

DE : Monsieur Simon Jolin-Barrette
Ministre de la Justice

Le

TITRE : Projet de Règlement concernant un projet pilote de médiation familiale pour les couples sans enfant commun à charge

PARTIE ACCESSIBLE AU PUBLIC

1- Contexte

Dans le Plan budgétaire du ministère des Finances 2020-2021, une somme de 13,5 M\$ est attribuée pour mettre en place un Programme de prémédiation et de médiation aux petites créances et en matière familiale pour les couples sans enfant à charge (ci-après le « Programme de prémédiation et de médiation »).

Les sommes récemment octroyées au Plan budgétaire permettraient notamment de bonifier le service de médiation familiale actuel pour rendre ce service accessible à un plus grand nombre de couples afin de permettre à ceux qui n'ont aucun enfant commun à charge d'avoir accès à des heures payées pour la période du projet pilote. Ce mémoire traite particulièrement du volet en matière familiale du Programme de prémédiation et de médiation.

1.1 Programme de prémédiation et de médiation en matière de petites créances et en matière familiale pour les couples sans enfant commun à charge

Le programme de Prémédiation et de médiation, dans son ensemble, est développé en partenariat avec les centres de justice de proximité (ci-après les « CJP »). Ces centres, qui sont des organismes sans but lucratif financés par le Bureau Fonds Accès Justice (BFAJ) du ministère de la Justice du Québec (MJQ), ont pour mission de favoriser l'accès à la justice par des services d'information, de soutien et d'orientation, de promotion des modes de prévention et de règlement des différends (PRD), offerts en complémentarité avec les ressources existantes.

Ce programme à deux volets viserait à bonifier les services actuels de médiation en matière de petites créances et en matière familiale. Pour le volet familial, il est proposé d'offrir de la prémédiation et des heures de médiation gratuites aux couples sans enfant commun à charge, ce qui est exclu du service de médiation familiale actuellement en vigueur au MJQ.

Le Programme de prémédiation et de médiation viserait également à mettre sur pied un nouveau service de prémédiation qui n'existe pas à l'heure actuelle et qui serait dispensé par les CJP. La prémédiation consisterait à préparer et à accompagner les parties dans un processus de médiation, notamment en expliquant le processus de médiation (déroulement, limites, règles, rôle du médiateur), ses avantages et ses

bénéfiques dans le cadre du dossier des parties. Ce nouveau service pourrait également accompagner les couples admissibles au programme de médiation familiale payé par le service de médiation familiale dans un processus de médiation et les convaincre d'utiliser ce processus.

Il est souhaité que ce programme prenne place comme un projet pilote pour une durée d'environ 15 mois.

Puisque les services payables par le service de médiation familiale ainsi que le tarif des honoraires que ce service peut payer doivent être prévus par règlement en vertu de l'article 619 du *Code de procédure civile* (chapitre C-25.01), il est nécessaire de procéder à des modifications réglementaires afin de prévoir un projet pilote pour les couples sans enfant commun à charge.

1.2 Le programme de médiation familiale

La *Loi instituant la médiation préalable en matière familiale* est entrée en vigueur le 1^{er} septembre 1997. Des services de médiation ont été mis en place dans tous les districts judiciaires, de même que l'accréditation obligatoire des médiateurs en matière familiale. Le *Règlement sur la médiation familiale* (RLRQ, c. C-25.01, r. 0.7) a été édicté en 1993 afin de permettre d'avoir un bon bassin de médiateurs prêts à offrir la médiation lors de l'adoption de la Loi. Ce règlement prévoit les conditions d'obtention de l'accréditation, les normes auxquelles doit se conformer un organisme accréditeur ainsi que le tarif des honoraires payables par le service de médiation familiale.

Actuellement, les parents ont droit à 5 h de médiation familiale lorsqu'ils ont un enfant commun à charge pour régler les questions concernant le processus de séparation ou à 2 h 30 pour la révision d'un jugement ou d'une entente. Les honoraires du médiateur, fixés par règlement à 110 \$ l'heure, sont assumés par le MJQ. Si les parents ont besoin de temps additionnel, ces honoraires sont à leurs frais au tarif de 110 \$ l'heure, ce tarif étant également fixé au règlement. Il n'y a aucune limite au nombre de fois où les parents peuvent bénéficier de la médiation familiale pour un nouveau différend (2 h 30). Un tarif de 50 \$ est également prévu dans le cas de l'absence d'un ou des deux parents lors d'une médiation ordonnée.

