

MÉMOIRE

DE LA

FÉDÉRATION DES ASSOCIATIONS DE FAMILLES
MONOPARENTALES DU QUÉBEC

PRÉSENTÉ

À LA

COMMISSION PARLEMENTAIRE

SUR LE PROJET DE LOI 60

(LOI FACILITANT LE PAIEMENT DES PENSIONS ALIMENTAIRES)

MARS 1995

FAFMQ



PRÉAMBULE

Dans le présent mémoire, nous avons utilisé les mêmes termes que ceux utilisés dans le projet de loi lorsqu'il faut désigner le débiteur (le parent qui doit assumer le paiement de la pension alimentaire) et le créancier (le parent qui a la garde légale du ou des enfants et qui reçoit la pension alimentaire). Mais nous ne pouvons ici vous indiquer bêtement que le genre masculin inclut le féminin, comme il est courant de le préciser, car bien que ces réalités soient vécues tant par des hommes que par des femmes, il faut reconnaître que les femmes sont très majoritairement représentées à titre de cheffes de familles monoparentales et que la pauvreté est le lot de plus de 60% d'entre elles.

C'est donc par respect et par solidarité pour ces femmes qu'il nous est apparu essentiel d'établir, dès le préambule, cette nuance.



Le dépôt récent du projet de loi facilitant le paiement des pensions alimentaires constitue un moment important dans l'histoire de la Fédération des associations de familles monoparentales du Québec. L'aboutissement de ce dossier n'est pas étranger à l'appui que nous ont témoigné plusieurs organismes et au travail acharné de nombreuses personnes tant au sein de la Fédération que chez nos partenaires. Nous désirons ici les en remercier.

PRÉSENTATION DE L'ORGANISME

La Fédération des associations de familles monoparentales du Québec (FAFMQ), est un organisme sans but lucratif, fondé en 1974, qui a comme mission première la défense des droits des familles monoparentales et des familles recomposées. La FAFMQ regroupe 40 associations de familles monoparentales à travers la province et rejoint plus de 20 000 personnes.

Elle vise à représenter politiquement ses associations-membres et à défendre leurs droits et intérêts auprès des instances décisionnelles et des pouvoirs publics.

Le Québec et les familles monoparentales

Le Québec détient le record, au pays, du taux de monoparentalité. Il comptait, à la fin de 1994, plus de 268 880 familles à parent unique, soit une proportion de 22 % du total des familles avec enfants. De ce nombre, 82 % des familles étaient dirigées par une femme.

À la fin de 1994, 96 000 familles monoparentales au Québec étaient bénéficiaires de la sécurité du revenu. Des 325 000 enfants pauvres au Québec, c'est près d'un quart de millions (240 000) qui vivent de l'aide sociale.

Ces chiffres parlent d'eux-mêmes. En tant que fédération représentant les familles monoparentales au Québec il nous apparaît important de vous soumettre nos critiques et recommandations sur le projet de loi 60.

LA PERCEPTION DES PENSIONS ALIMENTAIRES ET LA FAFMQ: PLUS DE 10 ANS D'ACTION

Depuis plus de 10 ans la Fédération revendique l'instauration d'un système de perception automatique des pensions alimentaires avec retenue à la source pour contrer la pauvreté des familles monoparentales.

En effet, depuis 1980, la Fédération n'a cessé de démontrer les lacunes du système actuel et l'urgence de réformer la perception des pensions alimentaires. En 1992, elle participe activement aux travaux préparatoires ainsi qu'aux séances du Sommet de la justice pour faire valoir le bien-fondé de l'instauration d'un système de perception automatique. Toujours en 1992, la Fédération poursuit son travail de revendication auprès de la Commission consultative sur la Sécurité du revenu. En mai 1993, la Fédération se joint à la cause de Mme Janine Lacroix pour contester une directive du ministère de la Justice qui suspend automatiquement le versement d'une pension alimentaire. En 1993, suite à des représentations faites auprès de la ministre déléguée à la Condition féminine et responsable de la Famille, la Fédération lance un mouvement de pétition exigeant l'instauration d'un système de perception automatique. Cette pétition recueille plus de 15 000 signatures. En mai 1994, la Fédération publie un document intitulé «Pour en finir avec l'inacceptable, réformons la perception des pensions alimentaires» qui constitue une recension des écrits et qui démontre la nécessité de réformer le système actuel. En décembre 1994, la Fédération produit une analyse du système australien de la perception automatique des pensions alimentaires et de ses possibilités d'application pour le Québec.

