

DE : Madame Sonia LeBel
Ministre de la Justice

Le

TITRE : Projet de règlement modifiant le Règlement d'application de la Loi favorisant l'accès à la justice en instituant le Service administratif de rajustement des pensions alimentaires pour enfants

PARTIE ACCESSIBLE AU PUBLIC

1. Contexte

Compte tenu des mesures prises par le gouvernement dans le contexte de la pandémie de la COVID-19 déclarée par l'Organisation mondiale de la santé, plusieurs personnes se retrouvent en difficulté financière en raison d'une baisse de revenu ou d'une perte de revenu. La pension alimentaire pour enfant a normalement été fixée en fonction du revenu annuel des deux parents, du nombre d'enfants, du temps de garde et de certains frais additionnels liés aux besoins des enfants, s'il y a lieu. Ainsi, une variation de l'un de ces éléments peut avoir une incidence sur la pension alimentaire à verser.

Ce projet de règlement propose des modifications au Règlement d'application de la Loi favorisant l'accès à la justice en instituant le Service administratif de rajustement des pensions alimentaires pour enfants (ci-après « Règlement d'application ») afin de diminuer le tarif de 292 \$ à 50 \$ et rendre le recours au service accessible à un plus grand nombre de parents. Les modifications concernent les cas admissibles, les types de revenus qui nécessitent une entente entre les parents ainsi que les frais exigibles.

La Loi favorisant l'accès à la justice en instituant le Service administratif de rajustement des pensions alimentaires pour enfant (2012, chapitre 20) a modifié la Loi sur l'aide juridique et sur la prestation de certains autres services juridiques (chapitre A-14) afin de confier à la Commission des services juridiques (CSJ) la mission d'offrir un Service d'aide à l'homologation d'une entente (SAH) et a institué, au sein de la CSJ, un Service administratif de rajustement des pensions alimentaires pour enfants (SARPA). Ces deux services sont offerts tant aux parents admissibles que non admissibles à l'aide juridique.

Le SARPA est un service administratif qui permet le rajustement d'une pension alimentaire pour enfants pour des cas qui ne nécessitent pas d'appréciation judiciaire. La pension alimentaire est rajustée selon le modèle québécois de fixation des pensions alimentaires pour enfants et pourra être perçue par Revenu Québec après un délai de 30 jours, période durant laquelle les parents peuvent déposer une demande en révision de la pension alimentaire devant la Cour supérieure s'ils sont en désaccord avec le nouveau montant.

Afin d'assurer le financement du SARPA, le parent demandeur verse un montant de 292 \$ pour couvrir les frais du service, à moins qu'il ne soit financièrement admissible à l'aide juridique. Ce montant est établi sur la base du coût du service (coût de revient) et s'indexe de plein droit, au 1^{er} janvier de chaque année, conformément à la Loi sur l'administration financière. Ce service est entré en vigueur le 1^{er} avril 2014 et agit dans les cas de séparation de corps, de nullité de mariage ou d'union civile, de dissolution de l'union civile et de cessation de vie commune entre les conjoints de fait. Il s'applique en divorce depuis le 6 juin 2014 avec la signature de l'Accord Canada-Québec désignant le « Service administratif de rajustement des pensions alimentaires pour enfants » en tant que service provincial des aliments pour enfants en vertu de l'article 25.1 de la Loi sur le divorce (L.R.C., (1985), ch. 3 (2^e suppl.)).

2. Raison d'être de l'intervention

Revenu Québec administre le programme de perception des pensions alimentaires. Le mandat qui lui est confié est de percevoir le montant de pension alimentaire auprès du débiteur et de le verser au créancier. À cet égard, Revenu Québec n'a pas le pouvoir de modifier ou d'annuler la pension alimentaire. Il agit à titre de percepteur. Pour modifier le montant à percevoir, Revenu Québec doit recevoir un nouveau jugement lui indiquant le nouveau montant de la pension alimentaire. Le nombre de dossiers actifs au 31 mars 2020 est de 147 189.

