



Ministère de la Justice
Canada

Department of Justice
Canada

**STRATÉGIE DU DROIT DE LA FAMILLE AXÉ SUR L'ENFANT
ÉVALUATION SOMMATIVE
Rapport final**

Juin 2008

**Division de l'évaluation
Bureau de la gestion de la planification stratégique et du rendement**

Canada

TABLE DES MATIÈRES

SOMMAIRE.....	I
1. INTRODUCTION.....	1
1.1. Contexte et objectif de l'évaluation sommative.....	1
1.2. Structure du rapport	2
2. CONTEXTE ET DESCRIPTION DE LA STRATÉGIE.....	3
2.1. Enjeux et tendances familiales.....	3
2.2. Droit de la famille et activités de justice familiale au Canada.....	5
2.3. Description de la Stratégie du droit de la famille axé sur l'enfant.....	7
3. MÉTHODOLOGIE D'ÉVALUATION.....	15
3.1. Objectifs d'évaluation.....	15
3.2. Conception et activités de recherche.....	15
3.3. Défis et limites méthodologiques.....	17
4. PERTINENCE DE LA STRATÉGIE.....	21
4.1. Pertinence des objectifs.....	21
4.2. Rôle du gouvernement fédéral	23
4.3. Observations et conclusions.....	24
5. MISE EN ŒUVRE	27
5.1. Conception et exécution.....	27
5.2. Mesure du rendement.....	31
5.3. Ressources financières	34
5.4. Observations et conclusions.....	36
6. RÉALISATION DES OBJECTIFS	37
6.1. Les besoins et l'intérêt supérieur des enfants	37
6.2. Résultats directs de la Stratégie	44
6.3. Pension alimentaire pour enfants et exécution des ordonnances alimentaires	49

6.4. Activités internationales.....	55
6.5. Information, communication et recherche	58
6.6. Leçons tirées	67
7. RENTABILITÉ.....	69
8. PRINCIPALES CONSTATATIONS, RECOMMANDATIONS, ET RÉPONSE DE LA DIRECTION	71

SOMMAIRE

1. Introduction

La Stratégie de justice familiale axée sur l'enfant¹ (SDFAE ou la Stratégie) est une initiative quinquennale lancée en 2003 qui doit prendre fin le 31 mars 2008. Au cours des deux dernières décennies, le ministère de la Justice a lancé dans le domaine du droit familial plusieurs initiatives successives conçues pour aider les provinces et les territoires à créer et à améliorer les politiques et les services en droit de la famille et à permettre la collaboration dans ce domaine. La SDFAE représente des mesures permanentes dans ce domaine et mise sur les expériences et les succès réalisés dans le cadre des programmes et initiatives antérieurs.

L'objectif stratégique général de la Stratégie consiste à contribuer à l'élaboration et au maintien d'un système de justice familiale axée sur l'enfant qui :

- minimise l'effet potentiellement négatif de la séparation et du divorce sur les enfants;
- fournit aux parents les outils dont ils ont besoin pour conclure des ententes parentales qui sont dans l'intérêt supérieur de l'enfant;
- fait en sorte que le processus judiciaire soit moins contradictoire, les causes les plus difficiles seulement devant faire l'objet d'un procès².

Le droit de la famille au Canada est un domaine de compétence partagée entre les gouvernements fédéral et provinciaux/territoriaux. La Stratégie est mise en œuvre par la Section de la famille, des enfants et des adolescents (FEA) du ministère de la Justice au moyen de six unités qui collaborent à l'appui de la SDFAE. La Section FEA est chargée de la réforme

¹ Le titre initial pour cette initiative était « La Stratégie du droit de la famille axé sur l'enfant ». On a remplacé ce titre par « Stratégie de justice familiale axée sur l'enfant (SJFAE) » en 2003 pour mieux refléter l'ensemble des activités de l'initiative, comme le financement aux provinces et aux territoires, les communications, la vulgarisation juridique, la recherche, etc., et non pas seulement des modifications à la loi. Les documents officiels désignent la Stratégie par l'acronyme SDFAE, acronyme qui sera utilisé au long du présent rapport.

² Justice Canada (2004). *Cadre de gestion et de responsabilisation axé sur les résultats pour les tribunaux unifiés de la famille*.

législative et de l'administration du Fonds de la justice familiale axée sur l'enfant (FJFAE), tandis que les provinces/territoires sont responsables des questions de droit familial autres que le divorce et les biens, et que la conception et la prestation des services de justice familiale relèvent de leurs administrations respectives.

La Section FEA compte sur cinq domaines principaux d'activité pour appuyer la Stratégie, notamment :

- le droit de la famille;
- l'exécution des ordonnances alimentaires;
- l'élaboration de programmes (subventions et contributions);
- l'information juridique et la formation professionnelle;
- la recherche et l'évaluation.

Afin de répondre aux exigences du Secrétariat du Conseil du Trésor, la Section FEA devait procéder à une évaluation sommative de la SDFAE. L'évaluation était fondée sur plusieurs sources de résultats, quantitatives et qualitatives, y compris des enquêtes, des entrevues et des groupes de discussion de même que des sources de données, des documents et des écrits existants.

Le texte qui suit présente les points saillants des résultats de l'évaluation sommative de la SDFAE effectuée en 2007 au nom du ministère de la Justice.

2. Pertinence

Les trois objectifs généraux de la SDFAE continuent d'être pertinents, même s'il y a des domaines émergents qui nécessitent une meilleure compréhension et/ou un meilleur appui.

Les objectifs susmentionnés sont importants pour le maintien d'un système de justice familiale axée sur le client accessible au Canada, quoique le mode de réalisation des objectifs puisse varier selon les différents enjeux auxquels font face les familles en proie à une séparation ou à un divorce.

De façon générale, les familles canadiennes sont moins stables, les couples mariés se séparant ou divorçant plus tôt et les unions libres, qui ont tendance à durer moins longtemps que les

mariages, devenant de plus en plus courantes³. Selon le recensement de 2006, le nombre de familles dont les parents vivent en union libre a augmenté plus de cinq fois plus vite que le nombre de familles dont les parents sont mariés comparativement aux résultats du recensement précédent⁴. De 2001 à 2006, environ 2,0 millions de Canadiens ont mis fin à un mariage ou à une union libre⁵.

Récemment, des discussions portant sur le principe de l'intérêt supérieur de l'enfant tenues dans les médias et des rapports publiés dans des revues spécialisées se sont mis à inclure de plus en plus les cas d'adoption et les parents de même sexe de même que le nombre croissant de décisions en matière de garde où les juges accordent la garde conjointe sur le plan juridique⁶. L'augmentation de la représentation culturelle au sein de la société canadienne de même que celle des familles à antécédents culturels mixtes imposent des pressions supplémentaires sur le système de justice familiale sur le plan du règlement des différends. Les membres de la magistrature ont souligné que ces questions constituent, avec d'autres, des facteurs susceptibles de compliquer davantage les enjeux auxquels font face les familles en proie à une séparation.

Par conséquent, les familles ont besoin d'aide et de services pour les aider à s'attaquer aux enjeux plus complexes que comporte le processus de séparation et de divorce afin d'en minimiser l'effet négatif sur les enfants. Les professionnels du droit de la famille ont relevé parmi les domaines clés nécessitant de l'attention la garde et les droits de visite, le déménagement/la mobilité et la pension alimentaire au conjoint.

³ Statistique Canada (2007). *Vivre les transitions familiales : Résultats de l'Enquête sociale générale (Cycle 20)*.

⁴ Statistique Canada (2007). *Portrait de famille : Continuité et changement dans les familles et les ménages du Canada en 2006 : Portrait national : familles de recensement*. Récupéré le 13 septembre 2007 du site <http://www12.statcan.ca/francais/census06/analysis/famhouse/cenfam1.cfm>.

⁵ Statistique Canada (2007). *Vivre les transitions familiales : Résultats de l'Enquête sociale générale (Cycle 20)*.

⁶ Voir par exemple 1999. Shalansky, Catriona et. al. Abused women and child custody: the ongoing exposure to abusive ex-partners. *Journal of Advanced Nursing*. 2004. Jaffe, Peter and Crooks, Claire. Partner Violence and Child Custody Cases. A Cross-National Comparison of Legal Reforms. *Violence Against Women*. 2004. Rhoades, Helen and Boyd, Susan. Reforming Custody Laws: A Comparative Study. *International journal of Law, Policy and the Family*. 2004. Thompson, Rollie D.A. Movin' On: Parental Relocation in Canada. *Family Court Review*. 1998. Johnston, Janet and Girdner, Linda. Early Identification of Parents at Risk for Custody Violations and Prevention of Child Abduction. *Family Court Review*.

Le gouvernement fédéral a un rôle légitime et nécessaire de chef de file et de coordonnateur dans l'élaboration et la préservation d'une perspective nationale en matière de justice familiale.

Le droit de la famille, comme d'autres domaines du droit, est de compétence partagée entre les administrations fédérale et provinciales/territoriales. Par conséquent, la collaboration entre les provinces/territoires et le ministère fédéral de la Justice dans divers domaines constitue un important élément de la Stratégie. Les provinces/territoires se fient au gouvernement fédéral pour qu'il joue un rôle de coordonnateur et de chef de file dans le cadre des activités de justice familiale afin d'élaborer une perspective nationale sur le droit de la famille et faire en sorte que les services de justice familiale soient accessibles à tous les Canadiens dans l'ensemble des provinces et territoires.

On estime que le gouvernement fédéral a aussi un important rôle de chef de file à jouer dans le domaine de l'exécution des ordonnances alimentaires, tant sur le plan national qu'international. En ce qui concerne les activités d'exécution des ordonnances alimentaires, le gouvernement fédéral a joué un rôle de chef de file à l'échelle nationale en aidant les provinces/territoires à établir et étendre leurs propres systèmes d'exécution des ordonnances alimentaires. Il a joué aussi un tel rôle sur le plan international dans le cadre de l'élaboration d'une nouvelle Convention de La Haye sur les questions d'obligation alimentaire pour la famille et de l'établissement de nouveaux partenariats bilatéraux avec d'autres États.

3. Conception et exécution du programme

La poursuite, l'établissement et l'expansion d'un certain nombre de partenariats concertés constituaient un élément clé de la Stratégie.

La Stratégie a misé sur les succès et les expériences réalisés dans le cadre de quatre initiatives antérieures en droit de la famille qui ont été mises en œuvre au cours des deux dernières décennies. Plusieurs représentants fédéraux et provinciaux/territoriaux ont souligné que constituait un avantage essentiel de la Stratégie la capacité de miser sur les partenariats concertés entre le gouvernement fédéral, les provinces/territoires, les partenaires non gouvernementaux et les partenaires internationaux.

Le Comité de coordination des hauts fonctionnaires – Justice familiale (CCHF-JF) ainsi que ses sous-comités contribuent à la réalisation des objectifs de la SDFAE en servant de forum de discussion et de règlement des problèmes. En outre, le ministère de la Justice collabore

étroitement avec l'Agence du revenu du Canada (ARC) en ce qui a trait aux activités d'exécution des ordonnances alimentaires. Les représentants du ministère de la Justice ont souligné d'autres relations moins formelles, dont la bonne relation de travail existant avec l'Association du Barreau canadien et avec la magistrature. Des partenariats avec des organismes communautaires ont été établis en vue de la réalisation de séances et de programmes d'information en droit de la famille.