Nous sommes donc très heureux de voir, par le dépôt de ce projet de loi, que le gouvernement du Québec fait sien les principes d'équité, de respect et de dignité envers des milliers de parents et d'enfants qui vivent dans la pauvreté.

LES PRINCIPES DE BASE

Dans la revendication de l'instauration d'un système de perception automatique des pensions alimentaires avec retenue à la source, notre organisme s'est toujours basé sur les principes suivants:

- les deux parents sont responsables de leurs enfants;
- la pension alimentaire est un besoin essentiel, (c'est du pain sur la table);
- une retenue à la source n'est pas une saisie.

Ainsi la perception automatique des pensions alimentaires avec retenue à la source:

- assure le paiement régulier et à temps, ce qui est essentiel pour des aliments;
- élimine le transfert d'argent direct d'un ex-conjoint à l'autre par la mise en place d'une mesure administrative ;
- enlève l'odieux du rappel au débiteur, des plaintes au percepteur, des actions de recouvrement en justice qui reposent sur les seules épaules du créancier;
- réduit le rapport de force inégal entre ex-conjoints;
- élimine, dans la mesure du possible, les dangers de pressions, de chantage, et de harcèlement;
- réduit le niveau de pauvreté chez les enfants de familles monoparentales;
- assure des ressources financières décentes aux familles monoparentales;
- réduit les frais et les dépenses de recours pour le créancier.

LES ÉLÉMENTS DU PROJET DE LOI QUI RECUEILLENENT NOTRE APPUI

La perception automatique des pensions alimentaires relève du ministre du Revenu. Cette disposition assure une plus grande efficacité au recouvrement des créances plutôt que le recours au ministère de la Justice qui entraînerait les parties dans un système basé sur l'affrontement et la confrontation (situation actuelle). Nous faisons référence ici à l'article 2 du projet de loi.

La perception automatique des pensions alimentaires, telle que défini dans le projet de loi, institue le paiement direct de la pension du débiteur au ministre du Revenu. Il était important d'éliminer le transfert d'argent entre ex-conjoints qui devenait souvent source de chantage, de représailles et de harcèlement. Le projet de loi comprend plus spécifiquement deux modes de perception : la retenue à la source du revenu et l'ordre de paiement avec dépôt d'une sûreté en garantie. Ces modes de perception correspondent à ce que nous avons déjà soumis comme demandes et rejoignent les principes de base énoncés plus haut.

Grâce à la perception automatique des pensions alimentaires, telle que prévue au projet de loi, le versement de la pension au créancier se fera aux deux semaines, (article 30) ce qui assure une plus grande régularité dans le paiement de la pension et s'adapte plus aisément au mode de rémunération des employeurs.

Le mécanisme de perception automatique des pensions alimentaires apporte un élément nouveau en ce qu'il permet de payer la pension au créancier alimentaire même si le débiteur en défaut de paiement n'a pas déposé de sûreté (article 31). Ce paiement au créancier, dont le montant devient une dette du débiteur, peut faire en sorte que le créancier n'ait pas à subir de chantages. La perception automatique des pensions alimentaires est gérée par le ministre du Revenu grâce au Fonds des pensions alimentaires qui voit à l'exécution des jugements, au recouvrement des créances et des arrérages ainsi qu'à la gestion des sûretés.

LES LACUNES DU PROJET DE LOI

Le projet de loi comporte, à notre avis, des lacunes qu'il serait simple et urgent de corriger.

L'exemption des débiteurs (articles 3,4,7 et 21)

Nous recommandons que les articles 3 et 4 soient retirés.