Dans un contexte où l'état d'urgence sanitaire entraîne des conséquences économiques exceptionnelles, il y a lieu d'apporter plus rapidement des modifications au tarif du SARPA afin de le diminuer à 50 \$ et de permettre à un nombre plus grand de dossiers d'être admissibles. Ainsi, plus de parents séparés pourraient bénéficier du SARPA pour modifier la pension alimentaire pour enfant de façon administrative. Par ailleurs, le SARPA est instauré depuis six ans et, l'expérience acquise par ce dernier, démontre que des modifications au règlement d'application permettraient de favoriser davantage l'accès à la justice, objectif principal de sa mise en place. Cette section présente les motifs de ces modifications en regard des cas admissibles, du rajustement sur entente ainsi que des frais exigibles pour être admissible au SARPA.

2.1 Cas admissibles

Rappelons qu'au Québec, une pension alimentaire pour enfant est fixée à partir du revenu des deux parents. Il faut donc que la situation de chacun des parents soit admissible pour que le SARPA puisse rajuster la pension alimentaire.

Lors de la mise en place du SARPA, il avait été convenu d'agir avec prudence dans l'implantation et d'ouvrir avec un nombre plus restreint de cas admissibles le temps que le service acquière de l'expérience, et d'évaluer par la suite si d'autres cas pourraient devenir admissibles. L'article 3 du Règlement d'application précise les conditions qui doivent être respectées pour qu'une demande de rajustement soit admissible au service.

Le paragraphe 8 de l'article 3 écarte l'application du SARPA lorsqu'un des parents a subi une diminution volontaire du revenu pris en compte lors du dernier jugement ou du

dernier rajustement puisqu'une telle diminution exige l'exercice d'une appréciation judiciaire, notamment en raison du fait qu'elle relève d'une décision personnelle du parent. Une diminution volontaire de revenu survient, entre autres, à l'occasion d'un congé de maternité ou de paternité, d'un congé pour adoption, d'un congé sabbatique, d'un congé sans solde, d'un congé à traitement différé, d'un aménagement du temps de travail, d'un retour aux études, d'une retraite, d'une réorientation de carrière ou encore d'un abandon d'emploi.

Ces motifs d'inadmissibilité prévus au paragraphe 8 font en sorte que plusieurs parents ne peuvent pas bénéficier des services du SARPA et ils représentent 23 % des dossiers inadmissibles au SARPA pour la période du 1^{er} avril 2018 au 31 mars 2019.

L'expérience du SARPA a fait ressortir des situations où certains cas de diminution volontaire mériteraient d'être admissibles. Augmenter le nombre de cas admissible faciliterait l'accès à la justice en évitant à certains de présenter une demande au tribunal. Ainsi, un parent pourrait être en accord avec la diminution de revenu volontaire de l'autre parent qu'elle soit en raison d'un congé de maternité, d'un retour aux études ou pour un autre motif.

Par exemple, le parent débiteur (celui qui verse la pension alimentaire pour enfant) qui perd son emploi ne peut pas faire une demande au SARPA du fait que l'autre parent a connu une diminution volontaire de revenu, tel un congé de maternité, même s'il est d'accord avec cette diminution volontaire de revenu. À l'heure actuelle, le parent doit se présenter devant le tribunal comme cette situation est inadmissible au SARPA. La même logique s'applique pour les autres cas de diminution de revenus volontaire.

Ces cas inadmissibles ont été prévus afin d'éviter qu'un parent qui diminue volontairement son revenu vienne demander une diminution de pension alimentaire à payer. Or, nous faisons aujourd'hui le constat que ces parents débiteurs qui perdent leur emploi auraient intérêt à bénéficier du SARPA malgré le fait que l'autre parent ait pu diminuer son salaire de façon volontaire.

2.2 Rajustement sur entente

L'article 14 du Règlement d'application se lit comme suit :

« Le SARPA ne peut rajuster la pension alimentaire d'un enfant si le revenu de l'un ou l'autre des parents de l'enfant comprend des revenus autres qu'un salaire, qu'une pension alimentaire versée par un tiers et reçue à titre personnel, que des prestations d'assurance-emploi, d'assurance parentale ou autres prestations accordées en vertu d'une loi au titre d'un régime de retraite ou d'un régime d'indemnisation, sauf entente entre les parents sur le montant de ces revenus. »

Cette disposition a pour effet d'exiger une entente entre les parents dans toutes les situations où le revenu d'un des parents est composé d'un revenu autre que ceux prévus à l'article 14, notamment un montant imposable de dividendes, d'intérêts et autres revenus de placement. Les avis de rajustement émis du 1^{er} avril 2014 jusqu'au 31 mars 2019 démontrent qu'environ 20 % des situations comportent un revenu de

cette dernière catégorie. Ces montants sont en très grande majorité inférieurs à 2 000 \$; la moyenne des montants inférieurs à 2 000 \$ est de 259 \$ et ces montants représentent en moyenne 1,3 % du revenu total du parent.