Le personnel de la Section FEA a aussi indiqué que des structures de communication améliorées et étendues de même que des partenariats nouveaux ou étendus constituaient des héritages qui se poursuivraient après l'expiration de la SDFAE en 2008.

La Stratégie de mesure du rendement et d'évaluation continue de poser problème sur le plan des rapports provinciaux/territoriaux.

Malgré les améliorations apportées aux activités de mesure du rendement et de rapport par les provinces/territoires, les lacunes sur le plan de l'information disponible indiquent qu'il continue d'y avoir place à amélioration. Les activités de collecte des données et de rapports doivent être simplifiées et rationalisées afin de permettre la collecte de données exhaustives et pertinentes. Des mesures d'amélioration de la qualité des données sur le rendement sont présentement en cours. Il faut souligner qu'à la création de la Stratégie, les activités de mesure du rendement et d'évaluation complètes constituaient de nouvelles exigences du Secrétariat du Conseil du Trésor.

4. Réalisation des objectifs

Les plans d'éducation des parents et les plans parentaux constituent des outils utiles qui aident les parents à comprendre les besoins des enfants et à s'y concentrer pendant et après la séparation/le divorce et qui favorisent l'utilisation des critères liés à l'intérêt supérieur de l'enfant.

Les résultats de l'enquête de suivi auprès des clients qui a été réalisée dans le cadre de l'évaluation sommative indiquent que les parents qui ont participé à des programmes d'éducation des parents étaient plus sensibles aux besoins de leurs enfants pendant la séparation/le divorce (83,6 %), comprenaient mieux l'approche axée sur l'enfant de règlement des différends (78,5 %) et étaient davantage sensibilisés à la façon de prendre des décisions axées sur l'enfant (75,2 %). Les avocats et les membres de la magistrature de même que des sources secondaires indiquent que les parents et les enfants semblent bénéficier des services et outils au moyen d'une amélioration de la connaissance/familiarité. Même s'il ne s'agit pas d'une exigence législative, il

y a des preuves indiquant que les enjeux se reflétant dans les critères proposés liés à l'intérêt supérieur de l'enfant sont de plus en plus examinés dans le cadre des services de justice familiale et des décisions judiciaires. Les données judiciaires indiquent que dans 83 % des causes, au moins un des enjeux que reflète le projet de critères liés à l'intérêt supérieur de l'enfant avait été pertinent pendant l'audience.

Les Lignes directrices fédérales sur les pensions alimentaires pour enfants continuent de contribuer à l'uniformité dans les dispositions de pension alimentaire pour l'enfant et doivent être réexaminées régulièrement.

Les intervenants ont déclaré que les Lignes directrices fédérales sur les pensions alimentaires pour enfants constituaient l'un des plus importants outils d'élimination de la subjectivité dans les décisions relatives aux pensions alimentaires pour enfants. Les lignes directrices de même que de nombreux documents d'éducation et d'information connexes ont aidé les familles canadiennes et les professionnels du droit de la famille à établir des niveaux appropriés de pension alimentaire pour enfants d'une manière uniforme et acceptée.

En général, les services de justice familiale soutenus au moyen de la SDFAE continuent de s'étendre et aident les familles à régler des différends sans s'adresser à la Cour.

De façon générale, la SDFAE a soutenu une tendance vers des procédures de droit familial plus concertées et moins contradictoires. Pendant la durée de la SDFAE, les provinces/territoires ont augmenté les services de justice familiale qu'ils offraient. Les rapports en provenance des provinces et des territoires indiquent que de 2003-2004 à 2006-2007, 71 services de justice provinciaux/territoriaux ont été accrus, 32 ont été lancés et 176 ont été maintenus.

Dans l'ensemble, on a souligné que des services comme la médiation et l'éducation des parents constituent des outils utiles et importants qui aident les parents à reconnaître les besoins de leurs enfants et à minimiser l'effet négatif de la séparation et du divorce sur eux. Toutefois, en raison de la complexité accrue des modalités en matière familiale et du nombre de clients qui se représentent eux-mêmes, la pression visant le règlement judiciaire des différends demeure. En outre, les professionnels du droit de la famille interrogés ont souligné que dans les cas de conflit élevé, l'intervention de la Cour est toujours nécessaire et doit se produire dès que possible afin de minimiser l'effet négatif sur les enfants.

1. INTRODUCTION

La Stratégie de justice familiale axée sur l'enfant⁷ (ci-après appelée la SDFAE ou la Stratégie) est une initiative quinquennale lancée en 2003 qui doit prendre fin le 31 mars 2008. Afin de répondre aux exigences du Secrétariat du Conseil du Trésor, la Section de la famille, des enfants et des adolescents (FEA) du ministère de la Justice devait effectuer des évaluations formative et sommative. L'évaluation formative a été effectuée au début de la mise en œuvre de la Stratégie, tandis que l'évaluation sommative devait être terminée vers la fin.

Ce rapport présente les principales constatations de l'Évaluation sommative de la SDFAE effectuée en 2007 au nom de la Division de l'évaluation du ministère de la Justice.

1.1. Contexte et objectif de l'évaluation sommative

Par opposition aux évaluations formatives, qui s'appuient sur les constatations de la recherche pour améliorer l'exécution et la mise en œuvre d'un programme, les évaluations sommatives mettent l'accent sur l'évaluation des résultats, des effets et de la rentabilité d'un programme ou d'une initiative après sa mise en œuvre. L'Évaluation sommative de la SDFAE est fondée sur le Cadre de gestion et de responsabilisation axé sur les résultats (CGRR) révisé de la SDFAE, sur le modèle logique et sur le cadre d'évaluation qu'a élaboré la Section FEA en 2006.

L'objectif énoncé de l'évaluation sommative comporte deux volets. Le premier objectif consiste à évaluer la mesure dans laquelle la Stratégie a atteint les résultats intermédiaires et définitifs énoncés dans le CGRR, notamment la pertinence, la conception et l'exécution, les résultats et la rentabilité de la SDFAE. L'objectif secondaire de l'évaluation consiste à déterminer si le mécanisme de mesure du rendement a fait en sorte que les données sur la mesure du rendement soient systématiquement recueillies, ce qui était une recommandation découlant de l'évaluation

⁷ Le titre initial pour cette initiative était « La Stratégie du droit de la famille axé sur l'enfant ». On a remplacé ce titre par « Stratégie de justice familiale axée sur l'enfant (SJFAE) » en 2003 pour mieux refléter l'ensemble des activités de l'initiative, comme le financement aux provinces et aux territoires, les communications, la vulgarisation juridique, la recherche, etc., et non pas seulement des modifications à la loi. Les documents officiels désignent la Stratégie par l'acronyme SDFAE, acronyme qui sera utilisé au long du présent rapport.

formative. Les résultats tirés de l'évaluation guideront le processus décisionnel et les orientations futures des activités du ministère de la Justice en droit de la famille.

Les activités de recherche entreprises pour l'évaluation comprennent des méthodes qualitatives et quantitatives. Les activités d'évaluation ont débuté en mars 2007 et ont pris fin en octobre de la même année. La complexité et la grande portée de la SDFAE a posé certains défis de recherche pour l'évaluation (indiqués à la section 3), mais reflètent le contexte dans lequel la Stratégie a été élaborée et mise en œuvre.

1.2. Structure du rapport

Le reste du rapport est structuré comme suit :

Section 2 : Contexte et description de la Stratégie

Section 3 : Méthodologie d'évaluation

Section 4 : Pertinence de la Stratégie

Section 5 : Mise en œuvre

Section 6 : Réalisation des objectifs

Section 7 : Rentabilité

Section 8 : principales constatations, recommandations, et réponse de la direction

2. CONTEXTE ET DESCRIPTION DE LA STRATÉGIE

La présente section du rapport indique le contexte des enjeux en droit familial au Canada et fournit une description détaillée de la SDFAE, notamment son mandat et ses objectifs, sa structure de gouvernance et ses activités.

2.1. Enjeux et tendances familiales

De façon générale, les Canadiens sont encore plus susceptibles d'être mariés que de vivre en union libre, mais il existe une tendance croissante en faveur de l'union libre. En fait, selon le recensement de 2006, comparativement aux données du recensement antérieur, le nombre de familles dont les parents vivent en union libre a augmenté plus de cinq fois plus vite que le nombre de familles dont les parents sont mariés⁸.

Autre tendance, le niveau d'instabilité des relations de couple est en croissance. Le recensement de 2006 a révélé que 8,1 % des gens âgés de 15 ans et plus étaient divorcés, soit une hausse de 7,7 % par rapport à 2001. De 2001 à 2006, environ 2,0 millions de Canadiens ont mis fin à un mariage ou à une union libre⁹. Malgré le fait que les mariages continuent d'être plus nombreux que les unions libres, le nombre total de séparations (y compris le divorce) était égal pour les deux groupes, ce qui indique que les unions libres sont moins stables que les mariages¹⁰. Les unions libres durent généralement moins longtemps que les mariages, soit une moyenne de 4,3 ans par rapport à 14,3 ans pour les mariages¹¹. La probabilité de séparation pour les premières relations est environ deux fois plus élevée pour les unions libres que pour les mariages

⁸ Statistique Canada (2007). *Portrait de famille : Continuité et changement dans les familles et les ménages du Canada en 2006 : Portrait national : familles de recensement*. Récupéré le 13 septembre 2007 du site <http://www12.statcan.ca/francais/census06/analysis/famhouse/cenfam1.cfm>.

⁹ Statistique Canada (2007). *Vivre les transitions familiales : Résultats de l'Enquête sociale générale (Cycle 20)*.

¹⁰ Ambert, AM (2005). *Divorce : Faits, Causes et Conséquences*. Récupéré le 13 septembre 2007 du site http://www.vifamily.ca/library/cft/divorce_05.fr.html.

¹¹ Statistique Canada (2007). *Vivre les transitions familiales : Résultats de l'Enquête sociale générale (Cycle 20)*.

(environ 62 % par rapport à 30 %)¹². La durée moyenne des mariages au Canada paraît demeurer relativement stable, voire même s'accroître légèrement¹³.

Il y a également eu une augmentation du nombre de parents seuls qui ne se sont jamais mariés, ce qui peut être attribué à l'augmentation des unions libres et de leur rupture postérieure et au fait qu'il est de plus en plus accepté d'avoir des enfants hors des liens du mariage¹⁴. Même si la majorité (80,1 %) des familles dirigées par un parent seul en 2006 a continué d'être composées de femmes et de leurs enfants, les familles dirigées par des hommes ont augmenté plus rapidement. De 2001 à 2006, le nombre de familles dirigées par le père seulement a augmenté de 14,6 % comparativement à une augmentation de 6,3 % pour les familles dirigées par la mère seulement.

