupe des politiques au ministère fédéral de la Justice est un facteur important du renforcement des mesures fédérales sur l'exécution des ordonnances alimentaires. Grâce à cette présence accrue, le



gouvernement fédéral est plus en mesure de répondre aux besoins des familles. Il peut ainsi mieux coordonner les efforts provinciaux, territoriaux et fédéraux afin d'accroître la conformité à l'échelle nationale et internationale.

Le Ministère s'est engagé à :

- accélérer l'élaboration des politiques fédérales en fonction des besoins des provinces et des territoires, définis plus haut;
- promouvoir l'échange d'information entre les services d'exécution fédéraux, provinciaux et territoriaux;
- administrer et coordonner les efforts de diverses instances fédérales-provinciales-territoriales et internationales;
- aider à élaborer de nouvelles lois afin d'améliorer la prestation des services aux parents bénéficiaires et aux parents payeurs.

Depuis 1997, les représentants du ministère fédéral de la Justice ont participé, souvent à titre de présidents, aux activités de trois groupes intergouvernementaux, soit le groupe de travail fédéral-provincial-territorial du sous-comité d'application (le sous-comité d'application), le groupe de travail fédéral-provincial-territorial sur l'exécution réciproque des ordonnances alimentaires (EROA) et le groupe des directeurs des PEOA.

Ces groupes ont bien collaboré afin d'arrêter une approche plus cohérente en matière d'exécution. Les divers comités ont acquis une meilleure compréhension des problèmes préoccupants, ce qui leur a permis d'établir des priorités et d'élaborer des plans d'action pour leur travail. Les provinces et les territoires ont affirmé que la participation fédérale avait été l'un des éléments clés du succès des groupes.

Le sous-comité d'exécution a œuvré dans plusieurs initiatives et réformes conjointes. Il s'est notamment employé à modifier les lois concernant les banques pour faciliter la divulgation de documents sur les pensions aux institutions bancaires. Le sous-comité a également élaboré un exposé de principes et d'objectifs opérationnels intitulé *Objectifs et principes opérationnels*. Cet exposé rend opérationnel le protocole fédéral-provincial-territorial sur l'exécution des ordonnances, que les ministres provinciaux, territoriaux et fédéral de la Justice ont adopté en septembre 2000. Ces documents permettront d'accélérer et d'améliorer l'exécution des ordonnances de pension entre les diverses administrations à l'échelle nationale.

Le gouvernement du Canada a également regroupé les gouvernements provinciaux et territoriaux afin de les aider à conclure des ententes avec d'autres pays. Dans un monde de plus en plus en mouvement, les provinces et les territoires assurent le respect des ordonnances de pension canadiennes grâce à plus de 390 ententes réciproques conclues avec les gouvernements d'États américains et à 260 ententes conclues avec ceux de pays ou d'États d'Europe, d'Asie, d'Afrique, des Antilles et du Pacifique sud.

Par l'intermédiaire du groupe de travail fédéral-provincial-territorial EROA, le gouvernement du Canada a aidé différentes administrations étrangères à conclure des ententes, en organisant des réunions (cinq depuis 1998) entre leurs représentants et les membres du groupe de travail. Ceux-ci négocient des ententes d'exécution réciproque des ordonnances alimentaires et recommandent d'autres administrations avec lesquelles négocier des ententes. Jusqu'ici, ces rencontres annuelles ont attiré des participants des États-Unis, d'Irlande, de la République tchèque, de Slovaquie, de Norvège, de Pologne, d'Italie, de Suisse, d'Australie et du Royaume-Uni.

Grâce à la coordination et au soutien du gouvernement fédéral, le groupe de travail EROA a tissé des liens étroits au Canada et à l'étranger. Il a élaboré des documents d'information et des outils de traitement uniformes qui ont été échangés à l'échelle nationale et internationale, prouvant la nécessité de créer d'autres outils semblables.



NOUVELLE LOI UNIFORME SUR L'EXÉCUTION RÉCIPROQUE DES ORDONNANCES ALIMENTAIRES

Depuis des années, le Comité FPT sur le droit de la famille travaille à un projet de loi uniforme sur l'exécution réciproque des ordonnances alimentaires. Ce projet de loi remplacera la loi sur l'exécution réciproque des ordonnances alimentaires de chacune des administrations. Il simplifiera considérablement le processus d'obtention, de modification et de reconnaissance des ordonnances alimentaires dans les dossiers auxquels différentes administrations sont parties, sur les plans national et international.

À leur réunion de septembre 2000, les sous-ministres provinciaux et territoriaux de la justice ont accepté d'examiner la possibilité de mettre en œuvre la nouvelle *Loi sur l'établissement et l'exécution réciproques des ordonnances alimentaires*. Le ministère fédéral de la Justice les a appuyés dans ce travail, a participé à l'échange d'informations sur la Loi et a examiné les répercussions de cette mesure sur les lois fédérales connexes et sur les modalités d'exécution des ordonnances alimentaires au Canada.

Au cours de la réunion tenue en août 2001, les premiers ministres provinciaux et territoriaux ont décidé d'adopter la nouvelle loi sur l'établissement et l'exécution réciproques des ordonnances alimentaires au plus tard à l'automne 2002. Les représentants des provinces et des territoires ont mentionné que le gouvernement fédéral devait poursuivre sa participation pour aider à mener à bien les activités à cette fin.

LA LOI SUR LE DIVORCE

RECOMMANDATION 10

Les lois fédérales devraient être en harmonie avec les nouvelles lois provinciales et territoriales visant à résoudre les dossiers de pension interprovinciaux et extraprovinciaux. Les gouvernements devraient également examiner tous les articles de la Loi sur le divorce qui ont trait à des questions intergouvernementales.

Les parties qui ne vivent pas dans la même province ou le même territoire peuvent invoquer les articles 18 et 19 de la *Loi sur le divorce* pour faire modifier une ordonnance existante en vertu de cette loi. Si le tribunal estime que les questions peuvent être suffisamment bien cernées, l'une des parties peut faire une demande grâce à un processus en deux étapes. Premièrement, une partie (le demandeur) demande au tribunal de sa province ou de son territoire de modifier l'ordonnance existante. Sa demande est ensuite envoyée au tribunal le plus proche du domicile de l'autre partie (le défendeur). Une audience est organisée au deuxième tribunal où le défendeur peut témoigner. Ce tribunal peut alors approuver, rejeter ou modifier la demande du demandeur et rendre une ordonnance en conséquence.

Ce processus de modification est conçu pour offrir au demandeur un moyen abordable et accessible de faire modifier une ordonnance. Il est fondé sur les procédures similaires prévues dans les lois provinciales et territoriales d'exécution réciproque des ordonnances alimentaires (EROA). Cependant l'aspect pratique de cette procédure en deux étapes est miné par les longs délais et la procédure complexe d'audience. Le développement de la jurisprudence a fait ressortir des problèmes concernant les articles de la Loi qui portent sur la compétence du tribunal.

Comme il a été précisé, les premiers ministres des provinces et des territoires prévoient adopter cette nouvelle loi d'ici l'automne 2002. Étant donné que les changements aux lois sur les EROA simplifieront le processus d'établissement et de modification des ordonnances alimentaires, il pourrait être nécessaire d'apporter des modifications complémentaires à la *Loi sur le divorce*.



TRAVAILLER AVEC LES AUTRES PARTENAIRES

Le ministère fédéral de la Justice a travaillé étroitement avec les autres ministères fédéraux et d'autres gouvernements afin de mieux comprendre l'importance des questions en suspens et des initiatives concernant les politiques et programmes fédéraux sur l'exécution. Certaines initiatives vont de l'avant tandis que d'autres ont reçu une priorité moindre ou ont été abandonnées.

Par exemple, le gouvernement veut depuis longtemps modifier les parties des *Ordonnances et règlements royaux applicables aux Forces canadiennes*, qui ont trait aux paiements obligatoires. L'idée est de faciliter l'exécution des ordonnances alimentaires en dispensant les créanciers de devoir obtenir une ordonnance distincte sur les arriérés de pension.