Or, comme cette disposition exige une entente entre les parents pour ce type de revenu, le SARPA n'a pas été en mesure de rajuster la pension alimentaire pour enfant dans certaines situations en raison d'un refus d'un parent à signer l'entente, et ce, pour des montants annuels qui sont très peu élevés, allant de 1,15 \$ à 1 606 \$ et représentant en moyenne moins de 2 % du revenu total du parent.

2.3 Frais exigibles du SARPA

Actuellement, le SARPA comble une partie de ses dépenses à même le tarif de 292 \$ exigé aux parents. Ainsi, le parent demandeur ou les deux parents, dans le cas d'une demande conjointe, doit verser un montant de 292 \$ pour obtenir les services du SARPA, à moins qu'il ne soit financièrement admissible à l'aide juridique. Or, bien que peu élevés, ces frais peuvent constituer un frein pour les parents, particulièrement pour le parent qui vient de perdre son emploi.

Lors de l'entrée en vigueur du SARPA, le nombre de demandes de rajustement avait été évalué à environ 3 500 par année. Or, pour 2018-2019, le SARPA compte seulement 613 demandes, ce qui est nettement inférieur à ce qui était prévu initialement. De plus, parmi les demandes qui répondent aux critères d'admissibilité du SARPA, environ 20 % d'entre elles sont fermées par le SARPA puisque le paiement n'a pas été effectué par le ou les demandeurs.

Ainsi, l'objectif d'accessibilité à la justice prévu lors de l'implantation de ce service n'est pas complètement atteint en raison notamment des frais à payer par l'utilisateur du service. Des changements dans la vie des familles engendrent la nécessité de réviser les ordonnances pour enfants. Les séparations parentales surviennent de plus en plus tôt dans la vie des parents et des enfants et par conséquent, la durée de la pension alimentaire s'étale sur plusieurs années au cours desquelles, les changements dans la vie des parents sont fréquents dont les variations à la hausse ou à la baisse de leurs revenus. De plus, la COVID-19 a entraîné des diminutions de revenus qui ont une incidence sur la pension alimentaire et plusieurs ont besoin d'un rajustement.

3. Objectifs poursuivis

Les mesures proposées visent à faciliter l'accès à la justice, augmenter l'admissibilité au SARPA et en simplifier le processus. Ces mesures visent également à encourager les parents à utiliser le SARPA pour rajuster leur montant de pension alimentaire pour enfants.

Par ailleurs, ces mesures contribuent à déjudiciariser certaines demandes concernant la révision d'aliments pour enfants et à réduire la pression sur la Cour supérieure.

4. Proposition

4.1 Cas admissibles

Il est proposé de modifier les cas admissibles du paragraphe 8. Ainsi, il serait possible de rendre admissibles les situations suivantes, sous réserve d'une entente entre les parents, comme le prévoient les situations de la section V du règlement:

- a. les diminutions de revenus en raison d'un congé lié à la grossesse, à la naissance d'un enfant ou à l'adoption.
- b. les diminutions de revenus de 20 % et moins en raison d'un congé sabbatique, d'un congé sans solde, d'un congé à traitement différé, d'un aménagement du temps de travail, d'un retour aux études, d'une retraite, d'une réorientation de carrière ou encore d'un abandon d'emploi.

Dans le cas d'une diminution de revenu dû par exemple à un congé de maternité, les parents seront admissibles au SARPA s'ils s'entendent. Il importe de préciser que l'expérience du SARPA démontre que les situations qui nécessitent une entente selon le règlement actuel se déroulent bien. Le SARPA a développé des formulaires d'entente contenant l'information requise afin d'aider le parent dans sa décision de signer ou non l'entente.

Pour le cas d'une diminution de revenus de 20 % et moins, c'est à la suite de l'analyse de plusieurs scénarios qu'il fut jugé préférable de recommander de limiter la diminution de revenus à 20 %.

Ce scénario de limiter à une diminution de 20 % pour les autres types de revenus permettrait à un des deux parents d'opter pour un aménagement de temps de travail à quatre jours semaine ou encore de changer d'emploi pour un autre un peu moins payant, mais convenant davantage à la situation familiale de ce parent. Ce scénario de 20 % continuerait de protéger le parent créancier dans les situations où l'autre parent déciderait d'abandonner son emploi et se retrouverait, par conséquent, sans revenu.