Le principe d'une renonciation à la perception automatique de la pension alimentaire qui dépend du consentement du créancier peut susciter des pressions indues, dans un rapport de force inégal (particulièrement lors d'un divorce), dont la menace de perdre la garde des enfants n'est pas la moindre. Toute contestation d'un jugement, basé sur l'existence de telles pressions sont difficilement recevables par les juges qui se basent sur le consentement et le témoignage initial de la femme présente au tribunal. N'oublions pas que 67% des femmes divorcent pour motifs de cruauté physique ou psychologique. Il faut en tenir compte. (Source: étude réalisée par la sociologue Céline St-Pierre)

Pourquoi deux poids, deux mesures? Des débiteurs soumis à la loi et des débiteurs exemptés de la loi. Si un débiteur n'est pas soumis à la loi, il n'a pas à faire ses paiements directement au ministre du Revenu et s'il y a défaut de paiement, c'est encore la responsabilité du créancier de porter plainte, de retracer le débiteur et d'informer le ministre du Revenu. On revient à la case départ!

À ce chapitre, la loi de l'Ontario sur le régime des obligations alimentaires (article 3.4 paragraphe 2) fait état de: suspension de retenue des aliments et non de suspension de la loi pour certains débiteurs. Cette suspension qui a été reconnue conforme à la Charte des droits, oblige les débiteurs à payer directement le régime dans les cas de circonstances préjudiciables que constituerait la retenue à la source. Ceux qui voudraient s'y soustraire devraient verser un dépôt de sûreté représentant le paiement de 4 mois de pension alimentaire. C'est ce que l'on appelle l'«opting-out».

L'article 6 du projet de loi fait état de la retenue à la source et de l'ordre de paiement avec sûreté. C'est à cet article qu'il faut ajouter un point qui oblige les débiteurs à payer directement le régime dans les cas de circonstances préjudiciables que constituerait la retenue à la source et dans ce cas prévoir le dépôt d'une sûreté.

De plus, à l'article 21,3° nous demandons d'ajouter sur **demande conjointe du créancier** et du débiteur qui reçoit un montant périodique, en l'absence d'arrérages. Le paiement par retenue à la source est le moyen le plus efficace alors que de permettre l'exemption au débiteur alourdit le système et augmente les coûts.

Même dans le cas de fiducie, le paiement devrait être fait au ministre du Revenu à l'intérieur de la loi.

L'exemption telle qu'accordée par le projet de loi, laisse supposer que les informations concernant le jugement de pension alimentaire ne sont pas transmises au ministre du Revenu, que c'est le tribunal qui gère la sûreté quand il y en a une et que le créancier a la responsabilité de s'assurer qu'il y a création de fiducie et dépôt d'une sûreté. L'exemption proposée ramène le créancier à la case départ et remet sur ses épaules la responsabilité de corriger le non-paiement de la pension.

C'est pourquoi nous réitérons qu'il importe d'abroger les articles 3 et 4.

Dans le même sens, l'article 7, devrait se lire comme suit: **«Sur réception des renseignements notifiés par le greffier, le ministre avise, dans les dix jours, le débiteur du mode de perception qui lui est applicable.»** Notons ici que nous rayons toute référence aux articles 3 et 4 et que, selon nous, le ministre devrait aviser le débiteur dans les dix jours suivant les renseignements reçus du greffier. Ici, nous visons à préciser un délai.

Les recours (articles 48,54 et 27)

Dans le cadre de l'abolition des articles 3 et 4, le 1^{er} paragraphe de l'article 8, devrait remplacer l'article 48 dans la section des recours et se lire ainsi:

«Le débiteur peut, dans les dix jours de cet avis demander au ministre l'application d'un autre mode de perception s'il en satisfait les conditions.»

Le 2^e paragraphe de l'article 8 devient donc l'article 8.

«Dès que la pension alimentaire est exigible, le débiteur doit la verser au ministre jusqu'à ce que la retenue ou l'ordre de paiement soit effectif».

Dans le libellé de l'article 54, ajouter à la 2^e ligne après ...perception «et la distribution».

pour être conforme au code de procédure civile à l'article 599 qui se lit comme suit: «Malgré le premier alinéa, la signification de la requête en opposition à une saisie pratiquée en vertu de l'article 640.1, 641 et 651.1 pour l'exécution d'un jugement accordant les aliments ne suspend la distribution des sommes d'argent saisies à moins que, pour des motifs exceptionnels, un juge exerçant en son bureau n'en ordonne la suspension».