Le gouvernement a également aidé la GRC à évaluer les coûts de la récupération des passeports que les débiteurs doivent rendre en vertu du nouveau programme de refus ou de suspension de passeports. De plus, le ministère fédéral de la Justice et l'Agence des douanes et du revenu du Canada continue l'examen de la possibilité d'obliger les parents payeurs en faute à remplir une déclaration de revenu, suivant la recommandation du Comité sénatorial permanent des affaires sociales, des sciences et de la technologie.

ACTIVITÉS DE RECHERCHE SUR L'EXÉCUTION DES ORDONNANCES ALIMENTAIRES

Au cours de l'Initiative relative aux pensions alimentaires pour enfants, le gouvernement du Canada a fait une étude approfondie sur les questions d'exécution d'ordonnances afin d'éclairer les discussions en matière d'orientations, d'améliorer la prestation des programmes et d'informer le grand public sur les questions d'exécution. Auparavant, il existait très peu de travaux de recherche ou de données nationales sur les questions de droit de la famille, en particulier sur l'exécution ou la conformité.

La recherche comportait deux volets principaux dont le premier consistait à suivre les effets des modifications des lois fédérales d'exécution et ceux des améliorations aux méthodes d'échange d'information entre les programmes d'exécution des ordonnances alimentaires provinciaux et la Division des systèmes d'aide au droit familial. Le second volet consistait à examiner les déterminants du respect des ordonnances et à trouver des moyens d'améliorer les données fédérales de dépistage fournies aux provinces.

Diverses études ont porté sur les réformes concernant le dépistage et le refus d'autorisations. Leurs auteurs ont scruté les résultats (comme le repérage des débiteurs et les paiements effectués) d'un échantillon aléatoire de demandes fédérales de dépistage. Ils ont examiné en quoi l'utilisation des numéros d'assurance sociale influe sur la validation des demandes liées à la LAEOEF. Les auteurs des études ont également envisagé la possibilité d'établir des rapports mensuels et trimestriels normalisés sur les services de dépistage, d'interception et de refus d'autorisations.

Une étude a révélé que des modifications au système informatique de la LAEOEF avaient permis d'accroître l'efficacité opérationnelle. Cependant, les auteurs ont aussi noté des améliorations qui permettraient de tirer pleinement parti du nouveau système. L'étude a en outre montré que les données obtenues de l'Agence des douanes et du revenu du Canada étaient fort utiles aux PEOA pour trouver le lieu d'emploi des débiteurs. Le nouveau mécanisme de refus d'autorisations fédérales a été particulièrement précieux pour les PEOA et a donné des résultats impressionnants dans divers dossiers difficiles.

En étudiant pourquoi des gens paient ou ne paient pas la pension alimentaire, le gouvernement peut améliorer ses programmes et politiques. Cinq provinces collaborent à une étude fédérale qui consiste à recueillir de l'information détaillée sur les dossiers figurant dans leurs systèmes d'information opérationnelle respectifs. Ces dossiers sont classés par niveau de conformité, puis on interviewe par téléphone parents payeurs et parents bénéficiaires afin de



dresser un profil des payeurs peu respectueux de leurs obligations et de ceux qui respectent bien ces obligations. D'après les résultats préliminaires, ces derniers possèdent certaines des caractéristiques suivantes :

- ils commencent à payer la pension alimentaire pour enfants immédiatement après la séparation;
- ils passent beaucoup de temps avec leurs enfants;
- ils leur offrent un véritable « second » foyer.

Deux provinces ont encore à remettre leurs données, ce qui doublera l'échantillon actuel des entrevues de parents. Ces nouvelles données devraient aider à confirmer certaines constatations préliminaires et ouvrir d'autres sphères d'analyse. On prévoit que le rapport final sur ce projet sera rendu public en juin 2002.

L'autre projet d'envergure était une étude de faisabilité concernant l'élaboration et l'instauration d'un programme sur les « nouveaux employés » au Canada afin de retracer les débiteurs⁶⁸. Il comportait trois objectifs :

- évaluer le besoin de telles informations d'après les entrevues avec les responsables des programmes provinciaux d'exécution;
- examiner les critères employés dans les programmes des États et du gouvernement fédéral américains sur les nouveaux employés;
- évaluer les bases de données fédérales afin de voir si l'on pourrait y puiser l'information sur les nouveaux employés.

Selon l'étude, les bases de données de Développement des ressources humaines Canada (DRHC) seraient la meilleure source de données pour un programme de déclaration des nouveaux employés au Canada. Les données sur les employés nouveaux et réembauchés parviennent souvent et rapidement à ces bases de données qui servent à DRHC pour repérer les trop-payés d'assurance-emploi. Le ministre de la Justice et DRHC discutent présentement des problèmes liés à la mise en œuvre du programme de déclaration des nouveaux employés au Canada. Des questions administratives, techniques et liées à la protection des renseignements personnels seront traitées lors de ces discussions.

ÉTUDE SUR L'EXÉCUTION DES ORDONNANCES DE STATISTIQUE CANADA

RECOMMANDATION 11

Statistique Canada devrait continuer à recueillir des données et à créer des enquêtes et des bases de données nationales concernant expressément les questions de droit de la famille.

Au début des années 90, le Centre canadien de la statistique juridique de Statistique Canada, avec ses partenaires provinciaux territoriaux et fédéraux dans l'Initiative de la statistique juridique nationale, ont commencé des travaux de faisabilité pour étudier différentes solutions de collecte de données en matière de droit de la famille. L'Étude sur l'exécution des ordonnances a été entreprise dans le cadre de l'Initiative relative aux pensions alimentaires pour enfants.

Cette étude donne un aperçu très utile des caractéristiques et particularités financières des ordonnances alimentaires et des mesures d'exécution au Canada. Plus précisément, elle indique le nombre de dossiers, le débit et les caractéristiques de chacun (réciprocité, type de receveur et source des ordonnances, p. ex.). L'étude renseigne également sur divers aspects des dossiers, comme les habitudes de paiement, le montant des arriérés, le temps écoulé

⁶⁸ Un programme de déclaration des « nouveaux employés » permet de comparer les données sur les débiteurs avec celles des employeurs sur les employés nouveaux ou fraîchement réembauchés afin de découvrir le lieu d'emploi de débiteurs aux fins de saisie-arrest immédiate.



depuis le dernier versement ainsi que le genre et le nombre de mesures d'exécution des ordonnances. Elle fournit les premières données permettant, pour tous les PEOA, de normaliser les définitions de concepts importants comme le défaut de paiement et la conformité.

RÔLE FUTUR DU GOUVERNEMENT FÉDÉRAL À L'APPUI DES ACTIVITÉS PROVINCIALES ET TERRITORIALES POUR L'EXÉCUTION DES ORDONNANCES ALIMENTAIRES

Les prochaines années seront cruciales pour l'élaboration d'une infrastructure nationale en vue de l'exécution des ordonnances alimentaires. Afin de progresser encore, à tous les paliers de gouvernement, vers un système d'exécution mieux coordonné et uniforme, le gouvernement fédéral doit continuer d'assumer un rôle de coordination national. Les provinces et les territoires s'attendent à ce qu'il maintienne sa participation, qui leur est nécessaire.

RECOMMANDATION 12

Le gouvernement du Canada devrait :

- *avec les provinces et territoires et d'autres pays, s'employer à élaborer des initiatives uniformes d'exécution propres à promouvoir le respect des obligations et à améliorer le recouvrement des pensions au nom des bénéficiaires et des enfants;*
- *seconder les provinces et territoires dans leurs activités d'exécution en améliorant le système opérationnel d'exécution fédéral;*
- *mieux intégrer le concept de respect des obligations dans le système de droit de la famille en favorisant l'échange d'information entre les services d'exécution et les autres groupes fédéraux-provinciaux-territoriaux qui traitent des aspects connexes du droit de la famille;*
- *appuyer les activités de collaboration avec les autres ministères et organismes fédéraux et avec les organisations nationales chargées d'éduquer le public et de donner une résonance plus forte aux questions d'exécution;*
- *agir comme chef de file en matière d'élaboration d'ententes internationales de réciprocité entre le Canada et les autres pays;*
- *en collaboration avec les provinces et territoires et d'autres pays, poursuivre un programme de recherche sur l'exécution et sur les autres questions liées à la conformité afin de mieux comprendre l'exécution des ordonnances alimentaires.*

Pour de plus amples renseignements sur le rôle du gouvernement fédéral dans l'appui des activités provinciales et territoriales liées à l'exécution des ordonnances alimentaires, voir, dans le volume 2, les « Mesures fédérales en vue d'améliorer le respect des obligations de soutien financier de la famille au Canada ».