Récemment, les discussions portant sur le principe de l'intérêt supérieur de l'enfant se sont mis à inclure de plus en plus les cas d'adoption et les parents de même sexe de même que le nombre croissant de décisions en matière de garde où les juges accordent la garde conjointe sur le plan juridique¹⁵. Le recensement de 2006 constituait la première fois où les couples de même sexe étaient comptés au Canada. Environ 45 300 couples de même sexe ont été intégrés au recensement, certains (moins d'un sur dix) de ces couples élevant des enfants au foyer¹⁶.

Tendance connexe, les pères participent de plus en plus à l'éducation de leurs enfants, ce qui découle de l'augmentation des modalités d'exercice conjoint du rôle parental parmi les couples en proie à une séparation ou à un divorce, selon lesquelles les tâches et les responsabilités liées

¹² Statistique Canada (2002). *La diversification de la vie conjugale au Canada (Enquête sociale générale – Cycle 15)*.

¹³ Ambert, AM (2005). *Divorce : Faits, Causes et Conséquences*. Récupéré le 3 décembre 2007 du site http://www.vifamily.ca/library/cft/divorce_05.fr.html.

¹⁴ Statistique Canada (2007). *Portrait de famille : Continuité et changement dans les familles et les ménages du Canada en 2006 : Portrait national : familles de recensement*. Récupéré le 13 septembre 2007 du site <http://www12.statcan.ca/francais/census06/analysis/famhouse/cenfam3a.cfm>.

¹⁵ Voir par exemple : Shalansky, Catriona et. al. Abused women and child custody: the ongoing exposure to abusive ex-partners. *Journal of Advanced Nursing*. 2004. Jaffe, Peter and Crooks, Claire. Partner Violence and Child Custody Cases. A Cross-National Comparison of Legal Reforms. *Violence Against Women*. 2004. Rhoades, Helen and Boyd, Susan. Reforming Custody Laws: A Comparative Study. *International Journal of Law, Policy and the Family*. 2004. Thompson, Rollie D.A. Movin' On: Parental Relocation in Canada. *Family Court Review*. 1998. Johnston, Janet and Girdner, Linda. Early Identification of Parents at Risk for Custody Violations and Prevention of Child Abduction. *Family Court Review*.

¹⁶ Statistique Canada (2007). *Portrait de famille : Continuité et changement dans les familles et les ménages du Canada en 2006 : Portrait national : familles de recensement*. Récupéré le 13 septembre 2007 du site <http://www12.statcan.ca/francais/census06/analysis/famhouse/cenfam2.cfm>.

au soin des enfants sont réparties entre les deux parents¹⁷. Moins de mères se font octroyer la garde unique à la suite d'un divorce que par le passé. En 2003, moins de la moitié (47,7 %) des décisions de divorce comportant la garde de personnes à charge ont octroyé la garde seulement à la mère, soit une diminution par rapport aux trois quarts (78,2 %) il y a 20 ans. Par opposition, la garde conjointe continue d'afficher une tendance à la hausse, la garde conjointe de 43,8 % des personnes à charge ayant été octroyée au père et à la mère en 2003¹⁸. Il faut souligner que la garde conjointe fait expressément référence aux droits et responsabilités de garde liés à la satisfaction des besoins, à la protection, à l'éducation et au soin de l'enfant et comporte généralement des modalités faisant en sorte que les deux parents participent aux décisions majeures touchant l'enfant même si l'enfant vit avec un parent la majorité du temps.

Manifestement, les organisations participant au système de justice familiale au Canada doivent continuellement modifier leurs activités, leurs programmes et leurs services de soutien pour répondre adéquatement aux besoins évolutifs des familles en proie à une séparation ou à un divorce, particulièrement à ceux des enfants en cause.

2.2. Droit de la famille et activités de justice familiale au Canada

Le droit de la famille au Canada est un domaine de compétence partagée entre les gouvernements fédéral et provinciaux/territoriaux. Par conséquent, il existe deux systèmes judiciaires parallèles, à savoir les cours supérieures fédérales dans les provinces et les territoires et les cours provinciales/territoriales, chaque cour ayant compétence sur certains aspects du droit de la famille. En vertu de la *Loi constitutionnelle de 1867*, le Parlement a compétence exclusive en matière de divorce, ce qui comporte les domaines incidents comme les obligations alimentaires et la garde, s'il y a lieu. La principale composante fédérale du système de droit familial du Canada est la *Loi sur le divorce*. La législation provinciale en droit de la famille couvre l'ensemble des questions liées à la séparation de couples non mariés de même que l'obligation alimentaire et la garde lorsqu'aucune demande de divorce n'est présentée. Les provinces/territoires ont aussi compétence sur des questions comme l'exécution des obligations alimentaires et autres, l'adoption, la protection de l'enfant, le changement de nom et les questions liées à l'administration des tribunaux. Chaque province/territoire adopte ses propres

¹⁷ Kruk, E. (2005). Shared Parental Responsibility: A harm reduction-based approach to divorce law reform. *Journal of Divorce & Remarriage*, 43 (3/4), 119-140.

¹⁸ Statistique Canada (2007). *Portrait de famille : Continuité et changement dans les familles et les ménages du Canada en 2006 : Portrait national : familles de recensement*. Récupéré le 13 septembre 2007 du site <http://www12.statcan.ca/francais/census06/analysis/famhouse/cenfam1.cfm>

dispositions en matière de droit de la famille et fournit sa propre forme ou combinaison de services de justice familiale en fonction des besoins locaux.

Selon cette division des responsabilités, le gouvernement fédéral ne fournit pas directement aux Canadiens des services de justice familiale; il s'agit d'une responsabilité provinciale/territoriale. Toutefois, le gouvernement fédéral s'est engagé à aider les provinces/territoires à élaborer, mettre en œuvre et préserver ces services. Par conséquent, la collaboration et la coordination des activités entre les administrations ont joué un rôle essentiel au cours de l'histoire des initiatives de justice familiale, dont la SDFAE.

Il faut considérer la SDFAE comme l'une des nombreuses stratégies mises en œuvre en matière de droit familial au Canada. Au cours des deux dernières décennies, le ministère de la Justice a lancé plusieurs initiatives successives d'aide et de collaboration avec les provinces/territoires dans le cadre de la création et de l'amélioration des politiques et services en droit familial. La SDFAE est la cinquième initiative fédérale consécutive dans le domaine du droit de la famille et a été élaborée à l'appui d'un système de justice familiale axée sur l'enfant. Voici les programmes/initiatives qui ont précédé la SDFAE, à savoir :

1. le premier Fonds d'exécution des pensions alimentaires de 1985 et 1992 (1,1 million de dollars au total);
2. le deuxième Fonds d'exécution des pensions alimentaires (s'inscrivant dans le Plan d'action du gouvernement du Canada pour les enfants – Grandir ensemble) de 1992 à 1997 (5,1 millions de dollars);
3. l'Initiative relative aux pensions alimentaires pour enfants, qui comprend un financement PT, le « Fonds de mise en œuvre et d'exécution des pensions alimentaires pour enfants » dans le cadre de l'Initiative de pension alimentaire pour enfants de 1996 à 2001 (63,6 millions de dollars);
4. la poursuite de l'Initiative relative aux pensions alimentaires pour enfants, y compris le Fonds de la justice familiale de 2001 à 2003 (29,9 millions de dollars).

La SDFAE représente les mesures permanentes du Ministère dans ce domaine et mise sur les expériences et les succès réalisés dans le cadre des programmes et initiatives antérieurs.

2.3. Description de la Stratégie du droit de la famille axé sur l'enfant

L'objectif stratégique général de la Stratégie consiste à contribuer à l'élaboration et au maintien d'un système de justice familiale axée sur l'enfant qui :

- minimise l'effet potentiellement négatif de la séparation et du divorce sur les enfants;
- fournit aux parents les outils dont ils ont besoin pour conclure des ententes parentales qui sont dans l'intérêt supérieur de l'enfant;
- fait en sorte que le processus judiciaire soit moins contradictoire, les causes les plus difficiles seulement devant faire l'objet d'un procès¹⁹.

Les familles en proie à une séparation ou à un divorce, dont les parents, les grands-parents et les membres de la famille élargie sont les bénéficiaires directs prévus de la SDFAE, particulièrement les enfants. La Stratégie soutient également les personnes et les organisations qui sont directement touchées par le droit de la famille et qui fournissent des services de justice familiale, notamment les professionnels du droit de la famille (p. ex., les juges et les avocats qui pratiquent en droit de la famille), les services de justice familiale provinciaux/territoriaux et les personnes qui les fournissent ainsi que les organisations faisant de la vulgarisation juridique et fournissant de l'information juridique.

À l'appui de ces objectifs, la SDFAE englobe un certain nombre de composantes et d'activités.

2.3.1. Les piliers de la Stratégie

À sa création, la SDFAE reposait sur trois piliers indépendants : la réforme législative, le financement des services de justice familiale provinciaux/territoriaux et l'expansion du Tribunal unifié de la famille (TUF). Dans le pilier de la réforme législative se trouvaient trois modifications prévues. Celles-ci ont été intégrées au projet de loi C-22 (12 décembre 2002), qui a été déposé en 2003.

Le projet de loi C-22 (12 décembre 2002) visait à modifier la *Loi sur le divorce* pour éliminer les termes « garde » et « accès » de la Loi aux fins de la détermination de l'exercice du rôle parental. Il proposait une terminologie fondée sur les « responsabilités parentales », dont les responsabilités décisionnelles comme les décisions relatives à la santé, à l'éducation et à

¹⁹ Justice Canada (2004). *Cadre de gestion et de responsabilisation axé sur les résultats pour les tribunaux unifiés de la famille*.

l'enseignement religieux de l'enfant de même que le temps passé à s'occuper des enfants, qui auraient été attribuées par le tribunal au moyen d'une « ordonnance parentale ». Le projet de loi C-22 (12 décembre 2002) prévoyait aussi l'introduction d'une liste de critères dont les tribunaux auraient dû tenir compte lorsqu'ils déterminent l'intérêt supérieur de l'enfant. Les autres réformes législatives proposées dans le projet de loi C-22 étaient notamment des modifications à la *Loi d'aide à l'exécution des ordonnances et des ententes familiales* (LAEOEF) et à la *Loi sur la saisie-arrêt et la distraction de pensions* (LSADP), qui visaient à fournir davantage d'outils et de meilleurs outils en ce qui concerne le repérage des personnes qui font défaut de payer une pension alimentaire pour enfants de même qu'une modification à la *Loi sur les juges* prévoyant l'expansion du Tribunal unifié de la famille, qui faisait partie du projet de loi C-51 déposé en 2005.

La composante de financement de la Stratégie que constituent les subventions et les contributions relève du pilier des services de justice familiale de la Stratégie. Le financement des services et programmes de justice familiale provinciaux/territoriaux est distribué au moyen du Fonds de la justice familiale axée sur l'enfant (FJFAE). La Stratégie vise cinq principaux types de services de justice familiale, à savoir les centres d'information en droit de la famille, les programmes d'éducation des parents, la médiation, les programmes d'exécution des ordonnances alimentaires et les services de nouveau calcul du montant des pensions alimentaires.