2- Raison d'être de l'intervention

L'accès à la justice constitue un défi du système de justice au Québec. Selon un sondage réalisé par le MJQ en 2019¹, la justice est inaccessible selon les citoyens en termes de complexité (59%), de coûts (59%) et de délais (70%) liés aux procédures judiciaires. Pourtant, les modes de PRD, dont la médiation, constituent l'une des clés pour améliorer l'accès à la justice en offrant une solution abordable pour les citoyens tout en leur permettant de garder un contrôle sur leur problématique/litige.

Dans le cadre de l'élaboration de son *Plan stratégique 2019-2023*, le MJQ met cet enjeu au premier plan en priorisant les actions visant à accroître l'accessibilité à la

¹ *Enquête sur l'accessibilité et la confiance envers le système de justice québécois*, Cefrio, 8 mai 2019.

justice pour l'ensemble des citoyens. L'un des objectifs est de réduire les coûts pour les citoyens et les entreprises par le recours aux modes de prévention et de règlement des différends en matière civile. La bonification de l'offre de service en médiation familiale permettrait donc de favoriser un meilleur accès à la justice.

Par le fait même, en raison du contexte exceptionnel lié à la pandémie de la Covid-19, le Programme de prémédiation et de médiation, avec ses deux volets, apparaît comme une solution pertinente pour aider à désengorger les tribunaux et à pallier les effets néfastes de la crise sur le système de justice, en offrant aux citoyens un moyen alternatif avantageux pour régler leurs conflits.

En effet, le MJQ a mis en place des mesures temporaires en matière de justice qui prévoyaient que seules les affaires urgentes étaient entendues et que les délais de prescription, de procédure civile et en matière de justice administrative étaient suspendus pour la durée de la crise. Les demandes relatives aux pensions alimentaires et à la garde d'enfants ont été considérées comme étant des matières urgentes. Depuis le 1^{er} juin 2020, les activités judiciaires ont repris progressivement dans les palais de justice et on remarque une baisse importante des activités judiciaires civiles. Cependant, la reprise des activités judiciaires à un rythme normal est susceptible de provoquer un engorgement des tribunaux en raison du retard accumulé dans les derniers mois, compromettant ainsi l'accessibilité à la justice. En effet, la suspension des activités judiciaires a entraîné de nombreuses remises et des délais dans le traitement de certains dossiers. À titre d'exemple, à la chambre civile de la Cour du Québec, les délais sont passés de 181 jours à 258 jours pour les causes d'un jour et moins.²

De plus, il est à prévoir que plusieurs nouvelles demandes judiciaires seront déposées en même temps, créant ainsi un goulot d'étranglement. C'est le cas en particulier des demandes en matière familiale. Il est déjà possible d'anticiper qu'il y aura beaucoup de demandes de révision de pensions alimentaires pour enfants en raison des variations dans les revenus des parents ainsi qu'une hausse significative des demandes de séparation et de divorce, comme c'est le cas actuellement dans certaines régions de la Chine à la sortie de leur confinement. Des études récentes ont démontré que la pandémie de la Covid-19 affectait le bien-être des familles et pouvait contribuer à une hausse des séparations.³ En effet, la pandémie entraîne un contexte familial difficile résultant de nombreuses pertes d'emploi, d'une diminution des heures de travail, de la précarité et d'un bouleversement dans le mode de vie des couples.

Enfin, ce projet pilote de médiation vise la déjudiciarisation et l'humanisation de la démarche de séparation pour les couples sans enfant commun à charge. Il est également souhaité, grâce à ce projet pilote, d'augmenter les ententes, de contribuer à la réduction des coûts et des délais pour les justiciables et pour le système judiciaire en plus de représenter une solution efficace pour diminuer les effets néfastes de la pandémie de la Covid-19 sur le système de justice.

² Données recueillies du sous-ministériat des services de justice, des registres et de la transformation du ministère de la Justice du Québec, en date du 27 juillet 2020.

³ *Risk and resilience in Family Well-Being During the COVID-19 Pandemic*, American Psychological Association.

3- Objectifs poursuivis

La bonification du programme de médiation familiale permettrait d'offrir une solution plus économique et plus humaine pour les couples qui vivent une séparation et qui n'ont pas d'enfant commun à charge. En contexte de Covid-19, plusieurs médiateurs ont offert la médiation à distance à l'aide de différents moyens technologiques ce qui a permis aux gens d'en bénéficier. En effet, le Programme de prémédiation et de médiation, avec ses deux volets, apparaît comme une solution tout à fait pertinente pour contribuer à désengorger les tribunaux, en offrant notamment aux couples sans enfant un moyen alternatif et avantageux pour régler leurs conflits.