FINANCEMENT DES SERVICES DE DROIT DE LA FAMILLE PAR LE GOUVERNEMENT FÉDÉRAL

Par son aide financière, le gouvernement du Canada appuie les « services de droit de la famille », s'assurant ainsi que le système de droit de la famille est axé sur les besoins et l'intérêt supérieur des enfants dans les cas de séparation et de divorce. Les programmes et services financés visent à réduire les conflits entre les parents, à les inciter à régler leurs différends sans recourir aux tribunaux, le cas échéant, et à favoriser l'observation des exigences en matière de pensions alimentaires. Ils comprennent d'importants programmes judiciaires, des services communautaires et des activités de soutien à l'exécution – dont des cours d'éducation aux rôles parentaux et la médiation – mis sur pied et régis par les provinces et les territoires.



Un facteur clé qui a aidé les gouvernements à mettre en œuvre les *Lignes directrices fédérales sur les pensions alimentaires pour enfants* est le Fonds de mise en œuvre et d'exécution des pensions alimentaires pour enfants. En vigueur d'avril 1996 à mars 2000, ce fonds a fourni aux gouvernements provinciaux et territoriaux une aide financière destinée à couvrir une partie des coûts associés à la mise en œuvre des Lignes directrices.

En avril 2000, ce fonds a cédé la place au Fonds du droit de la famille axé sur l'enfant, qui a élargi la portée du financement fédéral de manière à englober la mise en œuvre des réformes en matière de pensions alimentaires pour enfant et l'élaboration d'un nouvel éventail de programmes de droit de la famille et de services concernant la garde et le droit de visite, les pensions alimentaires pour enfants et l'exécution des ordonnances alimentaires.

Le volume 2 comprend des informations plus détaillées sur les activités fédérales de financement et un aperçu des services offerts aux parents divorcés et séparés.

FONDS DE MISE EN ŒUVRE ET D'EXÉCUTION DES PENSIONS ALIMENTAIRES POUR ENFANTS

L'un des volets du Fonds de mise en œuvre et d'exécution des pensions alimentaires pour enfants était un montant maximal de 50 millions de dollars destiné aux activités visant à aider les gouvernements à instaurer des lignes directrices sur ces pensions. Grâce à ce montant, les provinces et les territoires ont pu, avec le gouvernement du Canada, s'employer à élaborer des programmes, des services et des procédures novateurs et rentables permettant aux parties de faire modifier les ordonnances alimentaires existantes et d'en obtenir de nouvelles.

L'autre volet – 13,6 millions de dollars – a été réservé pour des mesures et des processus novateurs et rentables d'exécution, dont les ententes réciproques nationales et internationales sur l'exécution des ordonnances alimentaires.

Concernant ces ressources, le ministère fédéral de la Justice et les gouvernements provinciaux et territoriaux ont arrêté, pour chaque province et territoire, une affectation cible fondée sur la population de chacun.

Principes

Dans le cadre de la gestion du programme d'aide financière, le ministère fédéral de la Justice a énoncé onze principes destinés à aider les divers gouvernements à décider des projets à proposer et à approuver en vertu du programme de financement :

- Les besoins et le bien-être des enfants sont prioritaires.
- Il n'existe pas de modèle idéal applicable à tous les enfants en ce qui concerne l'exercice des responsabilités parentales après une séparation.
- Les programmes et services doivent tenir compte du fait que les enfants et les jeunes font l'expérience du divorce et de la séparation à différents stades de leur développement. Ils doivent les protéger de la violence, des conflits, des abus et des difficultés économiques.
- Il faut privilégier une approche intégrée en matière de planification et de prestation des programmes et services liés aux pensions alimentaires pour enfants, à l'exécution des ordonnances ainsi qu'à la garde et au droit de visite afin de répondre aux besoins à long terme des enfants et des familles.
- Nous devons encourager la création de mécanismes permettant de résoudre les conflits non accusatoires au tout début du processus.
- Les activités doivent tenir compte des besoins d'évaluation et de surveillance des projets ainsi que des mesures du rendement.
- Les recherches doivent accroître les connaissances de la collectivité du droit de la famille sur les questions particulières, éclairer les discussions entourant les politiques et les programmes, aider à élaborer ou à peaufiner les politiques et les programmes et contribuer à rendre les lois plus claires.



- Les intervenants du système de justice familiale (familles, juges, avocats, personnel des tribunaux et d'exécution, médiateurs et autres) doivent être bien informés des réformes en matière de justice familiale.
- Nous devons promouvoir des approches nationales, intergouvernementales et internationales coordonnées à des services de droit de la famille novateurs et au partage de l'information.
- Il faut trouver de nouvelles solutions ou modifier l'actuelle méthode judiciaire de règlement des différends afin de réduire les coûts et les attentes pour les parents.
- Les programmes et les services doivent être efficaces et rentables pour le système judiciaire.

De plus, en collaboration avec les provinces et les territoires, le gouvernement du Canada a établi des critères qui aideront le ministère fédéral de la Justice à s'assurer que les activités financées appuient les objectifs fédéraux tout en offrant aux provinces et aux territoires l'avantage de la prévisibilité pour leur planification annuelle. Voici quelles étaient les priorités du gouvernement au moment de la mise en œuvre du Fonds :

- **Coordination** : coordonner les activités de mise en œuvre des Lignes directrices fédérales sur les pensions alimentaires pour enfants;
- **Enrichissement des services en place** : élargir ou améliorer les services actuels aux clients et aux tribunaux pour faire face aux alourdissements de la charge de travail;
- **Lignes directrices provinciales et territoriales** : dans les provinces et les territoires, adopter des lignes directrices équivalant aux Lignes directrices fédérales sur les pensions alimentaires pour enfants;
- **Information du public** : favoriser chez le public la connaissance et la compréhension des Lignes directrices fédérales sur les pensions alimentaires pour enfants;
- **Approches innovatrices** : élaborer, tester, mettre en œuvre, surveiller et évaluer des moyens novateurs de répondre aux demandes visant à modifier des ententes et des ordonnances alimentaires existantes et à en instaurer de nouvelles;
- **Surveillance** : surveiller les effets des modifications législatives.

Voici quelles étaient les priorités du gouvernement en matière d'exécution pour le Fonds de mise en œuvre et d'exécution des pensions alimentaires pour enfants :

- *Améliorations de l'AEOEF* : développement et amélioration d'applications et de systèmes informatiques provinciaux et territoriaux pour l'accès aux services en vertu de la *Loi d'aide à l'exécution des ordonnances et des ententes familiales*;
- *Surveillance* : surveillance des effets des changements administratifs ou apportés aux systèmes ainsi que des améliorations aux mécanismes d'exécution;
- *Enquête sur l'exécution des ordonnances alimentaires* : soutien des changements apportés aux systèmes d'information provinciaux et territoriaux en vue de répondre aux exigences de collecte de données pour l'Enquête nationale sur l'exécution des ordonnances alimentaires, entreprise par le Centre canadien de la statistique juridique;
- *Approches innovatrices* : mise à l'essai d'approches innovatrices pour améliorer les mécanismes d'exécution des ordonnances alimentaires;
- *Information du public* : prestation de services de vulgarisation et d'information juridiques visant à sensibiliser le public aux changements apportés aux programmes d'exécution des ordonnances alimentaires;
- *Réactions aux alourdissements de la charge de travail* : modification de procédures administratives, mise à niveau de systèmes, ajout de personnel et amélioration de services pour répondre à la demande prévue de nouvelles ordonnances de pensions alimentaires pour enfants et de modification d'ordonnances existantes.

FONDS DU DROIT DE LA FAMILLE AXÉ SUR L'ENFANT

Tous les niveaux de gouvernement reconnaissent la nécessité d'intégrer les services de droit de la famille afin d'aider les parents et les enfants lors d'une séparation ou d'un divorce. Cette reconnaissance a incité les gouvernements à élargir la portée du programme de financement.