Enfin, l'ajout de ces cas admissibles permettrait à plus de parents de bénéficier des services du SARPA en s'assurant, avec l'exigence d'une entente, que le SARPA n'exercerait pas d'appréciation judiciaire.

4.2 Rajustement sur entente

Afin d'éviter qu'un parent fasse obstacle à une demande de rajustement en ne signant pas l'entente pour un montant imposable de dividende, d'intérêts ou autre revenu de placement qui ne serait pas significatif et qui n'aurait pas ou peu d'impact sur le montant de la pension alimentaire pour enfant, il est proposé de ne plus exiger d'entente entre les parents pour des montants égaux ou inférieurs à 2 000 \$. Le fait de ne plus exiger d'entente ne signifie pas que ces revenus ne seraient pas ajoutés au revenu du parent. Au contraire, pour ces situations, le SARPA inscrirait automatiquement dans les revenus de l'année en cours du parent le montant imposable de dividende, d'intérêts ou autre revenu de placement inscrit sur l'avis de cotisations de

l'année précédente. Cette façon de faire serait nécessaire puisque les montants pour ces types de revenus sont connus habituellement à la fin de l'année civile lors de l'émission des relevés aux fins de la déclaration de revenus. Ainsi, il n'y aurait aucune appréciation dans la fixation de la pension alimentaire.

4.3 Frais exigibles du SARPA

Afin d'accroître l'accès à la justice pour les situations admissibles au SARPA et d'encourager les parents à l'utiliser pour rajuster leur montant de pension alimentaire pour enfants, il est proposé de diminuer le tarif de 292 \$ à 50 \$. Ce tarif de 50 \$ qui ne serait pas remboursable, équivaut au temps de traitement de la CSJ pour faire l'analyse d'admissibilité au SARPA. Ce tarif serait indexé, au 1^{er} janvier de chaque année, conformément à la Loi sur l'administration financière. À la suite de son analyse, si une demande était déclarée admissible, le processus de rajustement de la pension alimentaire serait gratuit. Cette mesure pourrait faire augmenter le nombre de dossiers au SARPA et faire diminuer le nombre de demandes à la Cour supérieure.

Le rajustement de la pension alimentaire par le SARPA d'un plus grand nombre de demandes permettrait également à Revenu Québec de percevoir pour ces demandes le montant qui correspond à la réalité financière des parents, notamment en cette période de COVID-19, et ainsi permettrait de les soulager d'une pression financière.

Si les mesures proposées dans le présent mémoire sont mises en œuvre et que par conséquent, le nombre de cas admissibles est augmenté et que le coût d'utilisation du service est diminué à 50\$, on peut estimer que le nombre maximal de demandes annuel à terme pourrait atteindre 4 200 demandes.

5. Autres options

Il a aussi été envisagé de rendre le service gratuit. Cependant, c'est l'option de diminuer le tarif de 292 \$ à 50 \$ qui a été retenue, puisqu'elle permet d'éviter les demandes frivoles. En effet, le coût peu élevé de 50 \$ ne constituerait pas un frein pour les parents qui ont besoin de faire rajuster leur pension alimentaire pour enfants et permettrait de s'assurer que la demande de rajustement est sérieuse.

6. Évaluation intégrée des incidences

Les mesures proposées favoriseraient l'accès à la justice pour les parents qui paient ou qui reçoivent une pension alimentaire pour enfant. Le faible coût du service devrait faire en sorte que le SARPA soit davantage utilisé et ainsi favoriser la mise à jour des pensions alimentaires pour enfants en fonction des réels revenus des parents, notamment pour les parents qui ont subi une diminution de revenu en raison de l'urgence sanitaire.

Selon les données statistiques de la CSJ de 2018-2019, le SARPA a reçu 613 demandes qui ont été effectuées par les débiteurs alimentaires (ceux qui paient la pension) et les créanciers alimentaires (ceux qui reçoivent la pension) :

- La demande a été effectuée par le débiteur alimentaire dans 66 % des cas, par le créancier alimentaire dans 27 % des cas et dans 7 % des cas par les deux parents ensemble.
- Selon le sexe du demandeur, la demande a été effectuée dans 57 % par un homme, 36 % par une femme et 7 % par les deux parents ensemble.
- Parmi les avis de rajustement émis, la pension alimentaire a diminué dans 53 % des cas, a augmenté dans 42 % des cas et est restée sensiblement la même dans 5 % des cas.