Le troisième pilier de la SDFAE était l'expansion du modèle de TUF. Le gouvernement fédéral a commencé à financer les TUF en tant que projets pilotes dans les années 1980 afin de rationaliser le système de justice familiale en regroupant en un seul niveau judiciaire les compétences fédérale et provinciale sur l'ensemble des questions de droit de la famille pour améliorer la qualité du service. Adoptée par certaines provinces, la notion de TUF se caractérise par un certain nombre d'éléments de prestation de services, notamment :

- un tribunal unique exhaustif ayant compétence sur l'ensemble des questions et des différends en matière de droit de la famille (p. ex., divorce, séparation, répartition des biens, pension alimentaire pour enfants, garde d'enfant, etc.);
- des juges spécialisés;
- une gamme de services de justice familiale aidant les familles à régler les différends hors cour.

Le projet de loi C-22 (12 décembre 2002) est mort au feuilleton en raison de la prorogation du Parlement en novembre 2003 et une fois de plus en 2005. Les modifications proposées n'ont pas

progressé comme prévu et l'élément de réforme législative de la SDFAE n'a jamais été déposé de nouveau.

Les réformes législatives n'ayant pas été adoptées et reconnaissant qu'il était improbable qu'elles soient déposées de nouveau au cours de la Stratégie, la Section FEA s'est adaptée et a étendu ses activités en vue de poursuivre son appui à la réalisation des objectifs de la Stratégie. Les objectifs initialement définis de la SDFAE sont demeurés intacts, mais le chemin y menant ainsi que les résultats immédiats prévus ont été modifiés en conséquence. Par conséquent, les services de justice familiale sont devenus la pierre angulaire de la SDFAE et les activités des diverses unités en place chargées de réaliser la Stratégie ont été modifiées de manière à soutenir cette orientation modifiée. Les changements d'orientation et d'activités de la Stratégie ont aussi donné lieu à une modification du CGRR et du modèle logique.

2.3.2. Gouvernance, structure et activités de la SDFAE

La SDFAE est réalisée sous la direction de l'avocat général principal de la Section de la famille, des enfants et des adolescents (FEA) du ministère de la Justice. Comme le résume le tableau 2-1, il y a cinq principaux domaines d'activités énoncés dans le modèle logique : politique en matière de droit de la famille; politique en matière d'exécution des ordonnances alimentaires; programmes de contribution; information juridique et formation professionnelle; recherche et évaluation²⁰.

Tableau 2-1 : Domaines d'activité de la SDFAE

Domaine de la SDFAE	Activités
Droit de la famille	<ul style="list-style-type: none"> • Élaborer des modifications législatives et réglementaires • Soutenir le contentieux • Examiner les conventions internationales • Modifications à la <i>Loi sur le divorce</i>
Exécution des ordonnances alimentaires	<ul style="list-style-type: none"> • Modifications à la LAEOEF et à la LSADP • Infrastructure fédérale d'exécution des ordonnances alimentaires • Coordonner les initiatives d'exécution (sur les plans national et international) • Soutenir le contentieux • Négocier une nouvelle convention internationale sur les obligations alimentaires

²⁰ Le modèle de TUF fait l'objet d'une évaluation sommative indépendante en cours au moment de l'étude de la SDFAE, de sorte que le présent rapport n'en traite pas.

Domaine de la SDFAE	Activités
Programmes de contribution	<ul style="list-style-type: none"> • Administrer le FJFAE • Élaborer et gérer des accords de financement pour les programmes et projets • Suivre le rendement/les résultats des activités des provinces/territoires et des organisations non gouvernementales (ONG)
Information juridique et formation professionnelle	<ul style="list-style-type: none"> • Fournir des documents et des ressources d'information et de vulgarisation juridiques
Recherche et évaluation	<ul style="list-style-type: none"> • Effectuer des enquêtes/études spéciales nationales • Donner des conseils sur l'élaboration de politiques et de programmes • Suivre et évaluer les progrès

Même si les activités relevant de chaque composante sont distinctes, l'approche intégrée d'équipe « multidisciplinaire » adoptée sous le régime des initiatives antérieures a été maintenue. Suivant cette approche intégrée, six unités de la Section FEA collaborent avec quatre autres unités du ministère de la Justice et une unité du Programme des tribunaux à l'appui de la SDFAE²¹. Voici les unités de la Section FEA :

- Administration;
- Politique en matière de droit de la famille;
- Mise en œuvre de la politique d'appui à l'exécution des obligations alimentaires;
- Élaboration de programmes;
- Recherche;
- Communications et information juridique;
- Services d'aide en droit familial (SADF).

Les activités (intrants) et les extrants associés à chacune des unités susmentionnées sont énoncées dans le modèle logique de la SDFAE figurant à l'annexe A. Le modèle logique énonce les liens entre les activités, les extrants, les résultats et les objectifs de la SDFAE.

²¹ Ministère de la Justice (mars 2006). *CGRR révisé pour la SDFAE*.

Voici les quatre autres unités participant à la Stratégie hors de la Section FEA :

- Services des affaires judiciaires, des cours et des tribunaux administratifs – ministère de la Justice : chargés d'assurer un soutien juridique et stratégique relativement aux réformes législatives visant l'expansion des TUF;
- Droit privé international – ministère de la Justice : chargé de la participation internationale du Canada à La Haye;
- Évaluation – ministère de la Justice : chargée des activités d'évaluation énoncées dans le CGRR;
- Centre canadien de la statistique juridique – Statistique Canada : chargé de l'élaboration et de l'établissement d'une ressource d'information nationale en droit de la famille et d'enquêtes.

2.3.3. Participation des provinces/territoires

Notamment en raison de la compétence partagée en droit de la famille, la collaboration entre les provinces/territoires et le ministère de la Justice a constitué un important élément de la Stratégie. Les provinces/territoires participent à une vaste gamme d'activités liées à la SDFAE, notamment la conception et l'exécution des services/programmes de justice familiale, la mise en œuvre des projets pilotes ainsi que la réalisation de documents de communication et d'activités d'éducation. Les provinces/territoires contribuent également à l'amélioration du système de justice familiale au moyen de la mise à l'épreuve d'approches nouvelles ou innovatrices de services de justice familiale et de mécanismes d'exécution au moyen des fonds fournis dans le cadre du FJFAE ainsi qu'au moyen de la formulation de recommandations d'améliorations de la législation fédérale sur l'exécution afin de rehausser la conformité aux obligations alimentaires. Depuis la mise en œuvre de la Stratégie en 2003, des demandes ont été reçues à l'égard de 12 projets pilotes, neuf ayant été acceptés, deux projets ayant été reportés et une demande ayant été rejetée. Au total, 2,05 millions de dollars ont été affectés à des projets pilotes lors de la durée de la Stratégie.

Plusieurs des programmes/services de justice familiale provinciaux/territoriaux réalisés sont financés en tout ou en partie par des fonds tirés du FJFAE. Pendant la durée de la Stratégie, 80 millions de dollars ont été affectés aux provinces et aux territoires en vue du soutien aux cinq domaines d'activités des services de justice familiale et des sept principaux domaines d'activités de financement. Les provinces/territoires bénéficiaires doivent consacrer au moins 60 % des fonds à des activités d'intégration, au moins 20 % à des activités d'exécution et environ de 5 % à

7 % à la recherche. Les fonds sont distribués proportionnellement au nombre d'habitants, certains rajustements étant apportés à l'affectation destinée aux petites provinces²².

Les exigences de rapports liés au FJFAE ont fait en sorte que les provinces/territoires ont participé activement à la stratégie de mesure du rendement et d'évaluation (SMRE) de la Stratégie, avec des exigences de rapports annuels pour chacun des sept principales architectures des activités de financement, de même qu'à d'autres activités de recherche/d'évaluation, telles que :

1. Coordination des activités de justice familiale comme les ententes parentales, la pension alimentaire pour enfants et l'exécution des ordonnances alimentaires;
2. Élaboration, exécution, amélioration et expansion d'activités et de services de justice familiale axée sur l'enfant innovateurs;
3. Élaboration, exécution et amélioration des mécanismes de règlement des différends en vue de la fixation, de la modification ou du nouveau calcul du montant de la pension alimentaire pour enfants;
4. Élaboration, amélioration et exécution d'activités innovatrices d'exécution des ordonnances alimentaires;
5. Mesures provinciales/territoriales visant l'établissement de la modification et de la reconnaissance intergouvernementale des ordonnances alimentaires;
6. Activités de recherche, d'analyse, de suivi et d'évaluation en matière de justice familiale;
7. Financement appuyant la sensibilisation et la compréhension du public à l'égard de la Stratégie (nouvelles dispositions législatives et services de soutien).

Les représentants provinciaux/territoriaux participent activement à un certain nombre de comités et de groupes de travail conjointement au ministère de la Justice, comme le Comité de coordination des hauts fonctionnaires – Justice familiale (CCHF-JF), ainsi qu'à un certain nombre de sous-comités connexes qui analysent les enjeux relatifs au droit de la famille et à son administration et agissent comme forums de discussion d'enjeux fédéraux-provinciaux-territoriaux communs dans ce domaine. Le Comité relève des sous-ministres fédéraux-

²² Ministère de la Justice (mars 2006). *CGRR révisé pour la SDFAE*.

provinciaux-territoriaux de la Justice. En outre, le Comité des directeurs du programme d'exécution des ordonnances alimentaires se compose principalement des directeurs provinciaux/territoriaux ainsi que d'un représentant fédéral. Ces comités et sous-groupes sont énumérés à l'annexe B.

La prochaine section fournit une vue d'ensemble de la méthodologie et des activités de recherche utilisées dans l'évaluation, suivie d'un certain nombre de sections expliquant en détail les principales constatations de l'évaluation.

3. MÉTHODOLOGIE D'ÉVALUATION

La présente section du rapport résume les objectifs, l'approche méthodologique et les activités de recherche entreprises en vue de la réalisation de l'Évaluation sommative de la SDFAE.

3.1. Objectifs de l'évaluation

L'évaluation sommative est fondée sur le CGRR révisé de la SDFAE, le modèle logique et le cadre d'évaluation élaboré par la Section FEA en 2006. L'objectif énoncé de l'évaluation sommative comporte deux volets. Le premier objectif consiste à évaluer la mesure dans laquelle la Stratégie a atteint les résultats intermédiaires et définitifs énoncés dans le CGRR afin de guider l'orientation de la participation future du Ministère dans le domaine du droit de la famille. L'objectif secondaire de l'évaluation consiste à déterminer si le mécanisme de mesure du rendement a fait en sorte que les données sur la mesure du rendement soient systématiquement recueillies, ce qui était une recommandation découlant de l'évaluation formative. Le cadre d'évaluation énonce quatre enjeux clés à examiner dans l'évaluation, à savoir : la pertinence, la conception et la prestation, la réalisation des objectifs et la rentabilité. Le cadre d'évaluation figure à l'annexe C.