Cet article devrait se terminer par «...faisant l'objet du recours». Le présent projet de loi voudrait accorder le recours rapide d'arrêt de perception de pension alimentaire et d'arrérages privant ainsi le créancier d'aliments. C'est inadmissible! L'article 27 permet de recouvrer les sommes payées en trop.

La sûreté (articles 24 et 31)

Il faut une sûreté de 4 mois de pension alimentaire. S'il y a défaut de paiement, les délais qui s'accumulent entre le défaut, le moment de retracer le débiteur concerné et le paiement effectif de la pension sont environ de 4 mois, selon l'expérience de l'Ontario.

Conséquemment, nous recommandons de modifier l'article 24 selon la loi ontarienne «Le montant minimal de la sùreté est égal à la somme des aliments payables pour quatre mois. La sùreté est versée en argent ou sous toute autre forme qui peut être prévue par les règlements» (réf. chapitre 5 art. 3.4)

Dans le même sens à l'article 31 on devrait lire «...pendant au plus quatre (4) mois suivant l'ordonnance» et ne plus faire référence à un montant maximal de 1 000 \$ (ce qui peut représenter un maximum de 80 \$ par semaine).

Les responsabilités des employeurs (l'article 19)

Pour éviter l'interruption du versement d'une pension alimentaire il est important que l'employeur s'assure du transfert de l'ordonnance et avise le ministre de tout changement envers le débiteur.

À l'art. 19, ajouter à la fin ...«Cette personne devrait également signifier au ministre tout changement de statut du débiteur (qu'elle soit désormais prestataire de la CSST, d'une assurance privée, etc.), ou fasse partie d'une autre division de l'entreprise et dans ce cas, voir au transfert de l'ordonnance».

Les frais (articles 29,32,40 et 59)

Quels sont les frais exigés en vertu de la présente loi et qui ne sont pas ceux relatifs à la perception d'arrérages?

Va-t-on par règlement imposer des frais au créancier?

Aux articles 29,32,40 et 59 on parle «*de montants et de frais exigibles en vertu de la présente loi*».

La gestion de la retenue à la source va-t-elle impliquer des frais aux débiteurs? au créancier alimentaire?

Va-t-on par règlement imposer des frais au débiteur de façon systématique? Actuellement le service est gratuit pour les créanciers et les débiteurs paient lors de défaut de paiement. Des frais supplémentaires exigés au débiteur, et qui ne sont pas ceux relatifs à la perception d'arrérages risquent de diminuer l'efficacité du système et risquer davantage que le débiteur ne veuille s'acquitter de leur paiement.

Mesures de recouvrement (article 41 et suivantes)

À l'article 41, on devrait ajouter après le 1^{er} paragraphe:

L'ordonnance du ministre du Revenu à l'égard du débiteur et du tiers-saisi a même valeur que l'ordonnance du tribunal.

Certaines mesures de recouvrement devraient être prévues dans la présente loi. Notons, celle par exemple, d'un avis aux bureaux de crédit. Une pension alimentaire est une dette importante et le non-paiement a des conséquences graves sur les enfants. Il faut que le ministre ait des mesures de recouvrement plus efficaces, peu coûteuses et justes afin de rejoindre les débiteurs fautifs.

Le fait de ne pas verser la pension alimentaire ou d'accumuler des arrérages constitue une dette comme les autres.

Les prestataires de la sécurité du Revenu

Ajouter au chapitre 1 dans le Champ d'application un article qui pourrait se lire ainsi:

«Le créancier alimentaire qui reçoit des prestations en vertu d'un programme d'aide de dernier recours prévu par la Loi sur la sécurité du revenu conserve l'équivalent des montants admissibles aux gains d'emploi avant que ses prestations ne soient réduites. La somme excédentaire de la pension alimentaire serait déduite à 50% du montant des prestations».

Cette mesure améliore la condition économique de la famille, encourage le débiteur à payer, devient un meilleur incitatif à quitter l'aide sociale et démontre une réelle volonté à contrer la pauvreté des familles monoparentales et de leurs enfants.