Par suite de l'entrée en vigueur des lignes directrices sur les pensions alimentaires pour enfants, les gouvernements provinciaux et territoriaux ont modifié leurs programmes et leurs services. Ils ont aussi testé et mis en œuvre de



nouvelles approches. Bon nombre de ces services peuvent traiter de questions de garde et de droit de visite ainsi que d'exécution d'ordonnances alimentaires pour enfants et d'ordonnances alimentaires. Par exemple, bien des administrations ont mis en œuvre des programmes d'éducation des parents ou étoffé les programmes existants en incluant de l'information sur les pensions alimentaires pour enfants et en faisant valoir des solutions préliminaires telles les ordonnances sur consentement.

De même, les dossiers de garde et de pensions alimentaires peuvent être résolus efficacement grâce aux services de médiation et à d'autres stratégies de prestation de programmes propres à accroître la participation des deux parents à la vie de leurs enfants. Conscient de ce fait et de la nécessité d'élaborer et soutenir de tels services au Canada, le gouvernement fédéral a modifié son financement de manière à englober les services de garde et de visite et ceux de soutien et d'exécution des pensions alimentaires.

Le Fonds du droit de la famille axé sur l'enfant, établi en 2000-2001, compte trois volets :

- *Initiatives liées au droit de la famille* : Ces activités misent sur les efforts de collaboration récents visant à aider les provinces et les territoires à élaborer, tester, mettre en œuvre et évaluer les programmes et services de droit de la famille qui traitent des questions privées de cette nature dans les affaires de séparation et de divorce. Ces programmes et services visent les activités qui ont trait aux pensions alimentaires pour enfants, à l'exécution des ordonnances alimentaires, à l'exécution réciproque, à la garde et au droit de visite et qui favorisent l'intérêt supérieur des enfants.
- *Mesures incitatives concernant les projets spéciaux* : Ce volet vise à élaborer des mécanismes de rechange provinciaux et territoriaux pour régler les différends, dont des méthodes permettant de déterminer, de modifier ou de recalculer les montants de pensions alimentaires pour enfants.
- *Vulgarisation et information juridiques et formation professionnelle* : Ce volet vise à accroître les connaissances, à élaborer des documents et à informer les Canadiens – y compris la communauté juridique – au sujet des lignes directrices sur les pensions alimentaires pour enfants, des mesures et programmes d'exécution d'ordonnances, des services de garde et d'accès et des questions connexes de droit de la famille. Le ministère fédéral de la Justice finance également des organismes communautaires, des associations professionnelles et d'autres groupes non gouvernementaux qui participent à la vulgarisation et à l'information ou au perfectionnement professionnel et à la formation des experts en droit de la famille.

INITIATIVES LIÉES AU DROIT DE LA FAMILLE – PRINCIPAUX SECTEURS D'ACTIVITÉ

Le volet des *Initiatives liées au droit de la famille* est structuré et géré de la même manière que l'ancien Fonds de mise en œuvre et d'exécution des pensions alimentaires pour enfants. En d'autres termes, chaque administration touche une partie des fonds disponibles en fonction de sa population. Les projets qu'elle propose d'entreprendre ou de poursuivre une année donnée doivent être approuvés et se situer dans l'un des huit secteurs d'activité principaux suivants auxquels des fonds peuvent normalement être affectés :

- *Coordination* : Ces fonds servent à coordonner les activités en matière de pensions alimentaires pour enfants, d'exécution d'ordonnances alimentaires ainsi que de droit de garde et de visite;
- *Consultations* : Ces fonds sont consacrés à des consultations mixtes fédérales-provinciales-territoriales sur le droit de la famille;
- *Amélioration et innovation des services* : Ces fonds servent à améliorer les activités novatrices relatives aux pensions alimentaires pour enfants, à l'exécution des ordonnances alimentaires et au droit de garde et de visite dans un cadre de services intégrés, ou à élaborer, tester, mettre en œuvre, surveiller et évaluer de nouvelles activités;
- *Méthodes de rechange pour déterminer les montants de pension alimentaire* : Ces fonds permettent d'améliorer les mécanismes de rechange afin de déterminer, modifier ou recalculer les montants de pensions alimentaires pour enfants ou de tester et mettre en œuvre de nouveaux mécanismes;
- *Exécution* : Ces fonds servent à améliorer les activités novatrices d'exécution de pensions alimentaires ou à élaborer, tester, mettre en œuvre, surveiller et évaluer de nouvelles activités;



- *Exécution réciproque* : Ces fonds sont consacrés aux efforts des provinces et des territoires en matière d'exécution réciproque;
- *Politiques et recherche* : Ces fonds couvrent l'élaboration de politiques et de lois, la recherche, le suivi et l'évaluation ayant trait aux pensions alimentaires pour enfants, à l'exécution des ordonnances alimentaires et au droit de garde et de visite;
- *Sensibilisation et formation du public* : Ces fonds servent à sensibiliser le public et à l'amener à mieux comprendre les questions, procédures et services en matière de pensions alimentaires pour enfants, d'exécution d'ordonnances alimentaires et de droit de garde et de visite.

MESURES INCITATIVES CONCERNANT LES PROJETS SPÉCIAUX

Le volet des Mesures incitatives concernant les projets spéciaux a favorisé l'innovation au sein des services provinciaux et territoriaux au moyen d'un processus concurrentiel. Tel que mentionné ci-dessus, ce volet vise à mettre au point de nouveaux mécanismes de règlement des différends aux niveaux provincial et territorial et comprend des processus de détermination, de modification et de mise à jour du montant des pensions alimentaires pour enfants. Les démarches liées au nouveau calcul de ces pensions doivent être opportunes, économiques et accessibles pour les parents. Elles doivent également les aider à s'entendre sur le montant des pensions.

SERVICES DESTINÉS À AIDER LES TRIBUNAUX À FIXER ET À METTRE À JOUR LE MONTANT DES PENSIONS ALIMENTAIRES POUR ENFANTS : ARTICLE 25.1 DE LA LOI SUR LE DIVORCE

La *Loi sur le divorce* a été modifiée en 1997 afin de permettre la conclusion, entre les gouvernements fédéral, provinciaux et territoriaux, d'ententes visant à établir un service provincial des aliments pour enfants, capable d'aider les tribunaux à fixer les montants de pensions alimentaires pour enfants, et à refaire périodiquement le calcul des montants d'ordonnances alimentaires au profit d'enfants à partir de données à jour sur le revenu.

Voici la définition générale de « service provincial des aliments pour enfants » qui est énoncée au paragraphe 2(1) de la *Loi sur le divorce* : « Administration, organisme ou service désignés dans un accord conclu avec une province en vertu de l'article 25.1 ». Cette définition donne aux provinces et aux territoires une grande latitude pour choisir un organisme adapté à leur contexte particulier.

L'article 25.1 énonce également la méthode à suivre pour calculer les nouveaux montants des ordonnances alimentaires au profit d'un enfant. Il a été ajouté en 1997 à la *Loi sur le divorce* pour répondre à deux préoccupations :

- le risque de voir les demandes de modification en instance devant les tribunaux s'accumuler à la suite de l'entrée en vigueur des *Lignes directrices fédérales sur les pensions alimentaires pour enfants*⁶⁹;
- les résultats de recherche qui, aux États-Unis, reliaient l'insuffisance des pensions alimentaires pour enfants à la mise à jour peu fréquente des montants de ces pensions (ceux-ci étaient rarement mis à jour au Canada à cause des effets prohibitifs de la procédure de modification sur les plans financier et émotionnel).