3.2. Conception et activités de recherche

Comme le décrit la section 2, la SDFAE consiste en un certain nombre de composantes différentes qui, regroupées, visent la réalisation des principaux objectifs de la Stratégie. L'évaluation a utilisé plusieurs sources de résultats dans l'examen des résultats liés aux diverses activités entreprises par la Section FEA à l'appui de la Stratégie et a intégré ces constatations à l'évaluation de leur contribution collective à l'atteinte des objectifs de la Stratégie.

Deux types d'activités de recherche ont été effectuées, et elles sont souvent qualifiées de recherche principale et de recherche secondaire. La recherche principale comporte la collecte des données expressément aux fins de l'étude en cause (p. ex., au moyen d'enquêtes ou d'entrevues), tandis que la recherche secondaire comporte l'examen et l'analyse de l'information/des données

recueillies à d'autres fins, comme les données du recensement de Statistique Canada ou les renseignements administratifs liés au programme. Des méthodes quantitatives et qualitatives ont été utilisées.

Dans la présente étude, les activités de recherche principale comportaient une enquête de suivi auprès des clients menée auprès de 375 personnes qui ont utilisé des services de justice familiale, 51 entrevues avec une gamme d'intervenants clés, une enquête auprès de 69 personnes participant à la prestation de services de justice familiale, comme la médiation, l'éducation des parents, la gestion et le renvoi des causes, le nouveau calcul du montant des pensions alimentaires, des groupes de discussion avec des médiateurs ainsi que des études de cas d'initiatives de justice familiale exécutées par les provinces/territoires, comme l'indique en détail le tableau 3-1.

Tableau 3-1 : Sommaire des activités de recherche principale

Activités de recherche principale	Recherche terminée
Entrevues avec des intervenants clés	
<i>Représentants du Ministère</i>	8
<i>Représentants des P/T</i>	13
<i>Membres de la magistrature</i>	4
<i>Avocats</i>	8
<i>Experts</i>	8
<i>Autres</i>	10
Enquêtes de suivi auprès des clients	375
Enquêtes auprès des fournisseurs de service	69
Groupes de discussion avec des médiateurs	<ul style="list-style-type: none"> • Winnipeg (11 participants) • Victoria (5 participants) • Vancouver (4 participants)
Études de cas	<ul style="list-style-type: none"> • www.familieschange.ca (C.-B.) • Parenting from 2 Homes (Î.-P.-É.) • Unités de première ligne des services d'exécution des ordonnances alimentaires (Qc) • Facilitation des droits d'accès (Sask.) • Bureaux d'exécution réciproque des ordonnances alimentaires (Ont.)

Les activités de recherche secondaire ont comporté l'examen d'une vaste gamme de documents et de bases de données visant l'obtention de renseignements contextuels sur la SDFAE de même que de renseignements sur ses répercussions. En plus des documents expliquant en détail la Stratégie elle-même, comme le CGRR, des documents liés à diverses activités (p. ex., des

conférences et des réunions de comités) ont été fournis par les diverses unités à titre de preuves d'activités, d'extraits et de résultats. On a examiné des rapports de recherche et des écrits pour relever les enjeux auxquels font face les familles en proie à une séparation ou à un divorce, les tendances récentes chez les familles canadiennes et les approches de justice familiale adoptées dans d'autres pays.

Les sources de données secondaires et les rapports suivants ont aussi été examinés pour l'évaluation :

- Présentations au Conseil du Trésor;
- Rapports annuels provinciaux/territoriaux;
- Examen des dossiers judiciaires – 885 dossiers de divorce (687 ouverts avant 2002 et 198 ouverts après 2002);
- Enquête auprès des anciens clients – élaborée par l'Unité de la recherche et effectuée par les provinces;
- Enquête sur la pratique du droit de la famille au Canada, 2004 et 2006 – enquête auprès de certains professionnels du droit de la famille effectuée en 2004 (134) et en 2006 (164);
- Pensions alimentaires pour les enfants et le conjoint : les statistiques de l'Enquête sur l'exécution des ordonnances alimentaires (2005-2006);
- Sondage sur les tribunaux de la famille – analyse du nombre de dossiers, des caractéristiques des causes et des parties ainsi que des tendances de traitement pour les dossiers ouverts en 1997 dans certains tribunaux civils canadiens;
- Enquête sur la disponibilité des services en droit de la famille – répertoire des services et initiatives/programmes provinciaux/territoriaux de justice familiale;
- Enquête sociale générale – Cycle 20 – Statistique Canada;
- Recensement de 2006 – Statistique Canada.

3.3. Défis et limites méthodologiques

Le nombre de sources d'information utilisées et recoupées en vue de l'évaluation des résultats de la Stratégie ainsi que l'ampleur des échantillons pour un grand nombre de sources de données

constituaient un point fort de l'évaluation. Toutefois, les défis et limites méthodologiques suivants pour l'évaluation demeuraient.

3.3.1. Évaluation d'une Stratégie à plusieurs composantes

Certaines difficultés sont souvent inhérentes à l'évaluation de stratégies ou d'initiatives à plusieurs composantes et/ou d'éléments de programme ou de service. Comme il a déjà été mentionné, l'évaluation comportait l'élément clé que constituait l'examen des cinq services de justice familiale soutenus au moyen du mécanisme de financement de la justice familiale axée sur l'enfant et des activités/extrants des unités chargées de mettre la Stratégie en œuvre. Chaque unité est responsable d'un éventail d'activités et conserve de nombreuses sources d'information. Le cadre d'évaluation comportait un grand nombre d'indicateurs, en vue de permettre la saisie de toute la gamme d'activités de la Stratégie. Le défi consistait donc à établir les résultats collectifs liés aux nombreuses composantes de la SDFAE et à présenter un ensemble de constatations cohérent et intégré reflétant adéquatement la complexité et la grande portée de la Stratégie.

3.3.2. Attribution des résultats

L'évaluation a comporté le défi connexe que constituait l'incapacité de circonscrire la mesure dans laquelle les diverses activités fédérales et les divers mécanismes de financement fédéraux ont contribué aux résultats indépendamment des activités des provinces/territoires et des autres partenaires. En raison de la division des responsabilités en matière de justice familiale entre les gouvernements fédéral et provinciaux, les deux paliers de gouvernement contribuent au soutien du système de justice familiale. Par conséquent, de nombreux résultats liés à la SDFAE découlent d'un ensemble d'activités de plusieurs acteurs, de sorte qu'il est difficile d'établir la mesure dans laquelle la SDFAE a contribué à elle seule aux résultats. Ce problème se manifestait également dans le cadre de l'analyse de rentabilité étant donné que plusieurs des résultats ne pouvaient être attribués directement (ou seulement) à la Stratégie.

Le fait que la SDFAE suivait 18 années d'initiatives conçues pour étendre ou soutenir le système de justice familiale constituait une autre entrave à l'attribution des résultats directement à la Stratégie. Ces initiatives ont fourni un fondement sur lequel la Stratégie devait reposer, faisant ainsi en sorte qu'il était difficile de distinguer les effets de la SDFAE des effets des programmes antérieurs. L'évolution au fil du temps a été examinée dans les cas qui s'y prêtaient. De façon générale, les résultats de l'évaluation doivent être situés dans le contexte des initiatives antérieures en droit de la famille.

3.3.3. Lacunes sur le plan de l'information et limites des données

Comme le mentionne plus loin le rapport (voir la section 5.2), il y a des lacunes dans l'information sur la mesure du rendement en raison de problèmes liés à la SMRE et aux pratiques de rapports provinciales/territoriales. Par conséquent, il y a de nombreux domaines où seules des données partielles étaient disponibles. Il faut souligner que le CGRR et la SMRE venaient d'être lancés dans la fonction publique au moment de la création de la Stratégie, de sorte qu'on avait une expérience limitée dans leur élaboration et leur utilisation. Depuis lors, des améliorations ont été apportées dans de nombreux domaines.

Il existe également certaines limites liées à quelques sources de données. Par exemple, l'échantillon d'examen des dossiers judiciaires ne se voulait pas un échantillon représentatif, de sorte qu'il avait des limites sur le plan de l'application des résultats à l'ensemble des causes de divorce. En outre, les données relatives aux causes postérieures à la Stratégie n'étaient disponibles que pour deux sites, ce qui veut dire que toute comparaison entre une période antérieure et une période postérieure à la Stratégie peut être interprétée uniquement par rapport à ces deux sites. Toutefois, compte tenu de la taille de l'échantillon total et du nombre de sites visés par l'analyse préstratégique, ces données peuvent servir au soutien des constatations générales découlant des autres sources d'enquête et de résultats.

De même, l'Enquête sur la pratique du droit de la famille qui a été utilisée dans l'évaluation est fondée sur un échantillon des personnes qui ont participé au Colloque national sur le droit de la famille de la Fédération des ordres professionnels de juristes du Canada, de sorte qu'elle n'est pas représentative de l'ensemble des professionnels du droit au Canada. Cependant, à la lumière de ces limites à une interprétation plus généralisée des données disponibles, des sources ont été utilisées seulement relativement à d'autres sources de données en vue de l'obtention de données de soutien ou de confirmation.

4. PERTINENCE DE LA STRATÉGIE

Le cadre d'évaluation traitait de la pertinence au moyen des deux questions suivantes :

- Dans quelle mesure les objectifs et le mandat de la SDFAE sont-ils toujours pertinents?
- L'administration fédérale a-t-elle un rôle légitime et nécessaire à jouer relativement à la Stratégie?

Cette section présente les principales constatations relatives à ces deux questions d'évaluation.

4.1. Pertinence des objectifs

La structure et la dynamique familiales changent, les familles devenant de plus en plus fluides/moins stables et les familles reconstituées devenant plus complexes.

Les activités de justice familiale comme la SDFAE et les activités antérieures doivent être comprises et analysées dans le contexte d'un environnement de plus en plus complexe. Comme l'illustre la section 2.1, la structure familiale a changé au cours des dernières décennies. Les familles sont de moins en moins stables et de plus en plus complexes, sur le plan de la structure, en raison d'un plus grand nombre d'unions libres, des familles reconstituées à plusieurs niveaux et des considérations culturelles. Ces tendances ont fait augmenter la complexité des enjeux en droit de la famille.

Plusieurs des professionnels du droit de la famille interrogés ont formulé des commentaires sur la complexité croissante des structures familiales. Les familles reconstituées deviennent plus courantes et plus diversifiées au fil de l'augmentation des taux de séparation et de l'augmentation de la complexité des antécédents conjugaux, reflétant plusieurs relations/séparations antérieures. La complexité croissante des questions de garde et de droits de visite est inhérente à l'augmentation de la complexité des structures familiales comportant de nombreux niveaux de famille élargie. Comme l'ont souligné plusieurs intervenants clés interrogés, la mosaïque culturelle du Canada contribue aussi à la complexité des enjeux auxquels font face les familles

en proie à une séparation ou à un divorce, particulièrement celles dont les antécédents culturels sont mixtes. Les enjeux de mobilité et de déménagement sont devenus très compliqués lorsque les parents ont vécu dans différents pays parmi des cultures différentes.