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

Les modifications proposées au règlement ont été élaborées en étroite collaboration avec la CSJ, responsable de l'administration de ce service. Des consultations en vue de la préparation du présent mémoire ont été faites auprès du ministère du Travail, de l'Emploi et de la Solidarité sociale et les modifications proposées n'auront pas d'impact majeur sur les activités du ministère et de leur clientèle bénéficiant de l'aide financière de dernier recours. Revenu Québec a également été consulté.

Des consultations ont également été faites auprès de Justice Canada afin de s'assurer que les modifications proposées sont conformes à l'Accord Canada-Québec désignant le « Service administratif de rajustement des pensions alimentaires pour enfants » en tant que service provincial des aliments pour enfants en vertu de l'article 25.1 de la Loi sur le divorce.

8. Mise en œuvre, suivi et évaluation

Les propositions concernant l'augmentation des cas admissibles (4.1) et les types de revenus qui nécessitent une entente entre les parents (4.2) n'engendreront pas d'impact majeur sur leur mise en œuvre. Cependant, un suivi de ces modifications à l'aide des données statistiques se fera en étroite collaboration avec la CSJ dans les mois qui suivront la mise en vigueur des modifications au Règlement d'application.

Afin de faire connaître la diminution du tarif pour bénéficier du service aux utilisateurs, une stratégie de communication détaillée sera préparée par le Ministère en collaboration avec la CSJ. Les actions s'articuleraient autour de deux axes, soit une annonce publique de la ministre et une campagne publicitaire pour le SARPA.

Le suivi de cette dernière mesure s'effectuera de concert avec la CSJ dans l'année suivant sa mise en vigueur. Également, un sondage de satisfaction de la clientèle pourrait être effectué un an après la mise en vigueur des mesures.

9. Implications financières

L'impact financier de la diminution du tarif à 50 \$ pourrait coûter à terme un montant maximal de 610k\$ annuellement. L'évaluation financière de cette mesure a été effectuée en collaboration avec la CSJ.

Ainsi, basé sur l'hypothèse que le SARPA recevrait annuellement un nombre maximal de 4 200 demandes, qu'environ 60 % de ces demandes seraient admissibles au service au coût unitaire de 292 \$ et que le coût de traitement pour la CSJ d'un cas inadmissible s'élève à 50 \$, on estime qu'à terme, cette mesure pourrait coûter annuellement 610k\$. Cette évaluation est basée sur le coût de traitement de 4 200 demandes évalué à 820k\$ (2 520 x 292 \$ + 1 680 x 50 \$) et des revenus de 210k\$ générés par le tarif de 50\$ (4 200 x 50\$). Ces hypothèses pourraient être révisées au regard des impacts potentiels de la COVID-19 sur le nombre de demandes. À noter que le coût moyen de 292 \$ correspond à un nombre de dossier atteignant minimalement 3 500 annuellement.

10. Analyse comparative

Neuf provinces et territoire canadiens ont mis sur pied des services de rajustement des pensions alimentaires à savoir, l'Alberta, la Colombie-Britannique, Terre-Neuve, l'Île-du-Prince-Édouard, le Manitoba, la Nouvelle-Écosse, l'Ontario, la Saskatchewan et le Yukon. En Colombie-Britannique, les services ne sont disponibles que dans la région de Kelowna.

À l'exception de la Nouvelle-Écosse et du Yukon où le débiteur ne peut bénéficier du service s'il reçoit des revenus de dividende, les services des autres provinces n'ont pas de conditions limitant l'admissibilité pour ce type de revenu. De plus, l'admissibilité aux services des autres provinces n'est pas limitée pour les situations de congé de maternité ou de paternité, de congé pour adoption, de congé sabbatique, de congé sans solde, de congé à traitement différé, d'un aménagement du temps de travail, d'un retour aux études, d'une retraite, d'une réorientation de carrière ou d'un abandon d'emploi.

Par ailleurs, le recours au service est gratuit dans la plupart des provinces sauf pour l'Alberta et l'Ontario, où chacun des parents doit déboursier pour y recourir, soit 77 \$ pour l'Alberta et 80 \$ pour l'Ontario.

La ministre de la Justice,

SONIA LABEL