⁶⁹ En fait, l'avalanche de modifications anticipée ne s'est pas concrétisée, mais, selon les données recueillies durant la phase pilote de l'Enquête sur les pensions alimentaires pour enfants (décembre 1997–octobre 1998), la mise en œuvre des Lignes directrices a été la raison invoquée le plus souvent à l'appui des demandes de modification pendant cette période, soit dans 35 % des cas (Hornick, Joseph P., Lorne D. Bertrand et Nicholas M.C. Bala. *Enquête sur les pensions alimentaires pour enfants : analyse finale des données de l'enquête pilote et recommandations concernant la collection de données*. Ottawa. Ministère de la Justice, Équipe de travail sur les pensions alimentaires pour enfants, 1999 (CSR-1999-2E/2F). Il importe de souligner que l'entrée en vigueur des Lignes directrices est une circonstance qui permet aux parents ou au tribunal de modifier le montant des pensions alimentaires pour enfants. Aucune autre raison n'est nécessaire.



En juin 1998, le Groupe de travail fédéral-provincial-territorial sur la mise en œuvre des réformes des pensions alimentaires pour enfants a étudié les questions d'application et de mise en œuvre découlant de l'article 25.1.

Les provinces et territoires se sont rendu compte du manque de clarté de la notion de service des aliments pour enfants énoncée à l'article 25.1. Ils ont aussi constaté qu'on ne pouvait instaurer de service des aliments pour enfants, ni quelque autre mécanisme visant à améliorer le processus de règlement des différends relatifs aux pensions alimentaires pour enfants, en marge des initiatives destinées à améliorer le processus de règlement des différends pour d'autres questions qui touchent les familles séparées, en particulier la garde et le droit de visite.

Les provinces et les territoires comptaient échanger l'information et élaborer des méthodes plus rapides, moins coûteuses et plus consensuelles pour régler toutes les questions de droit de la famille, sans se limiter aux pensions alimentaires pour enfants.

Les travaux menés depuis 1997 en ce domaine par les gouvernements fédéral, provinciaux et territoriaux confirment qu'il faut intégrer les services pour aider les familles à résoudre leurs différends sur les rôles parentaux et les questions de pensions alimentaires pour enfants. Cette intégration leur permet en effet de résoudre ces conflits sans recourir aux tribunaux. Cette constatation repose sur l'hypothèse que les problèmes concernant les pensions alimentaires pour enfants sont souvent liés aux questions de responsabilités parentales après la séparation et le divorce.

Selon l'approche axée sur l'enfant, la protection de l'intérêt supérieur de celui-ci doit rester la principale préoccupation des décideurs au moment de conclure des ententes parentales. En donnant aux parents la possibilité de régler leurs différends sans recourir au tribunal, on peut réduire les effets négatifs des conflits que la séparation suscite souvent. Les services tels le counselling, la médiation et les programmes d'information peuvent fournir aux parents les outils et l'information nécessaires pour résoudre les différends ayant trait à leur rôle face aux enfants après l'éclatement de la famille.

Comme les questions de pensions alimentaires pour enfants et celles liées aux rôles des parents à l'égard des enfants après la séparation ou le divorce sont souvent indissociables, il serait bon de modifier l'article 25.1 de manière à traduire l'intégration des services du droit de la famille qui englobent les services visant à aider les parties à fixer et à mettre à jour le montant des pensions alimentaires pour enfants. Le terme « service provincial des aliments pour enfants » devrait être remplacé par « service provincial du droit de la famille ». La tendance à l'intégration des services va dans le sens des travaux des gouvernements fédéral, provinciaux et territoriaux en vue de faire connaître les services existants et d'en créer de nouveaux pour aider les familles désunies par la séparation ou le divorce à régler les questions de responsabilité parentale.

Grâce au Fonds du droit de la famille axé sur l'enfant, plusieurs provinces et territoires ont établi des programmes favorisant le règlement rapide des différends. Une modification de l'article 25.1 leur permettrait de trouver des solutions originales plus efficaces, consensuelles et intégrées de résolution des conflits familiaux.

On trouvera au volume 2 une description des divers projets pilotes en cours dans les provinces et les territoires et un aperçu des expériences ou modèles d'autres pays.

AFFECTATIONS DE FONDS

En 1996-1997, avant l'adoption du projet de loi C-41, le ministère fédéral de la Justice et les gouvernements provinciaux et territoriaux avaient fixé une affectation annuelle cible pour chaque province et territoire, en fonction de sa population. Depuis, ces montants ont été adaptés suivant les changements relatifs aux hypothèses et aux réalités de la planification provinciale et territoriale. Dans certaines provinces ou territoires, le Ministère a également



pu trouver de petits excédents qui ont été mis à la disposition d'autres administrations qui réclamaient davantage de fonds pour répondre à une demande accrue. Le tableau qui suit présente les affectations réelles, par province ou territoire, pour la période terminée en 1999-2000, et les transferts projetés pour les exercices 2000-2001 à 2002-2003 :

Tableau 3 : Fonds fédéraux destinés aux services du droit de la famille								
Fonds de mise en œuvre et d'exécution des pensions alimentaires pour enfants								
et Fonds du droit de la famille axé sur l'enfant								
Province	1996-1997	1997-1998	1998-1999	1999-2000	2000-2001	2001-2002	2002-2003	TOTAL
Colombie-Britannique	20 000	1 610 478	3 003 501	1 928 133	1 726 133	1 807 591	1 726 133	11 821 969
Alberta	0	1 614 476	1 675 806	1 459 368	1 419 078	1 407 998	1 279 578	8 856 304
Saskatchewan	25 350	688 287	664 305	366 844	508 698	596 844	476 698	3 327 026
Manitoba	7 000	714 719	667 358	644 300	532 530	577 156	532 530	3 675 593
Ontario	0	6 248 734	4 525 321	3 610 133	4 910 133	5 237 401	5 144 287	29 676 009
Québec	0	4 786 673	4 776 810	3 452 735	2 826 530	4 167 892	3 427 735	23 438 375
Nouvelle-Écosse	0	462 133	709 900	439 809	417 809	481 830	439 809	2 951 290
Nouveau-Brunswick	5 500	340 334	449 753	470 647	410 464	396 200	356 543	2 429 441
Î.-P.-É.	5 000	128 118	268 001	197 430	195 000	181 765	150 000	1 125 314
Terre-Neuve	0	297 537	404 903	323 276	273 276	310 196	273 276	1 882 464
Yukon	0	143 118	90 000	83 000	272 647	180 391	150 000	919 156
T. N.-O.	0	119 500	226 176	144 471	145 000	210 532	150 000	995 679
Nunavut	0	0	0	138 118	137 673	220 345	150 000	646 136
TOTAL	62 850	17 154 107	17 461 834	13 258 264	13 774 971	15 776 141	14 256 589	91 744 756



ANNEXE 1 : CHRONOLOGIE DES ÉVÉNEMENTS QUI ONT PRÉCÉDÉ LE DÉPÔT DU RAPPORT

- 1990 Les sous-ministres de la Justice confient au Comité fédéral-provincial-territorial sur le droit de la famille (Comité du droit de la famille) le mandat d'étudier la question des pensions alimentaires.
- 1991 Le Comité du droit de la famille publie le rapport *Pensions alimentaires pour enfants : Document de travail public*, qui sert de point de départ aux consultations publiques.
- Le Comité du droit de la famille commande des études sur quatre cadres de dépenses qui pourraient servir à déterminer ce qu'il en coûte pour élever des enfants au Canada.
- 1992 Le Comité du droit de la famille publie son deuxième rapport : *Les incidences économiques des règles de fixation des pensions alimentaires pour enfants*.
- Le ministère fédéral de la Justice termine le rapport *Élaboration et mise en œuvre des principes concernant les aliments pour enfants*, qui résume les résultats de recherches. Ce rapport est présenté au Comité du droit de la famille.
- 1993 Le Comité du droit de la famille rejette les quatre cadres de dépenses au profit de l'une des échelles d'équivalence utilisées par Statistique Canada. L'échelle 40/30 est combinée aux quatre méthodes de répartition évoquées ci-dessus de manière à donner quatre formules. Les montants de pensions calculés à l'aide des quatre formules sont comparés aux montants actuels. On privilégie la règle du pourcentage fixe révisé.
- 1994 La décision dans l'affaire *Thibaudeau* est annoncée. Le Comité du droit de la famille demande aux chercheurs du ministère fédéral de la Justice d'examiner une formule de pensions alimentaires pour enfants de rechange où le parent qui n'a pas la garde ne déduirait pas la pension alimentaire de son revenu et celui qui a la garde n'ajouterait pas la pension au sien.
- Le Comité du droit de la famille termine son rapport final sur les pensions alimentaires pour enfants et le remet aux sous-ministres et aux ministres de la Justice et aux solliciteurs généraux.
- 1995 Le ministère fédéral de la Justice publie son rapport final, *Aperçu du programme de recherche visant à élaborer une formule canadienne de calcul des pensions alimentaires pour enfants*, qui résume la recherche entourant l'élaboration de lignes directrices sur les pensions alimentaires pour enfants.
- Le Comité du droit de la famille publie le document *Rapport et recommandations sur la pension alimentaire pour enfants*, qui résume son travail sur le projet concernant les pensions alimentaires pour enfants.
- 1996 En mars, le nouveau système de pensions alimentaires pour enfants est rendu public dans le cadre du budget fédéral. Les changements proposés comprennent de nouvelles règles fiscales applicables aux pensions alimentaires pour enfants, la mise en place de lignes directrices sur les pensions alimentaires pour enfants, de nouvelles mesures d'exécution et l'élargissement des avantages consentis aux familles à faible revenu ayant des enfants.