Un membre de la magistrature et plusieurs médiateurs et avocats interrogés pour l'évaluation ont fait valoir qu'il y avait eu une augmentation des causes familiales où les parents n'avaient jamais vécu ensemble, compliquant ainsi le règlement des questions de garde et de droits de visite. En outre, la séparation ou le divorce touche souvent de jeunes enfants, dont plusieurs font face à un avenir parsemé de plusieurs brisures familiales, alors que les deuxième et troisième relations sont plus fréquentes²³. La probabilité que les femmes subissent deux séparations devrait augmenter, 14,8 % des femmes dans la quarantaine et 13,2 % des femmes dans la trentaine devant subir au moins deux séparations²⁴. De 1995 à 2001, le nombre de familles reconstituées a augmenté de 16,7 %, passant de 430 500 à 503 100²⁵. Les membres de la magistrature et les médiateurs ont fait remarquer que les ententes d'exercice conjoint du rôle parental peuvent être plus difficiles à négocier ou à régler que les ententes prévoyant qu'un parent est le principal pourvoyeur de soins.

Les intervenants clés estimaient aussi que les causes de droit familial sont davantage compliquées par les questions financières auxquelles font face les familles en proie à une séparation ou à un divorce, particulièrement en ce qui a trait à la récente augmentation importante des coûts de logement dans les centres urbains. Les membres de la magistrature et les médiateurs ont souligné que les familles éprouvent de plus en plus de difficultés financières et font face à une pénurie de services d'aide juridique en matière familiale, de sorte qu'il est plus difficile d'obtenir de l'aide juridique.

Les membres de la magistrature et les avocats de droit familial interrogés estimaient que le nombre de parties se représentant elles-mêmes dans le système de justice familiale augmentait. Les données tirées de l'analyse des dossiers judiciaires indiquent que dans près de la moitié (46,9 %) des causes de divorce, au moins une des parties se représentait elle-même. Globalement, dans 7,9 % des causes, les deux parties se représentaient elles-mêmes et dans 39 % des causes, une partie se représentait elle-même, les hommes étant plus susceptibles que les femmes de se représenter eux-mêmes. (Il faut toutefois souligner que ces causes comprennent celles où une demande conjointe est déposée ou les parties ont conclu leur propre convention; c'est-à-dire les causes où les deux parties n'ont pas nécessairement besoin d'un avocat.)

²³ Statistique Canada (2002). *La diversification de la vie conjugale au Canada (Enquête sociale générale – Cycle 15)*.

²⁴ Idem

²⁵ Idem

Dans l'ensemble, les objectifs et le mandat de la SDFAE continuent d'être pertinents.

Les membres de la magistrature et les médiateurs interrogés pour l'évaluation étaient unanimes pour dire que les objectifs énoncés de la SDFAE continuent d'être très pertinents pour les familles qui font face à une séparation ou à un divorce aujourd'hui, étant donné le nombre croissant d'enfants qui subissent une rupture familiale à un plus jeune âge²⁶. L'enquête auprès des fournisseurs de services de justice familiale en apporte d'autres preuves, les répondants estimant généralement que les cinq services de justice familiale soutenus au moyen du FJFAE sont pertinents ou très pertinents pour les objectifs de la SDFAE, en particulier la médiation et les programmes d'éducation des parents, comme l'indique le tableau 4-1.

Tableau 4-1 : Pertinence des cinq services de justice familiale financés pour les objectifs de la Stratégie (% pertinent/très pertinent)

Objectif	Éducation des parents	Médiation	CIDF	Nouveau calcul	PEOA
Minimiser l'effet négatif de la séparation ou du divorce sur les enfants	84,0 %	88,4 %	59,4 %	65,2 %	69,5 %
Conclure des ententes parentales dans l'intérêt supérieur de l'enfant	85,5 %	89,8 %	68,1 %	53,6 %	55,1 %
Rendre moins contradictoire le processus de règlement des différends	81,2 %	81,2 %	62,3 %	63,7 %	59,4 %

Source : Enquête auprès des fournisseurs de service (Malatest & Associates); n = 69

4.2. Rôle du gouvernement fédéral

Le gouvernement fédéral joue un rôle de chef de file dans l'élaboration et la préservation d'une perspective nationale en matière de justice familiale.

Tant les représentants des provinces/territoires que les représentants fédéraux ont déclaré que le gouvernement fédéral joue un rôle de chef de file dans l'élaboration et le maintien d'une perspective nationale en matière de justice familiale. Les intervenants clés ont indiqué un certain nombre de façons par lesquelles le gouvernement fédéral joue un important rôle dans le système de justice familiale du Canada, en plus de ses responsabilités constitutionnelles à l'égard du

²⁶ Statistique Canada (2002). *La diversification de la vie conjugale au Canada (Enquête sociale générale – Cycle 15)*.

mariage et du divorce. Dans l'ensemble, on estimait que le gouvernement fédéral a un rôle légitime et nécessaire de coordonnateur et de financier au sein du système de justice familiale

La majorité des représentants fédéraux et provinciaux/territoriaux interrogés pour l'évaluation estimaient que le gouvernement fédéral agit comme chef de file sur le plan de l'établissement des orientations stratégiques et comme coordonnateur sur le plan de l'appui à la création d'une perspective nationale. La collaboration entre le gouvernement fédéral et les provinces/territoires était considérée comme un élément clé pour garantir une approche « nationale » de justice familiale. Le ministère de la Justice fournit également des orientations dans l'établissement de priorités et objectifs en matière de justice familiale et dans le soutien à certaines activités provinciales/territoriales. Plusieurs intervenants clés de divers groupes ont souligné que, sans la participation et le financement du gouvernement fédéral, de nombreux programmes et services provinciaux ne seraient pas offerts, à tout le moins sous leur forme actuelle. De façon générale, aider les provinces/territoires à fournir des services de justice familiale est considéré un élément essentiel de l'élaboration d'une perspective nationale en matière de justice familiale et du maintien d'un niveau de service minimal d'une administration à l'autre.

4.3. Observations et conclusions

À la lumière des résultats indiqués dans cette section, les observations et conclusions suivantes ont été formulées :

N° 1 : De façon générale, les objectifs de la Stratégie sont toujours pertinents.

N° 2 : Le gouvernement fédéral joue un rôle de chef de file à l'appui des activités des provinces et des territoires. La collaboration fédérale-provinciale/territoriale est absolument nécessaire comme appui et guide d'un système de justice familiale « national ».

N° 3 : L'instabilité croissante des familles renforce la nécessité d'un système de justice familiale qui continue de fournir le soutien nécessaire aux couples qui se séparent ou divorcent et à leurs enfants.

N° 4 : Les structures familiales de plus en plus complexes dans les familles reconstituées et multiculturelles compliquent les questions de garde et de droits de visite, ce qui confirme davantage la nécessité d'une approche intégrée globale de droit de la famille.

N° 5 : Même si de nombreuses questions sont ou ont été réglées dans le cadre de la Stratégie, les nouvelles tendances touchant la dynamique familiale doivent être mieux comprises pour cerner les besoins/enjeux des familles et s'adapter aux politiques et pratiques du système de justice familial.

5. MISE EN ŒUVRE

Quatre questions d'évaluation dans le cadre d'évaluation portent sur la mise en œuvre de la Stratégie. Les principaux domaines relevant de cet enjeu sont notamment la conception et l'exécution de la Stratégie ainsi que le suivi des enjeux de mesure du rendement relevés dans l'évaluation formative de 2005. Voici les questions d'évaluation propres à la mise en œuvre :

- Dans quelle mesure la SDFAE a-t-elle été mise en œuvre selon ce qui était prévu? A-t-il fallu adapter les objectifs et les processus de prestation de la Stratégie?
- Dans quelle mesure la stratégie de mesure du rendement a-t-elle été mise en œuvre? Dans quelle mesure les partenaires provinciaux/territoriaux et non gouvernementaux ont-ils fourni des renseignements sur le rendement au ministère de la Justice?
- Dans quelle mesure les activités de la SDFAE, des autres ministères fédéraux, des administrations et des autres partenaires sont-elles complémentaires? Y a-t-il eu des dédoublements?
- Des ressources financières suffisantes ont-elles été affectées à la réalisation de la Stratégie?

5.1. Conception et exécution

Même si certains éléments de la Stratégie n'ont pas pu être mis en œuvre comme prévu, les activités ont été réorientées tandis que les objectifs généraux sont demeurés les mêmes.

Comme il est indiqué dans la section 2, la Stratégie devait initialement reposer sur trois piliers indépendants, dont l'un était la composante législative. Toutefois, étant donné qu'il est devenu manifeste que la législation proposée ne serait pas adoptée pendant la durée de la SDFAE, la Section FEA a cerné des moyens non législatifs d'atteindre les objectifs de la Stratégie et a ensuite adapté les activités des unités participant à l'exécution de la Stratégie. La Section FEA a aussi modifié le modèle logique et le CGRR de la SDFAE de manière à refléter exactement les activités non législatives qui se sont poursuivies dans le cadre de la Stratégie. La présente évaluation sommative est fondée sur le modèle logique et le CGRR modifiés.

Les partenariats et les relations de travail concertées ont constitué un élément clé dans la mise en œuvre de la Stratégie.

Quelques représentants du ministère de la Justice ont souligné que l'approche d'équipe intégrée adoptée pour les stratégies antérieures en vue de l'exécution et du soutien de la SDFAE constituait un élément clé facilitant la coordination efficace des activités de la SDFAE par la Section FEA. L'approche concertée est soutenue en partie par un certain nombre de processus et de structures de partage de l'information/de collaboration.

Dans l'ensemble, les représentants du ministère de la Justice et des provinces/territoires interrogés estimaient que le CCHF-JF et ses sous-comités et groupes de travail contribuaient à la réalisation des objectifs de la SDFAE en servant de forum de discussion et de règlement des problèmes. Les exigences de rapport annuel des provinces/territoires concernant les résultats et les sept domaines d'activités de financement soutiennent également les partenariats sur le plan du partage de l'information/des données, dans le cadre de la composante IJF de la Stratégie. En outre, le ministère de la Justice collabore étroitement avec l'Agence du revenu du Canada (ARC) en ce qui a trait aux activités d'exécution des ordonnances alimentaires, y compris l'utilisation des bases de données pour retracer les personnes en défaut d'exécution des obligations alimentaires ainsi que le détournement des revenus fiscaux payables au défaillant. Les représentants du ministère de la Justice ont souligné d'autres relations moins formelles, dont les bonnes relations de travail avec l'Association du Barreau canadien et avec la magistrature.

