

Mémoire sur la fixation des pensions alimentaires (1996)

Mémoire de la FAFMRQ sur la fixation des pensions alimentaires pour enfants présenté à la Commission des affaires sociales aux consultations particulières et auditions publiques tenues par la Commission des affaires sociales

NOTE : Deux éléments caractérisent les organismes communautaires; ils sont composés, dans une large mesure de **bénévoles** et ils sont **soucieux de respecter les règles démocratiques dans leurs prises de positions publiques**. Nous déplorons que le gouvernement du Québec ait non seulement agi avec précipitation sur cet important dossier mais qu'en plus, il le soumet à consultation pendant la période des vacances où tous les groupes fonctionnent au ralenti. Dans ce contexte, nous avons dû mener nos consultations à toute vitesse auprès de nos organismes membres. De nombreux bénévoles, qui faute de ressources financières suffisantes, maintiennent à bout de bras à l'année longue les activités de leurs organismes ont dû redoubler d'ardeur et écourter des vacances pourtant bien méritées. Cette façon de faire nous apparaît tout à fait regrettable.

PRÉAMBULE

La pension alimentaire est directement liée aux ruptures d'union. Lorsque le noyau familial se scinde, elle vise à permettre aux enfants de continuer à vivre à peu près au même niveau qu'avant le divorce ou la séparation. Elle vise également à perpétuer, après la dissolution du couple, la responsabilité des deux parents.

L'administration actuelle en matière de divorce se résume en un affrontement entre deux adultes qui doivent continuer, malgré leurs différends, à voir au bien-être de l'enfant ou des enfants qu'ils ont eus ensemble.

Nous croyons sincèrement que des règles de fixation peuvent aider grandement à réduire les frustrations et les négociations qui entourent la séparation ou le divorce. Cependant, elle doivent être simples à comprendre et à appliquer. C'est fondamental. En ce sens, nous croyons que votre proposition est trop complexe et c'est ce que nous tenterons de vous démontrer.

Présentation de l'organisme

La Fédération des associations de familles monoparentales et recomposées du Québec (FAFMRQ), est un organisme provincial sans but lucratif qui a plus de 20 ans d'existence et dont la mission première est la défense des droits des familles monoparentales et recomposées du Québec. En accord avec notre mission, nous avons mené, au fil des ans, plusieurs batailles pour obtenir des gains pour les familles monoparentales et recomposées.

Nous regroupons plus de 40 associations de familles monoparentales et recomposées à travers la province qui rejoignent plus de 20,000 personnes. Pour répondre aux besoins de nos associations membres, un soutien leur est offert par des services de formation et d'informations.

Le Québec et les familles monoparentales

Le Québec détient le record canadien du taux de monoparentalité. Il comptait, à la fin de 1994, plus de 268,880 familles à parent unique, soit 22% du total des familles avec

enfants. De ce nombre, 82% des familles sont dirigées par une femme. Selon une récente étude, publiée par Santé Québec, 59% des enfants de familles monoparentales ayant une femme à leur tête sont pauvres ou très pauvres.

En tant que Fédération, il nous apparaît essentiel de vous faire part de nos recommandations en ce qui concerne la fixation des pensions alimentaires malgré que la majeure partie de nos membres vit de l'aide sociale. Même si ces personnes ne profitent pas actuellement des bienfaits qu'une pension alimentaire pourrait représenter pour leurs enfants, elle peut à moyen et à long terme les aider à quitter l'aide sociale.

NOS COMMENTAIRES SUR LE MODÈLE DE FIXATION (BASÉS SUR LE SOMMAIRE)

1° Les principes

Les principes énoncés dans votre modèle mettent de l'avant la responsabilité des deux parents. C'est ce qui prime. Il est facile de le constater tant dans l'énoncé que dans le traitement des divers modes de garde. Le principe est louable, certes, mais entre l'idée et la réalité, il y a un monde.