- 1997 Le Comité sénatorial permanent des affaires sociales, des sciences et de la technologie étudie le projet de loi C-41 et formule plusieurs recommandations. Il demande notamment que les questions relatives à la garde et au droit de visite soient examinées plus en profondeur et qu'on lui confie la charge de surveiller la mise en œuvre et l'application du projet de loi C-41 et des *Lignes directrices fédérales sur les pensions alimentaires pour enfants*.
- Le projet de loi C-41 est adopté et les *Lignes directrices fédérales sur les pensions alimentaires pour enfants* entrent en vigueur le 1^{er} mai. Les modifications à la *Loi de l'impôt sur le revenu* sont adoptées. Sur le plan fiscal, les parents payeurs ne déduisent plus la pension alimentaire de leur revenu et la pension alimentaire ne s'ajoute plus au revenu imposable des parents receveurs.
- 1998 En juin, le Comité sénatorial permanent des affaires sociales, des sciences et de la technologie publie un rapport intérimaire concernant les *Lignes directrices fédérales sur les pensions alimentaires pour enfants*.
- Comme l'avait promis le ministre fédéral de la Justice, le document *Cadre de recherche sur l'Initiative sur les pensions alimentaires pour enfants : document de travail* est largement diffusé en vue de recueillir les observations. Il a été rédigé en étroite consultation avec les responsables fédéraux, provinciaux et territoriaux de la mise en œuvre de *l'Initiative relative aux pensions alimentaires pour enfants*.
- 1999 Publication et affichage sur l'Internet de *Cadre de recherche sur l'Initiative sur les pensions alimentaires pour enfants*.
- En octobre, en vue de consulter au sujet de questions techniques liées aux pensions alimentaires pour enfants, le ministère fédéral de la Justice publie le document *Lignes directrices fédérales sur les pensions alimentaires pour enfants : Examen de questions techniques et solutions proposées*.
- 2000 En février, le gouvernement fédéral annonce qu'il est disposé à accorder aux provinces et aux territoires un maximum de 29 millions de dollars sur deux ans pour permettre l'expansion des programmes rattachés aux tribunaux et pour appuyer les services communautaires. Cette expansion vise à favoriser l'intégration des services concernant les pensions alimentaires pour enfants, l'exécution des ordonnances ainsi que la garde et le droit de visite.
- 2001 En janvier, dans le discours du Trône, le gouvernement du Canada déclare qu'il s'emploiera, avec ses partenaires provinciaux et territoriaux, à moderniser la législation touchant les pensions alimentaires, la garde et le droit de visite des enfants.
- Le Comité du droit de la famille amorce des consultations publiques sur la garde des enfants, le droit de visite et les pensions alimentaires pour enfants. Les consultations sont enclenchées en avril par un document diffusé à l'échelle du pays. Des consultations en personne se tiennent dans chaque province et territoire d'avril à juin.
- Publication du *Rapport sur les consultations fédérales-provinciales-territoriales : Garde, droit de visite et pensions alimentaires pour enfants*.
- 2002 Le ministère fédéral de la Justice présente au Parlement le rapport *Les enfants d'abord : Rapport au Parlement*.



ANNEXE 2 : MODIFICATIONS AUX RÈGLES FISCALES S'APPLIQUANT AUX PENSIONS ALIMENTAIRES POUR ENFANTS

(présenté par le ministère fédéral des Finances)

INTRODUCTION

La réforme de la pension alimentaire pour enfant, annoncée dans le budget de 1996, prévoyait de nouvelles règles d'imposition des pensions alimentaires pour enfants ainsi qu'une augmentation de la prestation fiscale pour enfants. Cette annexe explique les anciennes règles d'imposition des pensions alimentaires pour enfants et les raisons justifiant leur abandon, les nouvelles règles fiscales, l'augmentation de la prestation fiscale pour enfants, ainsi que l'incidence, sur les recettes gouvernementales, des nouvelles règles fiscales et de l'augmentation de la prestation fiscale pour enfants.

L'IMPOSITION DE LA PENSION ALIMENTAIRE POUR ENFANT

Avant la réforme de la pension alimentaire pour enfant, le débiteur de la pension alimentaire pouvait déduire les versement de son revenu aux fins de l'impôt, alors que le bénéficiaire devait l'inclure dans son revenu. En d'autres termes, selon les règles fiscales de la déduction et de l'inclusion de la pension alimentaire, le parent qui payait la pension pouvait obtenir une déduction fiscale alors que le parent bénéficiaire devait payer l'impôt sur le montant de la pension alimentaire.

JUSTIFICATION DU NOUVEAU TRAITEMENT FISCAL DE LA PENSION ALIMENTAIRE POUR ENFANT

Dans les années qui ont précédé la réforme de la pension alimentaire pour enfant, le gouvernement a constaté l'inquiétude de certains Canadiens à l'égard des règles fiscales prévoyant la déduction et l'inclusion des pensions alimentaires pour enfants. Le gouvernement a donc demandé au Comité du droit de la famille et au Groupe de travail sur le régime fiscal des pensions alimentaires pour enfants de participer aux consultations publiques sur l'imposition de la pension alimentaire pour enfant. Les consultations ont révélé une volonté générale de changement.

Peu de Canadiens acceptaient que les débiteurs de la pension bénéficient d'une déduction fiscale à l'égard des dépenses occasionnées pour leurs enfants. On considérait que ces dépenses constituaient l'obligation normale des parents envers leurs enfants et ne justifiaient pas une forme spéciale d'allègement fiscal. Par ailleurs, peu de Canadiens estimaient justifié que l'on impose la pension alimentaire en l'ajoutant au revenu de la personne qui la reçoit.

Les parents, celui qui verse la pension et celui qui la reçoit, les avocats et les juges convenaient tous que le régime fiscal de la déduction et de l'inclusion rendait encore plus complexe la détermination du montant de la pension alimentaire pour enfant.

Le fait de tenir compte de l'incidence fiscale obligeait les avocats et les juges à effectuer des calculs complexes qui augmentaient le coût des litiges en droit de la famille. En raison de ces calculs complexes, il était plus difficile pour les parents de négocier des montants de pension alimentaire pour enfant que tous deux pouvaient considérer comme justes.



Le régime fiscal de la déduction et de l'inclusion de la pension procurait un avantage fiscal lorsque le débiteur de la pension se trouvait dans une fourchette d'imposition plus élevée que le parent qui avait la garde, puisque l'épargne fiscale obtenue par la déduction dépassait le montant de l'impôt attribuable à l'inclusion. On considérait comme injuste que la possibilité d'une épargne fiscale dépende uniquement de l'écart du revenu entre les parents, et non des besoins des enfants.