Au chapitre des dispositions transitoires et finales (article 83 et suivantes)

À l'article 87 nous recommandons de l'amender comme suit:

«Le ministre du revenu doit à chaque année rendre public un rapport faisant état des indices de performance du système de perception automatique des pensions alimentaires avec retenue à la source dans lequel on pourrait retrouver, entre autre:

- le pourcentage d'ordonnances payées régulièrement;
- le pourcentage d'ordonnances soumises à la retenue à la source;
- les économies réalisées à l'aide sociale;
- les millions versées au familles;
- les coûts reliés à la gestion du système.»

Il est important que le gouvernement rende public les informations relatives au système pour être en mesure d'évaluer rigoureusement la performance du système, faire les réajustements nécessaires et justifier l'utilisation des budgets et fonds accordés pour le fonctionnement du système.

L'absence d'un échancier dans l'application de la loi

Dans le projet de loi, aucun échancier ne définit :

- la mise en vigueur de la présente loi (incluant les modifications aux lois existantes);
- l'instauration des ressources nécessaires à l'application de la loi. On ne retrouve aucun échancier ni mécanisme précis pour le démarrage du système ainsi que, des mesures transitoires entre le ministère de la Justice et le ministère du Revenu pour permettre l'efficacité du système.

La création d'un Conseil de vigilance

La FAFMQ demande la création d'un Conseil de vigilance composé, entre autres, de membres d'organismes communautaires et de syndicats pour jouer un rôle de chien de garde et de vérificateur des dispositions et des directives émises dans l'application de la loi. Les problèmes causés par l'actuel système de perception auraient été beaucoup moindres s'il y avait eu création d'un tel Conseil.

CONCLUSION

Nous recommandons donc en priorité d'abroger les articles 3 et 4 du présent projet de loi qui nous apparaissent comme les principales lacunes et qui remet en core une fois la responsabilité sur les épaules du créancier alimentaire de porter plainte, de retracer le débiteur et d'informer le ministre du Revenu.

De plus, nos recommandations formulées à l'égard de la sûreté nous apparaissent également prioritaires à considérer.

L'article 54 tel que nous vous l'avons présenté nous apparaît aussi prioritaire à tenir compte dans les propositions de changement au présent projet de loi.

Un système efficace de perception automatique des pensions alimentaires ne solutionnera pas en entier la question de la pauvreté des familles monoparentales. Toutefois, le présent projet de loi contribuera largement à réduire certains effets économiques dûs à la séparation et plus important encore, diminuera les tensions résultant d'un divorce.

Il importe donc, que le gouvernement mette en application le plus vite possible la loi 60 et ce, au-delà de tous les débats qui portent enfin de compte sur des technicalités et des modalités d'application, n'oublions pas l'essentiel. Un scandale achève pour nombre de familles. Enfin!

Un système universel de retenue à la source est sans aucun doute le mécanisme à privilégier. L'établissement d'un tel système ne sera cependant suffisant et efficace que si toutes les ressources nécessaires pour répondre aux besoins des familles et particulièrement contrer la pauvreté de milliers d'enfants au Québec, seront mises en place pour assurer le plus vite possible le démarrage de ce système.

Le système de perception automatique des pensions alimentaires avec retenue à la source est bénéfique pour les créanciers alimentaires, il diminue la pauvreté des enfants de familles monoparentales, il est efficace et il est rentable à long terme.

C'est pour nous une question de justice et d'équité, de revalorisation des parents payeurs. Sans transfert direct d'argent entre ex-conjoints, les relations parent-enfants s'en porteront mieux.

Finalement, selon nous, la question essentielle doit se poser selon les termes suivants: voulons-nous, en tant que société québécoise, continuer à vivre dans une société de droit et de justice? La réponse est claire et sans équivoque: oui! Pour ce faire, il est évident que le gouvernement avec l'adoption et la mise en vigueur le plus rapidement possible du projet de loi 60 doit prendre les moyens qui s'imposent. Et nous sommes convaincus que le fait de bonifier le présent projet de loi va dans le sens d'une bonne gestion des deniers publics et surtout reconnaît le droit aux enfants de vivre dans la sécurité, le respect et la dignité.

Merci!