De plus, l'élaboration des coûts reliés aux enfants tient compte de dépenses non quantifiables représentant les exigences physiques, psychologiques et autres que peuvent représenter les enfants. Nous croyons que cette reconnaissance devrait être un principe.

Nous croyons qu'une amélioration passe nécessairement par une simplification de la procédure. Plus l'ensemble sera simple et standard, plus il pourra tendre à réduire les conflits et les tensions. Cette différence est fondamentale puisqu'elle démontre une volonté d'équité. Nous sommes tous conscient(e)s de la lourdeur du système de justice et nous sommes tous d'accord pour l'alléger. Nous croyons que le système de fixation doit viser, en premier lieu, à réduire la lourdeur de la machine.

2° Les éléments de la méthode

Votre modèle, on ne sait trop pourquoi, fixe la pension alimentaire à partir du revenu familial (celui d'avant la rupture) et attribue la pension alimentaire en fonction du pourcentage détenu par le parent non gardien. Le document présenté par le gouvernement fédéral lors du dépôt du budget contient le même principe sous-jacent, c'est-à-dire, une participation financière des deux parents, mais le fait d'une façon moins brutale, par un pourcentage du revenu correspondant aux dépenses des enfants. Ainsi la contribution du parent non gardien peut être calculée indépendamment du revenu du parent qui a la garde. Nous croyons que c'est la meilleure façon de faire car elle permet d'un simple coup d'œil d'estimer la participation (effective ou présumée) de l'un ou de l'autre parent aux coûts des enfants.

Deux poids, deux mesures

Votre approche est choquante en ce sens qu'elle n'accorde aucune reconnaissance aux contraintes et obligations du parent gardien. Dans le document de consultation sur le modèle de fixation provincial, il est question d'autres composantes se prêtant moins à la mesure faisant partie des coûts de l'enfant. Ce sont entre autres les coûts psychologiques (soucis, déception, renonciation à certaines formes de loisirs), du travail domestique exigé pour prendre soin des enfants et du manque à gagner parce que le parent gardien est amené souvent à réduire sa charge de travail rémunéré pour s'occuper de ses

enfants. Or dans votre façon de calculer, ces coûts, assumés en majeure partie par le parent gardien, sont répartis en fonction du revenu non pas en fonction du temps passé avec les enfants. En toute logique, s'il y a une réduction pour le parent non gardien qui passe plus de 20% du temps avec son enfant, il devrait minimalement y avoir une majoration pour les parents gardiens qui passent plus de 80% du temps avec leurs enfants.

Que de paperasseries!

Avec des tables, où est la pertinence de créer un nouveau formulaire? Pourquoi ne pas avoir choisi, tout comme au fédéral, de baser votre calcul des coûts sur les revenus bruts individuels? De plus, nous avons comparé les tables proposées et les différences sont minimales entre la vôtre et celle proposée par le gouvernement fédéral, alors pourquoi se compliquer inutilement la vie?

3° Justification de la méthode adoptée

Ici encore, vous compliquez inutilement les choses en permettant certaines déductions du revenu brut. Pourquoi ne pas simplement baser les calculs sur le revenu brut individuel en commençant l'obligation alimentaire au-delà d'un certain seuil correspondant à la déduction de base ou même après y avoir ajouté la déduction pour personne vivant seule?

4° Les ententes

Nous sommes d'avis que seules les difficultés excessives ou les dépenses exceptionnelles peuvent modifier les montants prévus aux tables. Lorsqu'on se donne la peine d'établir des tables, le moins qu'on puisse faire est de s'y tenir. Pourquoi laisser une ouverture aux négociations? Il ne faut pas oublier que plusieurs femmes vivent dans un climat de violence et que des pressions deviennent possibles s'il y a la moindre ouverture. De l'autre côté, les parents qui veulent vraiment donner plus à leurs enfants trouveront bien le moyen de le faire.

