

**Bibliothèque
et Archives
nationales**

Québec



Le présent fichier est une publication en ligne reçue en dépôt légal, convertie en format PDF et archivée par Bibliothèque et Archives nationales du Québec. L'information contenue dans le fichier peut donc être périmée et certains liens externes peuvent être inactifs.

Version visionnée sur le site Internet d'origine le 8 janvier 2009.

Section du dépôt légal



Rapports spéciaux

Mandat

Organisation

Domaines d'intervention

Pourquoi et comment présenter votre plainte?

Protectrice du citoyen

Publications

- Rapports annuels
- Rapports d'intervention
- Rapports spéciaux
- Les Chroniques du Protecteur du citoyen
- Dépliant
- Communiqués
- Discours
- Guides et réflexions
- Archives

Volet international

Commission des institutions

Projet de loi n° 21

« Loi modifiant le Code civil et le Code de procédure civile en matière de fixation de pensions alimentaires pour enfants »

Commentaires de Madame Pauline Champoux- Lesage Protectrice du citoyen

Québec
23 mars 2004

Avant-propos

Le 1^{er} mai 1997, le législateur, tant fédéral que provincial, mettait en vigueur de nouvelles dispositions législatives et réglementaires relatives à la fixation des pensions alimentaires pour les enfants. Donnant suite aux revendications de différents groupes sociaux, les barèmes ont été adoptés pour protéger davantage les enfants et remédier à deux principaux problèmes, à savoir : l'insuffisance de certaines pensions accordées par les tribunaux et le caractère imprévisible du montant accordé.

Au Québec, les barèmes ont été établis selon des principes de base dont, notamment¹ :

- affirmer la commune responsabilité des parents à l'égard de leurs enfants;
- assurer aux enfants la couverture de leurs besoins en fonction de la capacité de payer des parents;
- considérer comme prioritaire l'obligation alimentaire du parent par rapport aux dépenses qui excèdent ses propres besoins essentiels;
- reconnaître autant que possible l'égalité de traitement de tous les enfants issus de différentes unions en ce qui a trait à leur droit à des aliments.

Le modèle québécois de fixation des pensions alimentaires a maintenant sept ans et il semble bien que la reconnaissance de l'égalité de traitement de tous les enfants demeure une préoccupation. Le gouvernement s'apprête donc à apporter des ajustements au Code civil du Québec pour tenir compte des nouvelles réalités familiales.

Témoin privilégié des problèmes vécus par la population du Québec, le

Protecteur du citoyen est au fait des difficultés particulières éprouvées par les parents, qu'ils soient débiteurs, créanciers ou encore conjoints d'un débiteur alimentaire. Aussi je me permettrai de formuler quelques commentaires dont certains, même s'ils vont parfois au-delà des modifications proposées dans le projet de loi, n'y sont pas moins reliés.

1 Les articles 1, 3 et 4 du projet de loi

L'enfant majeur à charge (article 1)

Les modifications proposées à l'article 1 du projet de loi mettent un terme à la différence de traitement à l'endroit de l'enfant majeur à charge selon que l'on applique les règles prévues à la Loi sur le divorce ou celles du Code civil du Québec. Ainsi, dans les situations de droit civil (séparation, nullité du mariage, conjoints de fait), le parent gardien pourra dorénavant exercer un recours alimentaire au nom de cet enfant. En plus d'uniformiser le traitement de tous les enfants majeurs à charge, cet amendement a l'avantage d'enlever à l'enfant le fardeau d'une poursuite judiciaire à l'encontre de son père ou de sa mère. Il y a donc moins de risques qu'un enfant soit privé de ses droits en raison de l'affection qu'il porte à ses parents et de ses réticences à les poursuivre.

Les modifications au Code de procédure civile (articles 3 et 4)

Les enfants grandissent. D'autres enfants naissent. La capacité de payer des parents augmente ou diminue. Bref, l'expérience a montré qu'une ordonnance pour aliments est souvent révisée en raison des changements qui surviennent dans la vie des familles. Or, il est certes plus facile de pouvoir s'appuyer sur des écrits pour mesurer l'évolution d'une situation et, en ce sens, la proposition de conserver les formulaires me semble opportune. Par ailleurs, il est aussi prudent d'indiquer dans ce même formulaire les motifs invoqués pour justifier une dérogation aux règles de fixation.

2 L'article 2 du projet de loi

L'article 2 du projet de loi prévoit des modifications à l'article 587.2 du Code civil du Québec qui traite des dérogations aux barèmes de fixation des pensions alimentaires. Pour bien comprendre l'impact des modifications proposées, il importe en premier lieu d'examiner les principes qui sous-tendent notre droit en matière d'aliments.