Un certain nombre de partenariats établis dans le cadre d'initiatives antérieures se sont poursuivis et de nouveaux partenariats ont été élaborés entre la Section FEA, les autres ministères fédéraux, les gouvernements provinciaux/territoriaux et les organisations non gouvernementales. Voici des exemples de partenariats et de collaboration :

- partenariats avec des organisations communautaires pour la tenue de séances d'information et l'exécution de programmes en droit de la famille comme le partenariat avec la Law Courts Education Society (Société d'information sur les tribunaux) de la Colombie-Britannique visant l'élaboration d'une version cédérom des programmes d'éducation des parents;
- consultation avec la section Droit de la famille de l'ABC au sujet des modifications législatives;
- consultation entre les provinces/territoires au sujet d'enjeux particuliers, comme la garde et les droits de visite;

- création d'un comité de consultation (groupe de travail consultatif sur les enjeux en droit de la famille) composé de juges, d'avocats et de médiateurs reconnus dans leurs professions respectives;
- création de cinq nouveaux comités interministériels visant l'amélioration de la législation fédérale en matière d'exécution des ordonnances alimentaires.

Certains représentants provinciaux/territoriaux interrogés ont indiqué que ces relations donnaient lieu au résultat important que constitue le partage d'information qui se produit entre les provinces/territoires hors des divers comités. Par exemple, le site Web à l'intention des enfants et des adolescents de la Colombie-Britannique (www.familieschange.ca) a été conçu par la province, en partenariat avec la Law Courts Education Society de la Colombie-Britannique, et contient des renseignements généraux au sujet du droit de la famille provincial de manière à ce que le site soit applicable à l'échelle du Canada. Divers projets pilotes constituent d'autres moyens de partage d'expériences. Ces projets sont assujettis à des évaluations, et les rapports sont généralement rendus publics et/ou circulés entre les administrations. Au cours des entrevues avec divers fournisseurs de services de justice familiale et de professionnels du droit de la famille, plusieurs des intervenants clés ont fait part de leur intérêt à l'égard de ce qui se fait dans les autres provinces.

Les partenariats et les mesures concertées entre la Section FEA et les autres ministères fédéraux sont particulièrement importants pour les activités d'exécution.

Les représentants du ministère de la Justice estimaient que les activités entreprises dans le cadre de la SDFAE complétaient les activités d'autres ministères fédéraux. Cela était particulièrement vrai en ce qui concerne les activités d'exécution. Voici certains des avantages concrets dans le domaine de l'exécution qui ont découlé des activités de communication/liaison avec les autres ministères fédéraux et que les représentants du Ministère ont constatés :

- Élaborer un protocole sur le mode de traitement des demandes de passeport à l'intention des enfants/mineurs exigeant le consentement des deux parents;
- Travailler avec l'ARC pour maintenir l'intégrité et l'exactitude de la formule de pension alimentaire pour enfants;
- Travailler avec le ministère des Affaires étrangères et du Commerce international sur l'enlèvement international d'enfants;

- Travailler avec Citoyenneté et Immigration Canada (CIC) en vue d'empêcher les Canadiens en défaut de verser une pension alimentaire pour enfants de parrainer un immigrant;
- Travailler avec Ressources humaines et Développement social Canada pour repérer les débiteurs alimentaires en défaut qui ont trouvé un emploi;
- Conclure avec l'Agence des services frontaliers du Canada une entente permettant la saisie des documents de voyage dans les cas de défaut persistant d'exécution des obligations alimentaires.

Comme la collaboration entre le ministère de la Justice et les autres ministères fédéraux, le Québec a en place une approche concertée dans le programme de perception des pensions alimentaires, soit le *Fonds des pensions alimentaires*. Ce programme a été lancé en 1995 suivant l'adoption de la *Loi facilitant le paiement des pensions alimentaires*, qui s'applique à tous les jugements rendus à compter du 1^{er} décembre 1995. La Loi a mené à la création du *Fonds des pensions alimentaires*, administré par Revenu Québec en collaboration avec le ministère de la Justice. Revenu Québec participe afin de fournir son expertise en matière de perception des créances et, par conséquent, de faciliter le versement des pensions alimentaires. Le ministère de la Justice est chargé d'informer Revenu Québec de tous les jugements rendus qui prévoient une pension alimentaire depuis l'adoption de la Loi, qu'il y ait ou non un besoin d'exécution. On estime que les procédures du programme en matière de traitement de dossier et de communication rapide avec les clients constituent des caractéristiques innovatrices, de même que son approche « participative » selon laquelle les employeurs contribuent à la perception des versements réguliers et des arrérages de pension alimentaire.

Il ne semble pas y avoir de domaines où il y a un dédoublement ou un chevauchement important entre les activités des gouvernements fédéral et provinciaux/territoriaux.

De façon générale, les représentants du ministère de la Justice et des provinces/territoires estimaient que les activités entre les deux paliers de gouvernement ne se chevauchent pas. Les représentants provinciaux/territoriaux et fédéraux interrogés jugeaient que les activités financées par le gouvernement fédéral dans le cadre de la SDFAE complétaient leurs propres activités de justice familiale, celles des autres partenaires et celles des autres ministères fédéraux.

5.2. Mesure du rendement

Même s'il y a eu des améliorations dans les activités de mesure du rendement et dans les rapports de rendement de la part des provinces, des lacunes demeurent.

L'élaboration et la mise en œuvre du CGRR et des stratégies de SMRE pour les programmes publics étaient relativement nouvelles lorsque la SDFAE a été établie pour la première fois en 2003. En 2004, on a réalisé un projet d'évaluation des besoins afin de déterminer toute aide dont les provinces/territoires auraient besoin pour répondre aux exigences de mesure du rendement et de rapports de la SDFAE aux termes des accords de financement.

La consultation a suscité un certain nombre de recommandations, notamment la recommandation d'élaborer un outil de référence pour guider les provinces/territoires dans la collecte des données et les rapports. En réponse, l'Unité d'élaboration de programmes a produit le manuel sur la mesure du rendement pour aider les provinces/territoires à mieux déclarer les indicateurs de rendement. En plus du manuel, le personnel des unités de la recherche et d'élaboration de programmes est disponible pour aider les provinces/territoires à élaborer ou peaufiner leurs plans de mesure du rendement et d'évaluation et pour contribuer à l'élaboration des outils/approches de collecte des données.

Tous les représentants du ministère de la Justice qui ont formulé des commentaires s'entendaient pour dire qu'il y avait eu une amélioration de la qualité de l'information fournie par les bénéficiaires de fonds au cours des deux dernières années. Les représentants ont notamment donné comme exemple d'amélioration l'intégration d'un plus grand nombre de détails et d'activités d'évaluation dans les projets/programmes. Cette observation est appuyée en partie par la comparaison des données provinciales/territoriales soumises pour les exercices 2003-2004, 2004-2005 et 2005-2006, qui ont révélé que davantage de mesures ont été mises en œuvre dans toutes les provinces déclarantes et que les activités de mesure sont passées de l'étape d'élaboration à l'étape de la mise en œuvre.

Malgré les progrès réalisés, les représentants du ministère de la Justice estimaient qu'il y avait encore place à amélioration dans les activités SMRE des provinces/territoires. L'examen des dossiers de projet et des rapports annuels des provinces et des territoires a confirmé que les rapports SMRE sont en grande partie incomplets et ne permettent pas l'analyse exhaustive de l'état de la mesure du rendement dans les provinces/territoires. Adaptés aux différences provinciales/territoriales relatives aux programmes et à l'administration, les rapports sont très

différents et/ou sont trop incomplets pour permettre des conclusions uniformes sur les activités de mesure du rendement.

La SMRE est complexe, nécessitant un suivi et des rapports à l'égard d'un grand nombre d'indicateurs.

Des modèles logiques génériques et des SMRE ont été élaborés pour les cinq types d'initiatives principales financées par le FJFAE. Les provinces/territoires ont utilisé ces SMRE pour déterminer les indicateurs de rendement à mesurer et à déclarer. Dans l'ensemble, compte tenu de la complexité et de la grande portée de la Stratégie, le nombre de mesures que les provinces/territoires ont à déclarer à chaque année est élevé. La question de la mesure du rendement est davantage compliquée par le fait que chaque province/territoire met en œuvre sa propre version des SMRE et offre une combinaison unique de services de justice familiale de même que ses propres méthodes de gestion de l'information et de déclaration.

Importante leçon tirée dans le domaine de la mesure du rendement, le processus de déclaration doit être simple, clair et aussi normalisé que possible pour l'obtention de renseignements adéquats des provinces/territoires. Les représentants du ministère de la Justice ont indiqué qu'une initiative future devrait permettre l'élaboration d'un CGRR comportant des indicateurs moins nombreux, mais davantage interreliés et plus clairs.

Cela permettrait la rationalisation du processus et la réduction de l'information requise. Sont actuellement en cours des mesures de création d'une base de données qui soutiendra l'analyse exhaustive des activités permanentes de mesure du rendement et d'évaluation à l'avenir.

Les accords de projet pilote exigent qu'une évaluation soit effectuée à la fin du projet pilote et qu'elle contienne les résultats déclarés par les bénéficiaires de fonds. Des fonds pour la composante d'évaluation du projet pilote sont fournis pour contribuer au respect de cette obligation. Dans l'ensemble, la qualité de la recherche d'évaluation varie, mais bon nombre ne déclarent que le nombre d'utilisateurs et les niveaux de satisfaction. Peu appliquent une conception permettant une estimation rigoureuse de l'effet net, étant donné qu'il peut être difficile ou complexe d'appliquer une conception expérimentale ou quasi expérimentale. Quelques représentants du Ministère ont indiqué qu'en général, trop de données sur le processus sont recueillies plutôt que des données sur l'effet à long terme des services. Toutefois, comme l'indiquent les examens de l'évaluation et de la recherche menés à l'égard des services de justice familiale au Canada et à l'étranger, cette situation n'est pas inhabituelle étant donné que peu

d'évaluations s'appuient sur des conceptions méthodologiques rigoureuses pour mesurer les effets nets²⁷.

Par ailleurs, les ONG qui reçoivent des fonds en vue de la vulgarisation et de l'information juridiques et de la formation professionnelle (VIJ/FP) doivent déposer des rapports descriptifs ou narratifs sur l'utilisation des fonds à la conclusion du projet. Les représentants du ministère de la Justice ont souligné que les organisations non gouvernementales qui recevaient des fonds pour des projets VIJ/FP ont tendance à fournir des renseignements détaillés de qualité dans ces rapports.

Les problèmes de capacité nuisent aux efforts des provinces/territoires pour respecter les exigences actuelles de rapports.

Les représentants des provinces/territoires ont relevé un certain nombre de défis auxquels ils font face dans la collecte et la transmission des données et des autres renseignements (p. ex., rapports d'évaluation/de recherche) au ministère de la Justice, notamment le manque de temps pour effectuer le travail, les coûts liés à la collecte et à la communication de l'information, le manque de consultants ou d'experts ainsi que les questions éventuelles de protection des renseignements personnels. Plusieurs répondants ont mentionné que dans des administrations où il y a des tiers fournisseurs de services de justice familiale, ce sont des organisations engagées par contrat qui recueillent l'information, ce qui limite le niveau de contrôle que les provinces/territoires ont sur la collecte de renseignements. On a également souligné que certaines administrations n'ont aucun employé chargé expressément des activités de collecte et de communication des données.