LA NATURE DE LA GARDE

Votre proposition prévoit des cadres très serrés pour les divers types de garde. Quoique nous comprenions la volonté du gouvernement de partager les responsabilités parentales, nous croyons que votre proposition risque de générer beaucoup de problèmes. Entre autres, pour obtenir une réduction de 20% de la pension alimentaire prévue, combien il devient facile pour le parent non gardien d'inclure ces 73 jours de visite (qui représentent une fin de semaine sur deux et trois semaines de vacances) et de ne pas respecter cette entente par la suite.

Le principe que vous mettez de l'avant est valable sauf que pour éviter les abus, nous sommes d'avis que la réduction de 20% devrait être accordée à la fin d'une année après que le parent non gardien ait prouvé qu'il a bien passé 20% de l'année avec son ou ses enfants.

Comme nous recommandons que les tables soient basées sur les revenus individuels, lors d'une garde partagée, la personne ayant le plus haut revenu verse la moitié de la différence des montants prévus aux tables à celle qui a le plus petit revenu afin qu'il n'y ait pas trop de disparité entre le niveau de vie des deux parents.

Il ne faut cependant pas oublier que même si la garde conjointe ou partagée peut être perçue comme étant la solution idéale pour maintenir les responsabilités parentales, elle

ne peut être imposée puisqu'elle est essentiellement basée sur la coopération. Telle fut la conclusion d'une consultation publique menée par le fédéral en 1993 sur la présomption de garde physique conjointe en cas de divorce.

LES FAMILLES MONOPARENTALES SUR L'AIDE SOCIALE

Lors de la présentation du projet de loi 60 sur la perception automatique des pensions alimentaires, nous avons proposé que le gouvernement adopte l'article suivant: «Le créancier alimentaire, qui reçoit des prestations en vertu d'un programme d'aide de dernier recours, 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 réduite à 50% du montant des prestations.» Cette bonification, qui visait à encourager le débiteur à verser sa pension et à améliorer les conditions de vie des enfants, a été rejetée. Actuellement, tout montant récupéré à titre de pension alimentaire pour les enfants est déduit en totalité de la prestation d'aide sociale. Or, il nous semble que le montant des prestations de base pour une personne seule (environ 6000\$) ne devrait jamais être touché. Comme la pension alimentaire est versée pour les enfants, le gouvernement ne devrait déduire que la portion applicable aux enfants.

À titre d'exemple, une femme monoparentale ayant deux jeunes enfants à charge reçoit 10,000\$ en prestation (ou 6,000\$ pour elle et 4,000\$ pour ses enfants). Son ex-conjoint verse une pension alimentaire de 5,000\$ pour ses enfants. Donc, la Sécurité du revenu lui versera la différence soit 5,000\$ (10,000\$ de prestations - 5,000\$ de pension alimentaire). Or, l'ex ne verse rien pour son ex-conjointe. En conséquence, nous croyons qu'elle devrait recevoir 6,000\$ pour elle et 5,000\$ pour ses enfants soit un total de 11,000\$.

ET POURQUOI PAS LA FIXATION AUTOMATIQUE?

Un système simplifié permet même d'envisager un projet de fixation automatique des pensions alimentaires. En effet, pourquoi ne pas se doter d'un système de fixation automatique comme celui de la perception? C'est selon nous la meilleure solution en plus d'être la plus simple et la plus efficace. Ce système serait géré par le ministère du Revenu qui possède à la fois le personnel et l'information requise. Qui est plus à même de connaître le revenu (déclaré ou présumé) de chaque citoyen si ce n'est le ministère du Revenu?

La procédure serait la même que pour la perception soit l'enregistrement au greffier pour les prélèvements automatiques. Au moment du prononcé du divorce ou de la séparation, le juge pourra simplement mentionner au jugement le nombre d'enfants devant recevoir une pension alimentaire. Sur réception du jugement, le ministère du Revenu applique le montant prévu aux tables. Les débiteurs ou les créanciers seront responsables de fournir les informations requises pour les cas de contraintes excessives ou de dépenses extraordinaires.