2.1 Principes et présomption

Le grand principe en matière d'obligation alimentaire se retrouve à l'article 585 CcQ : « Les époux de même que les parents en ligne directe au premier degré se doivent des aliments. »

En ce qui concerne l'obligation alimentaire des parents à l'égard de leur enfant, c'est l'article 587.1 CcQ qui pose le principe : « [...] la contribution alimentaire parentale de base, établie conformément aux règles de fixation des pensions alimentaires pour enfants [...], est présumée correspondre aux besoins de l'enfant et aux facultés des parents. »

Cette disposition crée une présomption qui peut cependant être renversée,

comme le prévoit l'article 587.2 CcQ. Tout le litige découlant de l'application des barèmes a pour origine l'application et l'interprétation de cet article qui permet une demande de dérogation aux barèmes et laisse une grande place à la discrétion des tribunaux.

2.2 La notion de « difficultés excessives » (article 587.2 CcQ)

Dans l'état actuel du droit, le tribunal peut augmenter ou réduire la contribution alimentaire déterminée selon les barèmes s'il estime que son maintien entraîne, pour l'un ou pour l'autre des parents, des difficultés excessives. Ces difficultés doivent être reliées au contexte familial et peuvent résulter, entre autres, d'obligations alimentaires assumées à l'endroit d'autres personnes que l'enfant visé par la demande.

Cette notion de « difficultés excessives » fait exception aux règles de fixation. Il faut donc une preuve spécifique à cet effet. Jusqu'à maintenant, cette preuve a été interprétée de façon plutôt restrictive par les tribunaux. D'où l'amendement législatif proposé à l'article 2 du projet de loi.

2.3 Les obligations alimentaires à l'égard d'autres enfants

L'amendement proposé à l'article 2 du projet de loi prévoit que le tribunal pourra dorénavant diminuer ou augmenter la valeur des aliments du seul fait de l'existence d'obligations alimentaires à l'égard d'enfants autres que ceux visés par la demande. En d'autres termes, le juge pourra tenir compte des besoins des enfants issus d'une autre union dissoute ou encore des enfants issus de l'union actuelle. Cette discrétion s'exercera sans qu'il soit nécessaire d'établir que l'ensemble des obligations alimentaires pour enfants entraîne des difficultés excessives.

Voici le libellé de l'alinéa 2 :

« La valeur de ces aliments peut toutefois être augmentée ou réduite par le tribunal en considération, le cas échéant, des obligations alimentaires qu'a l'un ou l'autre des parents à l'égard d'enfants qui ne sont pas visés par la demande [...] »

Il semble évident que l'intention du législateur, en proposant cet amendement, est de favoriser l'égalité de traitement de tous les enfants issus d'un même parent et je ne peux qu'abonder dans ce sens. Il s'agit après tout de demi-frères et de demi-sœurs et la solidarité familiale doit être encouragée.

Dans ma compréhension du nouveau texte, je tiens pour acquis que l'utilisation des mots « en considération » constitue une garantie quant au degré de preuve requis pour bénéficier de la dérogation. En effet, il ne faudrait pas que la nouvelle disposition se révèle une voie expresse pour déroger aux règles de fixation des pensions alimentaires édictées en application du Code de procédure civile.

J'aimerais maintenant aborder une problématique récurrente portée à l'attention du Protecteur du citoyen depuis de nombreuses années et qui

touche les débiteurs et les créanciers d'une pension alimentaire et, de façon subsidiaire, les nouveaux conjoints. Je veux parler ici des problèmes relatifs à la révision des pensions alimentaires qui doit nécessairement se faire par voie judiciaire, entraînant dans plusieurs cas des délais et des coûts importants.

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

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

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

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

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

Il faut aussi penser aux cas où il y a entente entre les parties pour modifier les conditions de la garde des enfants, les droits de visite et de sortie ou la pension alimentaire. Pourquoi le système judiciaire actuel ne serait-il pas ajusté pour répondre aux besoins des parents qui ont déjà suffisamment de problèmes à régler à la suite de leur rupture? Par exemple, ceux qui ont une entente de médiation et qui doivent soit entreprendre des procédures par eux-mêmes, chose difficile à faire dans le contexte actuel, soit recourir aux services de professionnels en assumant les coûts correspondants. »

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

Révision de la pension

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

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

Suspension de la pension

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

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

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

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

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

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

Que le ministère du Revenu, de concert avec la Cour

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

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

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

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

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

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

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

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

Je vous remercie.

Notes

1. Voir J. Verdon, J.-M. Fortin, M. Pélessier-Simard, Barème québécois annoté – Aspects civils et fiscaux, Publications CCH Ltée, 2000. [\[retour au texte\]](#)
2. Ministère du Revenu du Québec, Le Programme de perception des pensions alimentaires, Rapport annuel de gestion 2002-2003. [\[retour au texte\]](#)
3. Voir p. 30 et suivantes. [\[retour au texte\]](#)

[Haut de la page](#)