Cette clientèle peut, à l'heure actuelle, recourir à la médiation familiale, mais elle doit payer le tarif d'honoraires fixé par le médiateur. Ce projet pilote leur permettrait donc d'avoir un meilleur accès à ce service grâce à des heures payées, ce qui inciterait ces couples à y recourir. Ils pourraient ainsi bénéficier, comme les parents, des différents avantages de la médiation familiale, notamment :

- Une diminution du niveau de conflit;
- Une meilleure prise en compte de l'intérêt des parties dans le règlement du litige;
- Une responsabilisation de chacun des conjoints dans la prise de décision.

Précisons que pour le programme actuel, le pourcentage des parents qui sont parvenus à une entente est de 84 %.

Par le fait même, le Programme de prémédiation et de médiation, dans son ensemble, pourrait aider à pallier le décrochage judiciaire, à réaliser un changement de culture vers les modes de PRD et à renforcer la confiance des citoyens envers le système de justice. Aussi, ce programme permettrait de répondre adéquatement aux attentes et aux besoins des citoyens en offrant une prise en charge simple et efficace de leur dossier judiciaire et en les accompagnant dans un processus de médiation afin qu'ils obtiennent une solution adaptée à leur litige.

Le Programme de prémédiation et de médiation devrait également contribuer à augmenter le recours à la médiation familiale et devrait avoir un impact positif sur les différents indicateurs prévus au Plan stratégique 2019-2023 du MJQ, en particulier sur celui d'augmenter le pourcentage de citoyens ayant confiance envers le système de justice (Indicateur 1 de l'Objectif 1.1) et sur celui visant à augmenter le nombre de couples ayant eu recours à la médiation familiale (Indicateur 7 de l'Objectif 1.3). Le Ministère y prévoit une hausse du nombre de couples ayant recours à la médiation familiale de 3% par année de 2019-2020 à 2022-2023, passant de 18 568 couples en 2017-2018 à 20 891 couples en 2021-2022.

Pour le volet en matière familiale concernant les couples sans enfant commun à charge, on estime un potentiel de 7 224 médiations pour la durée du projet pilote d'environ 15 mois.

4- Proposition

4.1 Cas admissibles et durée du projet pilote

Afin de permettre à un plus grand nombre de couples d'avoir accès à la médiation familiale et ainsi favoriser l'accès à la justice, il est proposé de bonifier le service de médiation familiale actuel en élargissant l'offre de services pour les couples sans enfant commun à charge. Ainsi, tous les couples qui n'étaient pas admissibles au programme de médiation familiale actuel pourraient bénéficier de séances de médiation gratuites. Parmi ces nouveaux couples admissibles, il y aurait des conjoints mariés et unis civilement qui auraient à discuter du partage des biens en fonction des règles du patrimoine familial et du régime matrimonial ou des conjoints de fait qui ont conclu une convention de vie commune ou seraient propriétaires de biens conjointement qui auraient à être divisés.

Il est souhaité que ce programme prenne place comme un projet pilote pour une durée d'environ 15 mois et c'est pour cette raison qu'il est proposé que le règlement cesse d'avoir effet le 30 juin 2022.

4.2 Honoraires payables au médiateur familial

Considérant le modèle actuel de médiation familiale prévu au *Règlement sur la médiation familiale*, il est proposé d'offrir le même tarif horaire aux médiateurs pour la médiation pour les couples sans enfant commun à charge, soit 110 \$ l'heure. En effet, rien ne justifie d'offrir un tarif différent pour les médiations pour les couples sans enfant commun à charge.

Afin de leur permettre de régler les différents aspects de leur séparation, les couples auraient droit à 3 heures de médiation gratuite. Il est estimé que cette durée est suffisante pour négocier les différents éléments de séparation de biens et la pension alimentaire pour conjoint, le cas échéant, étant donné qu'ils n'ont pas à discuter des aspects rattachés aux enfants.

Contrairement au programme de médiation pour les couples avec enfant commun à charge, il n'est pas opportun de prévoir des heures pour la révision de l'entente, considérant qu'il n'y a aucune question de garde ou de pension alimentaire pour enfant à traiter.

5- Autres options

D'autres propositions n'ont pas été envisagées, car les prévisions budgétaires discutées avec le Secrétariat du Conseil du trésor se basaient sur 3 heures de médiation à un tarif de 110 \$ l'heure.

6- Évaluation intégrée des incidences

Il y a peu ou pas d'incidence à la solution proposée. En effet, sa mise en œuvre n'a aucun impact sur les relations intergouvernementales ni sur les régions ni sur les entreprises. La bonification du service de médiation familiale permettra à un plus grand nombre de citoyens d'avoir accès à des services gratuits de médiation. Pour le volet en matière familiale pour les couples sans enfant commun à charge du Programme de prémédiation et de médiation, on estime un potentiel de 7 224 médiations pour la durée du projet pilote d'environ 15 mois.