Il pourra, tout comme pour la perception, y avoir une procédure particulière pour les personnes qui désirent être exclues du système. Il s'agira simplement pour eux de se conformer aux montants prévus aux tables. Si le débiteur se soustrait à son obligation alimentaire, il sera facile pour le Revenu de corriger rapidement la situation.

EN RÉSUMÉ, NOUS PROPOSONS :

- que la fixation se réalise le plus simplement possible de façon à permettre de déjudiciariser le système;
- que les tables, indiquant le montant de la pension alimentaire, soit basée seulement sur le revenu brut individuel non pas sur le revenu familial (tel que proposé par le gouvernement fédéral);
- que l'ensemble du système de fixation soit géré par le ministère du Revenu;
- que le système de fixation soit automatique comme la perception;
- qu'une requête en diminution de la pension alimentaire puisse être accordée à un parent non gardien à la fin d'une année après qu'il aura prouvé qu'il a bien passé plus de 20% du temps avec son ou ses enfants;
- que les prestations de base d'un chef de famille monoparentale sur l'aide sociale ne puissent jamais être réduites sous prétexte qu'une pension alimentaire est versée pour les enfants. Seule la majoration pour les enfants pourra l'être.

CONCLUSION

Nous croyons que les tables amélioreront certainement les conditions de vie des familles monoparentales. Par contre la procédure proposée n'améliore pas le système actuel. La procédure administrative n'est pas allégée, on judiciarise le système et il laisse encore de la place aux négociations. Tel qu'il est proposé, il n'arrivera pas, selon nous, à favoriser l'équité. Plusieurs consultations et études ont été menées pendant plusieurs années par le Comité fédéral-provincial-territorial sur le droit de la famille concernant les pensions alimentaires pour enfants. Pourquoi n'avoir pas tenu compte de leurs conclusions et recommandations?

Nous croyons qu'un système visant à simplifier l'ensemble des procédures, à réduire les tensions et les frustrations, pourra amener à moyen terme un climat plus serein entre les parents divorcés ou séparés et, par ricochet, une meilleure responsabilisation. Il nous semble qu'actuellement la plus grande frustration des débiteurs ou débitrices provient du fait qu'il n'y ait aucune uniformité dans l'attribution des pensions alimentaires et qu'il arrive fréquemment qu'à salaire égal, les montants destinés aux enfants varient considérablement. L'élaboration de tables de fixation doivent redresser cette situation.

AJOUTS IMPORTANTS

Même si les points suivants ne concernent pas directement la fixation comme telle, ils sont tout de même étroitement liés aux pensions alimentaires.

La perception automatique

Nous tenons à rafraîchir la mémoire de nos dirigeants qui s'étaient engagés à la mise en place d'un comité de suivi sur la perception automatique des pensions alimentaires. À notre connaissance, il ne semble pas que ce comité ait vu le jour ni qu'il soit en voie de se structurer. Nous croyons qu'un tel comité est important pour suivre l'évolution de ce dossier depuis sa mise en vigueur.

Les économies réalisées par la défiscalisation

Nous profitons de cette tribune pour réitérer nos demandes quant à l'utilisation des économies réalisées par la défiscalisation des pensions alimentaires. Nous voulons avoir

la confirmation que ces sommes seront bien retournées aux familles les plus démunies, qu'elles serviront à alléger le système en privilégiant la médiation ainsi que d'autres mesures visant à déjudiciariser le système dans son ensemble. De plus, nous aimerions que le gouvernement se penche d'une façon plus concrète sur les dossiers des femmes ayant accumulé des dettes fiscales en appuyant en toute bonne foi et en étant solidaires à la démarche entreprise par Susan Thibaudeau.