Les parents se plaignaient également de l'incidence du régime fiscal de la déduction et de l'inclusion sur les rentrées d'argent. Dans ce régime, le parent bénéficiaire de la pension devait mettre de côté les sommes nécessaires pour payer à la fin de l'année l'impôt sur le montant de la pension alimentaire reçue. Ces parents se plaignaient de ce qu'ils ne savaient pas combien ils devaient mettre de côté et, même alors, ils pouvaient difficilement le faire. Dans le cas des débiteurs de la pension, ils pouvaient faire rajuster les retenues à la source en fonction du montant de la pension alimentaire payée. Cependant, certains débiteurs n'étaient pas informés de cette possibilité et se plaignaient de ce qu'ils devaient payer chaque mois des montants élevés et qu'ils devaient attendre jusqu'au moment de produire leur déclaration d'impôt pour bénéficier de la déduction.

LES NOUVELLES RÈGLES D'IMPOSITION DE LA PENSION ALIMENTAIRE POUR ENFANT

Les nouvelles règles d'imposition de la pension alimentaire pour enfant reposent sur les recommandations du Groupe de travail sur le régime fiscal des pensions alimentaires pour enfants et du Comité sur le droit de la famille. Ces nouvelles règles prévoient que les paiements de pension alimentaire pour enfant ne sont pas déductibles pour le débiteur et ne sont pas ajoutés au revenu du bénéficiaire.

Le nouveau régime fiscal s'applique à toutes les pensions alimentaires pour enfants convenues par une entente écrite ou ordonnées par un tribunal à compter du 1^{er} mai 1997, peu importe si les parents étaient mariés ou en union de fait. Il ne s'applique pas aux ordonnances rendues avant le 1^{er} mai 1997, à moins que l'ordonnance soit modifiée de l'une ou l'autre des façons suivantes :

- (i) une entente est conclue ou une ordonnance est rendue après le 1^{er} mai 1997 et modifie le montant de la pension alimentaire pour enfant payable aux termes de l'ancienne entente ou de l'ancienne ordonnance;
- (ii) l'entente ou l'ordonnance judiciaire prévoit spécifiquement que le régime fiscal sans déduction ni inclusion s'applique aux paiements faits après une date déterminée (qui ne peut être antérieure au 1^{er} mai 1997);
- (iii) le payeur et le bénéficiaire signent et envoient à l'Agence des douanes et du revenu du Canada un formulaire sur lequel ils déclarent que le régime sans déduction ni inclusion s'applique aux paiements faits après une date déterminée (qui ne peut être antérieure au 1^{er} mai 1997).

L'INCIDENCE DES NOUVELLES RÈGLES FISCALES

Lorsque la réforme de la pension alimentaire pour enfant a été annoncée dans le budget de 1996, le gouvernement estimait que les nouvelles règles fiscales se traduiraient par une augmentation des recettes de 15 millions de dollars la première année, de 65 millions la deuxième année et de 120 millions la troisième année. L'incidence prévue sur les recettes était attribuable à l'élimination de l'avantage fiscal que procurait le partage du revenu dans le régime de déduction et d'inclusion.

Le gouvernement s'est engagé à réinvestir les recettes supplémentaires prévues dans des mesures qui devaient profiter aux enfants. En fait, ces recettes devaient permettre de défrayer le coût de la mise en œuvre des Lignes directrices fédérales sur les pensions alimentaires pour enfants et de nouvelles mesures d'exécution, et devaient contribuer à hausser de façon importante la prestation pour enfants, tel qu'indiqué ci-après.



DES PRESTATIONS POUR ENFANTS PLUS ÉLEVÉES

Dans le budget de 1996, le gouvernement a annoncé qu'il doublait le supplément au revenu gagné (SARG) intégré à la prestation fiscale pour enfants. Le SARG accordait aux familles à faible revenu une prestation maximale de 500 dollars; la prestation maximale a été portée à 750 dollars en 1997 et à 1 000 dollars en 1998, ce qui devait coûter un montant annuel global de 250 millions de dollars une fois toutes les mesures en place.

Toutefois, avec le budget de 1997, le gouvernement fédéral a entrepris de réorganiser et d'augmenter encore la prestation pour enfants. La nouvelle prestation fiscale canadienne pour enfants (PFCE), introduite en 1997, comporte deux éléments : une prestation de base pour les familles à revenu faible et moyen, et le supplément de la prestation nationale pour enfants (PNE), pour les familles à faible revenu. Le SARG a été remplacé par le supplément de la PNE. Dans les budgets de 1997, 1998 et 1999, le gouvernement a annoncé qu'il augmentait considérablement la PFCE pour la porter globalement à deux milliards de dollars par année. Une nouvelle augmentation, portant le montant global à 2,6 milliards de dollars par an, a été annoncée dans le cadre du Plan quinquennal de réduction des impôts prévu au budget de 2000 et de l'Énoncé économique et mise à jour budgétaire de 2000. La PFCE a été augmentée chaque année depuis l'introduction du nouveau régime de pensions alimentaires pour enfants, et le montant maximal annuel de la prestation pour un premier enfant a été porté de 1 625 dollars en juillet 1997 à 2 444 dollars en juillet 2002, et il dépassera 2 500 dollars d'ici 2004. L'augmentation de la PFCE depuis 1997 a dépassé de beaucoup l'augmentation des recettes prévues que devait procurer l'application du régime fiscal sans déduction ni inclusion de la pension alimentaire pour enfant.

CONCLUSION

En établissant de nouvelles règles fiscales, le gouvernement fédéral a répondu aux attentes des Canadiens au sujet du traitement fiscal de l'inclusion et de l'exclusion de la pension alimentaire pour enfant. De plus, en augmentant de beaucoup la PFCE, le gouvernement est allé au-delà de l'engagement qu'il avait pris, au moment de l'adoption des nouvelles règles fiscales concernant la pension alimentaire pour enfants, d'investir dans des mesures bénéficiant aux enfants.



ANNEXE 3 : ENQUÊTE SUR LES PENSIONS ALIMENTAIRES POUR ENFANTS AU TITRE DE LA LOI SUR LE DIVORCE

Le ministère fédéral de la Justice a élaboré l'Enquête sur les pensions alimentaires pour enfants en étroite collaboration avec les membres du Sous-comité fédéral-provincial-territorial de la recherche. L'objet de cette enquête est de surveiller la façon dont les Lignes directrices sont mises en application et de voir si les objectifs en sont atteints. Les données de l'étape pilote ont été recueillies entre l'automne 1997 et septembre 1998.

Après quelques légers ajustements méthodologiques, l'enquête révisée a été amorcée le 1^{er} octobre 1998 et se poursuivra jusqu'en avril 2002. Toutes les administrations participent à l'enquête, sauf le Québec⁷⁰ et le Nunavut, et fournissent des données provenant au moins d'un tribunal.

Les représentants provinciaux du Sous-comité provincial de la recherche ont décidé d'étudier les tribunaux suivants :

- St. John's (Terre-Neuve);
- Charlottetown et Summerside (Île-du-Prince-Édouard);
- Halifax, New Glasgow, Sydney, Truro et Yarmouth (Nouvelle-Écosse);
- Fredericton (Nouveau-Brunswick);
- Ottawa, Toronto et London (Ontario);
- Winnipeg (Manitoba);
- Saskatoon et Regina (Saskatchewan);
- Edmonton et Calgary (Alberta);
- Victoria (Colombie-Britannique);
- Yellowknife (Territoires du Nord-Ouest);
- Whitehorse (Yukon).

L'enquête est conçue pour enregistrer, dans chaque tribunal participant, toutes les décisions prises en vertu de la Loi sur le divorce⁷¹ et ayant trait à des enfants. En février 2001, l'échantillon regroupait plus de 23 000 dossiers. Les sources de données sont toutes les ordonnances provisoires de pension alimentaire pour enfants versées dans les dossiers de divorce; les jugements irrévocables de divorce faisant expressément état d'ententes de séparation; les procès-verbaux de règlements ou les ordonnances judiciaires antérieures; les jugements de divorce définitifs qui ne font pas état de pensions alimentaires pour enfants, même s'il y a des enfants en cause; les ordonnances modifiant des jugements de divorce et les jugements irrévocables de divorce qui contiennent des ordonnances de mesures accessoires.