Ce projet pilote permettra d'éviter la judiciarisation de plusieurs dossiers en matière familiale et contribuera à sortir du processus judiciaire actuel certains dossiers familiaux afin que ceux-ci aient recours à la médiation. Cela aura pour effet d'aider à désengorger les tribunaux judiciaires et permettra de favoriser l'accès à la justice pour les citoyens.

7- Consultation entre les ministères et avec d'autres parties prenantes

Les CJP ont été consultés quant à l'opportunité de mettre en place le Programme de prémédiation et de médiation dans son ensemble, soit avec un volet en matière de petites créances et un volet en matière familiale. Les CJP se sont montrés très favorables à l'élargissement des services de médiation pour les deux volets et ont assuré leur collaboration pour la réalisation de ce programme.

8- Mise en œuvre, suivi et évaluation

La mise en œuvre de la proposition s'effectuera par l'entremise des 1 211 médiateurs actuellement accrédités pour faire de la médiation familiale. Les citoyens pourront trouver un médiateur de leur choix, notamment par l'entremise du répertoire de médiateurs familiaux disponible sur le site du MJQ. Les CJP pourront également diriger les citoyens au nouveau service offert. Il est prévu de mettre en place le programme pour une durée d'environ 15 mois.

Les travaux d'évaluation qui seront menés pour les deux volets du Programme de prémédiation et de médiation se feront principalement en trois phases, soit une première phase de réflexion et de planification de l'évaluation, une phase de collecte et d'analyse des données et finalement, une phase de partage des résultats. À cette évaluation sont associés deux livrables principaux, soit le cadre d'évaluation transmis au SCT à la fin de la première phase (printemps 2021) et le rapport d'évaluation après la fin du projet (automne 2022).

9- Implications financières

Le Programme de prémédiation et de médiation représente un investissement total de 13 536 550 \$ sur une période d'environ 15 mois pour le volet en matière de petites créances et le volet en matière familiale. Ces sommes seront administrées par le BFAJ et financées par le Fonds Accès Justice.

Pour le volet familial, les coûts en honoraires pour les médiateurs afin de négocier une entente de séparation pour les couples sans enfant commun à charge sont évalués à 476 850 \$ pour l'année financière 2020-2021 et à 1 907 070 \$ pour l'année financière 2021-2022, pour un total de 2 383 920 \$. Ce montant total se base sur un potentiel de 7 224 médiations de 3 heures à 110 \$ l'heure.

Aussi, une campagne publicitaire de 1 M\$ est prévue afin de faire la promotion de l'ensemble du Programme de prémédiation et de médiation auprès des citoyens, incluant le volet en matière familiale.

La mise en œuvre du Programme de prémédiation et de médiation nécessitera d'embaucher deux coordonnateurs et 29 nouveaux ETC dans les CJP pour assurer la mise en œuvre et la réalisation des deux volets de ce programme. Comme le traitement de la facturation se poursuivra avec le service de médiation familiale du MJQ, la très grande majorité de ces ETC sont prévus pour le volet en matière de petites créances.

10- Analyse comparative

Les services de médiation proposés pour les couples sans enfant commun à charge seront comparables à ceux déjà offerts par le service de médiation familiale. Actuellement, les couples avec enfant à charge bénéficient de 5 heures de médiation familiale lorsqu'ils ont un enfant commun à charge pour régler les questions concernant le processus de séparation ou de 2 h 30 pour la révision d'un jugement ou d'une entente. Les honoraires du médiateur, fixés par règlement à 110 \$ l'heure, sont assumés par le MJQ.

Toutes les provinces et tous les territoires, à l'exception du Nouveau-Brunswick, offrent des services de médiation familiale. L'admissibilité et les frais à payer varient d'un endroit à l'autre. Certains offrent des services aux parents à faibles revenus ou d'autres selon une échelle de tarifs en fonction des revenus des deux parents. À notre connaissance, aucun de ces programmes ne prévoit de la médiation familiale payée par l'État pour les couples sans enfant commun à charge.

Enfin, le MJQ assume également le paiement des services de médiation aux petites créances. À l'heure actuelle, le Règlement sur la médiation des demandes relatives à des petites créances (RLRQ, c. C-25.01, r 0.6) prévoit des honoraires payables à un médiateur pour une séance de médiation dans les cas où la médiation met fin ou non au litige. Ces honoraires sont indexés à chaque année. Bien qu'aucune durée ne soit prévue pour cette séance, il est établi qu'en pratique, en raison du tarif fixé, elle dure habituellement entre 45 minutes et 1 heure.

Le ministre de la Justice,

SIMON JOLIN-BARRETTE