Pour tout renseignement complémentaire sur les affaires recensées dans la base de données et sur leur traitement dans les tribunaux participants, prière de vous reporter aux documents suivants :

⁷⁰ Comme le système québécois de fixation des montants de pension alimentaire pour enfants diffère des *Lignes directrices fédérales sur les pensions alimentaires pour enfants*, une étude distincte a été prévue pour recueillir et analyser les données du Québec. Voir Linda Goupil, *Rapport du Comité de suivi du modèle québécois de fixation des pensions alimentaires pour enfants*, Québec, ministre de la Justice, procureure générale, ministre responsable de la Condition féminine et de l'application des lois professionnelles, mars 2000.

⁷¹ Dans certains tribunaux, les données concernant des affaires relevant des lois provinciales ont également été recueillies. Ces affaires ont été supprimées des analyses aux fins de ce rapport.



- Bertrand, Lorne D., Joseph P. Hornick, Joanne J. Paetsch et Nicholas M.C. Bala. *Enquête sur les pensions alimentaires pour enfants : analyse provisoire des données de la phase 2 (octobre 1998 – mars 2000)*. Ottawa. Ministère de la Justice. Équipe de travail sur les pensions alimentaires pour enfants, 2001 (CSR-2001-2E/2F),
<<http://www.canada.justice.gc.ca/fr/ps/pae/pub/CSR-2001-2F.pdf>>
- Bertrand, Lorne D., Joseph P. Hornick et Nicholas M.C. Bala. *Enquête sur les pensions alimentaires pour enfants : analyse préliminaire des données de la phase 2 (octobre 1998 – mai 1999)*. Ottawa. Ministère de la Justice. Équipe de travail sur les pensions alimentaires pour enfants, 2000 (CSR-2000-2E/2F),
<<http://canada.justice.gc.ca/fr/ps/pae/pub/rap/phase2.html>>
- Hornick, Joseph P., Lorne D. Bertrand et Nicholas M.C. Bala. *Enquête sur les pensions alimentaires pour enfants : analyse finale des données de l'enquête pilote et recommandations concernant la collecte de données*. Ottawa. Ministère de la Justice. Équipe de travail sur les pensions alimentaires pour enfants, 1999 (CSR-1999-2E/2F),
<<http://canada.justice.gc.ca/fr/ps/pae/pub/rap/enq/survey.pdf>> (français)



ANNEXE 4 : TABLEAUX SUPPLÉMENTAIRES – ENQUÊTE SUR LES PENSIONS ALIMENTAIRES POUR ENFANTS

Tableau A : Types d'ordonnances alimentaires au profit d'un enfant selon l'année du jugement

Type d'ordonnance	Année du jugement						Total		
		1997–1998 ⁷²		1999		2000			
			%		%		%		%
Sur consentement/non contestée	Nombre	9 881	86,6	10 041	88,4	7 854	93,1	20 566	89,1
Contestée	Nombre	1 534	13,4	1 320	11,6	583	6,9	2 527	10,9
Total	Nombre	11 415	100	11 361	100	8 437	100	23 093	100

Source : Base de donnée de l'Enquête sur les pensions alimentaires pour enfants

Notes :

1. Lorsque l'année du jugement est connue.
2. Aux fins de cette analyse, les affaires de la phase pilote et de la phase 2 de l'*Enquête sur les pensions alimentaires pour enfants* ont été combinées pour obtenir un étalement sur 12 mois entiers (1997–1998). Les données de la phase pilote ont été recueillies entre décembre 1997 et octobre 1998 et celles de la phase 2, à partir de novembre 1998.

⁷² Les données de la phase pilote (novembre et décembre 1997) ont été combinées avec celles de la phase 2 (1998).


Tableau B : Distribution statistique des questions traitées dans les affaires recensées dans l'Enquête sur les pensions alimentaires pour enfants

Combinaison de questions	n	%
Total des affaires¹	18 077	100,0
Pension alimentaire pour enfant, garde et visite	5 315	29,4
Pension alimentaire pour enfant, garde, visite et pension alimentaire à l'époux	3 229	17,9
Pension alimentaire pour enfant seulement	2 364	13,1
Pension alimentaire pour enfant et garde	675	3,7
Pension alimentaire pour enfant et arriérés	659	3,6
Pension alimentaire pour enfant, garde, visite et disposition de cessation de paiement	605	3,3
Garde et visite	509	2,8
Pension alimentaire pour enfant, garde, visite, pension alimentaire à l'époux et disposition de cessation de paiement	330	1,8
Pension alimentaire pour enfant, garde, visite et arriérés	316	1,7
Pension alimentaire pour enfant, garde, visite et clause d'examen	302	1,7
Pension alimentaire pour enfant, garde, visite et autre question	300	1,7
Pension alimentaire pour enfant et pension alimentaire à l'époux	279	1,5
Pension alimentaire pour enfant et visite	217	1,2
Pension alimentaire pour enfant, garde et pension alimentaire à l'époux	214	1,2
Pension alimentaire pour enfant et disposition de cessation de paiement	208	1,2
Garde seulement	192	1,1
Autre combinaison	2 363	13,1

¹Ne tient pas compte des affaires pour lesquelles l'ordonnance ou le jugement ne mentionnait aucune question.

Source : Base de données de l'Enquête sur les pensions alimentaires pour enfants, février 2001.

Tableau C : Combinaisons les plus fréquentes de questions traitées, par type d'ordonnance

Combinaison de questions	Total		Ordonnance/ jugement		Modification	
	n	%	n	%	n	%
Total des affaires¹	17 400	100,0	13 632	100,0	3 768	100,0
Pension alimentaire pour enfant, garde et visite	5 082	29,2	4 776	35,0	306	8,1
Pension alimentaire pour enfant, garde, visite et pension alimentaire à l'époux	3 160	18,2	3 115	22,9	45	1,2
Pension alimentaire pour enfant	2 228	12,8	798	5,9	1 430	38,0
Pension alimentaire pour enfant et garde	634	3,6	498	3,7	136	3,6
Pension alimentaire pour enfant, garde, visite et disposition de cessation de paiement	585	3,4	551	4,0	34	0,9
Pension alimentaire pour enfant, garde, visite, pension alimentaire à l'époux et disposition de cessation de paiement	328	1,9	326	2,4	2	0,1
Pension alimentaire pour enfant, garde, visite et clause d'examen	288	1,7	259	1,9	29	0,8
Pension alimentaire pour enfant, garde, visite et arriérés	300	1,7	209	1,5	91	2,4
Pension alimentaire pour enfant, garde, visite et autre	295	1,7	285	2,1	10	0,3
Pension alimentaire pour enfant, garde et pension alimentaire à l'époux	211	1,2	203	1,5	8	0,2
Autre combinaison	4 289	24,6	2 612	19,2	1 677	44,5

¹Ne tient pas compte des affaires pour lesquelles une question ou le type d'ordonnance n'a pas été indiqué.

Source : Base de données de l'Enquête sur les pensions alimentaires pour enfants, février 2001.



La proportion des affaires qui ont abouti à des ententes de garde partagée (selon la définition des *Lignes directrices fédérales sur les pensions alimentaires pour enfants*) accuse une légère hausse entre 1998 et 2000.

			Année du jugement			Total
			1998	1999	2000	
Type de régime de garde	Garde dite traditionnelle par la mère	Nombre % dans l'année suivant le jugement	2 579 80,5 %	8 955 80,3 %	6 355 78,1 %	17 889 79,5 %
	Garde dite traditionnelle par le père	Nombre % dans l'année suivant le jugement	282 8,8 %	928 8,3 %	770 9,5 %	1 980 8,8 %
	Garde partagée	Nombre % dans l'année suivant le jugement	151 4,7 %	604 5,4 %	541 6,6 %	1 296 5,8 %
	Garde exclusive	Nombre % dans l'année suivant le jugement	169 5,3 %	577 5,2 %	421 5,2 %	1 167 5,2 %
	Autre	Nombre % dans l'année suivant le jugement	22 0,7 %	84 0,8 %	53 0,7 %	159 0,7 %
	Total	Nombre % dans l'année suivant le jugement	3 203 100,0 %	11 148 100,0 %	8 140 100,0 %	22 491 100,0 %

*Nota : C'est-à-dire le type de garde aux fins de la fixation des montants de pensions alimentaires pour enfants. Ce tableau ne reflète pas l'attribution du pouvoir décisionnel.

Notes

Notes