L'Unité d'élaboration de programmes a fait face à certaines difficultés pour obtenir des renseignements des administrations, dont le manque d'uniformité des programmes et services offerts au pays ainsi que l'opinion ou la réaction des provinces/territoires à l'égard des exigences de rapports. Même si le manuel sur la mesure du rendement a été élaboré pour simplifier le processus de collecte d'information et de rapports, les exigences de la SMRE n'ont pas été favorablement accueillies par les provinces/territoires.

Un autre défi résidait dans le fait que même si les provinces/territoires fournissent souvent beaucoup de renseignements, il ne s'agit pas nécessairement des renseignements nécessaires au suivi et à l'évaluation du rendement. Les limites touchant la capacité et la résistance au changement peuvent empêcher certaines administrations de s'adapter au processus et de

²⁷ Ministère de la Justice (mars 2007). *Recension des écrits internationaux en matière de justice familiale*.

répondre aux besoins de mesure du rendement du gouvernement fédéral. Toutefois, on estimait que même si certains ne semblent pas comprendre l'avantage de la collecte de ces renseignements, les attitudes commencent à changer.

5.3. Ressources financières

L'information sur le budget annuel indique que des fonds suffisants ont été attribués à la réalisation de la Stratégie pour ce qui est de ses besoins opérationnels, administratifs et salariaux.

Au lancement de la SDFAE en 2003, l'affectation financière devait s'élever à 163 millions de dollars au cours de la période quinquennale. Sur le budget prévu, 28 % devait être consacré à l'expansion des TUF. Cependant, l'expansion des TUF ne s'est pas produite, de sorte que l'affectation budgétaire a été réduite de 46 863 010 \$. Ces rajustements ont entraîné une diminution globale de l'affectation financière à la Stratégie, qui est passée de la somme prévue de 163 M\$ à un peu plus de 128 M\$²⁸.

Le tableau 5-1 résume les ressources financières prévues et réelles affectées à l'application et à la gestion de la SDFAE pour chaque année de la Stratégie. On constate que des fonds supplémentaires ont été affectés aux P-T pour les projets supplémentaires indiqués sous la composante IJF.

Tableau 5-1 : Prévisions et dépenses budgétaires (exercices 2003-2004 à 2007-2008)

Exercice	Affectation initiale	Budget modifié	Dépenses réelles	Dépenses réelles en pourcentage du budget modifié	Écart
2003-2004 ⁽¹⁾					
<i>F et E</i>	4 973 998	4 451 114	2 594 817	58,3 %	1 856 298
<i>Salaires</i>	4 220 755	--	3 857 196	91,4 %	363 559
Total pour 2003-2004	9 194 753	8 671 870	6 452 013	74,4 %	2 219 857
2004-2005 ⁽¹⁾					
<i>F et E</i>	4 408 676	3 901 576	2 610 055	66,9 %	1 291 521
<i>Salaires</i>	4 536 384	4 380 692	4 238 888	96,8 %	141 804
Total pour 2004-2005	8 945 060	8 282 268	6 848 943	82,7 %	1 433 325

²⁸ Ministère de la Justice (2006). *CGRR révisé pour la SDFAE*.

Exercice	Affectation initiale	Budget modifié	Dépenses réelles	Dépenses réelles en pourcentage du budget modifié	Écart
2005-2006 ⁽²⁾					
<i>F et E</i>	3 527 097	3 092 097	3 067 262	99,2 %	24 835
<i>Salaires</i>	4 507 198	4 368 199	4 472 503	102,4 %	(104 304)
Total pour 2005-2006	8 034 295 \$	7 460 296 \$	7 539 765 \$	101,1 %	(79 469 \$)
2006-2007 ⁽³⁾					
<i>F et E</i>	2 434 375	2 050 375	2 302 017	112 %	(251 642)
<i>Salaires</i>	4 653 813	4 064 851	3 936 140	96,8 %	118 145
Total pour 2006-2007	7 088 188	6 115 226	6 238 157	102 %	(133 497)
2007-2008 ⁽³⁾					
<i>F et E</i>	2 524 726	2 086 716	2 011 918	96,4 %	74 798
<i>Salaires</i>	4 653 813	4 064 851	3 983 250	97,9 %	81 601
Total pour 2007-2008	7 178 539	6 151 567	5 995 168	97,4 %	156 399

⁽¹⁾ Source : Ministère de la Justice. Rapport d'étape au Conseil du Trésor sur l'année 1 et l'année 2 de la Stratégie du droit de la famille axé sur l'enfant; 2003-2004 et 2004-2005.

⁽²⁾ Source : Rapport d'étape au Conseil du Trésor sur l'année 3 de la Stratégie du droit de la famille axé sur l'enfant; 2005-2006.

⁽³⁾ Source : Ministère de la Justice, données du SIFM et du SGS

Environ les deux tiers du budget total de la Stratégie ont été consacrés aux provinces/territoires pour leur permettre de fournir, d'étendre ou d'améliorer leurs services de justice familiale.

Les fonds IJF distribués aux administrations au moyen du FJFAE sont fondés sur un modèle d'affectation élaboré par le CCHF-JF et approuvés par les sous-ministres fédéraux-provinciaux-territoriaux. Les subventions et contributions versées dans le cadre de l'IJF pour chaque année de la Stratégie sont résumées au tableau 5-2.

Tableau 5-2 : Affectation des subventions et contributions par exercice

Exercice	Subventions et contributions	Dépenses de la SDFAE	Subventions et contributions en pourcentage des dépenses totales de la SDFAE
2003-2004	15 159 000	25 385 447	63,7 %
2004-2005	16 079 500	25 012 113	64,3 %
2005-2006	16 244 855	24 218 359	67,1 %
2006-2007	16 050 027	23 627 967	67,9 %
2007-2008	16 050 027	23 128 246	69,4 %

Source : Ministère de la Justice, données du SIFM et du SGS

Au total, 2,05 millions de dollars ont été distribués pour des projets pilotes et une autre somme de 2,6 millions de dollars a été affectée à des organisations non gouvernementales pour des projets de VIJ/FP. Les fonds disponibles pour de tels projets ont été entièrement utilisés étant donné que toutes les ressources demandées par les organisations non gouvernementales admissibles aux fonds ont été approuvées et distribuées. Il faut souligner qu'en plus des fonds de formation professionnelle distribués pour des projets spéciaux, les provinces/territoires ont aussi consacré les fonds reçus dans le cadre du FJFAE à des activités de formation à l'intention du personnel et des professionnels de la justice familiale qui ont eu lieu dans leurs propres administrations.

5.4. Observations et conclusions

À la lumière des résultats indiqués dans cette section, les observations et conclusions suivantes ont été formulées :

- N° 6 : Les éléments de la Stratégie n'ont pas tous été mis en œuvre comme prévu. Toutefois, la Section FEA a été en mesure de réorienter ses activités et de modifier le CGRR pour soutenir les objectifs initiaux par d'autres moyens.
- N° 7 : Il faut une approche rationalisée de la mesure du rendement qui entraînera des données normalisées pertinentes facilement soutenables par les provinces/territoires de même que par le Ministère.
- N° 8 : Les provinces/territoires nécessitent une aide continue de la Section FEA à l'appui de leurs mesures de collecte et de communication des données.
- N° 9 : L'information du budget annuel indique qu'on a entièrement utilisé les ressources pour réaliser la Stratégie modifiée et aider les provinces/territoires à fournir, étendre et améliorer les services de justice familiale au Canada.

6. RÉALISATION DES OBJECTIFS

L'évaluation sommative est principalement axée sur les résultats de la SDFAE, de sorte qu'un certain nombre de questions d'évaluation comprises dans le cadre d'évaluation portaient sur la réalisation des objectifs de la Stratégie. Les résultats inattendus et les domaines qui ont bien fonctionné ou qui n'ont pas bien fonctionné (c.-à-d. les leçons tirées) ont aussi été analysés. En raison du grand nombre de questions d'évaluation élaborées en vue de l'évaluation de la réalisation des objectifs liés aux cinq principales composantes de la Stratégie, les constatations sont regroupées par thème et les questions pertinentes pour chaque thème sont présentées au début de chaque sous-section. Les observations et les conclusions sont aussi présentées par thème.

6.1. Les besoins et l'intérêt supérieur des enfants

Quatre questions d'évaluation portaient sur les résultats expressément liés à la minimisation des effets potentiellement négatifs de la séparation et du divorce sur les enfants et sur la transmission aux parents des outils dont ils ont besoin pour conclure des ententes parentales qui sont dans l'intérêt supérieur de l'enfant. Voici les quatre questions :

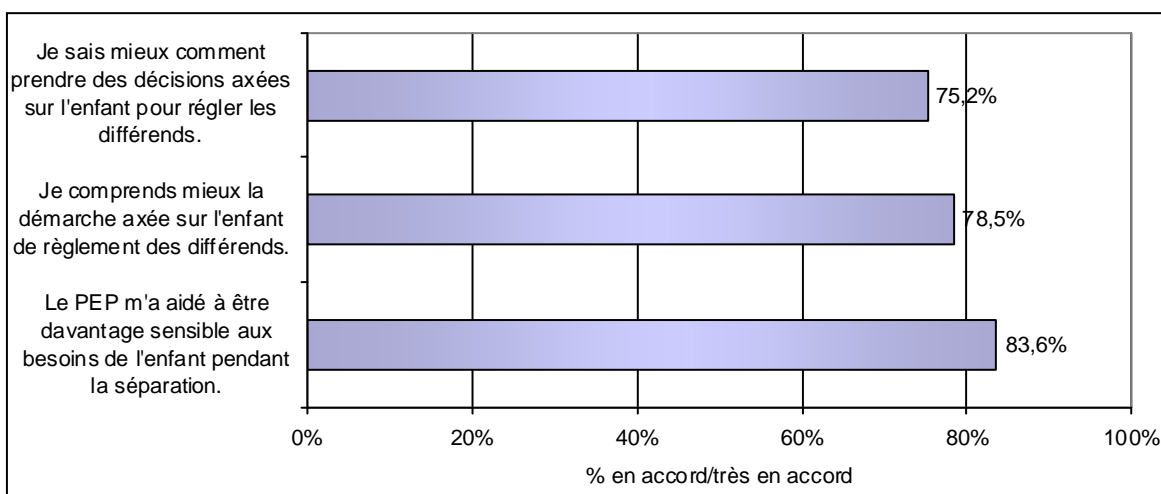
- Dans quelle mesure les décisions sont-elles prises en fonction des besoins de chaque enfant?
- Dans quelle mesure le principe du « meilleur intérêt de l'enfant » est-il mieux compris et utilisé dans les décisions prises par la collectivité juridique depuis décembre 2002, au moment où un projet de loi contenant une série de critères a été déposé?
- Les familles comprennent-elles mieux les besoins des enfants, la démarche axée sur l'enfant et l'exercice des responsabilités parentales après avoir fait appel aux services de justice familiale dans le cadre de projets financés par le FJFAE?
- Dans quelle mesure les parents ont-ils appliqué les connaissances et les habiletés acquises en suivant les programmes d'éducation des parents?

Voici les principales constatations liées à ces questions d'évaluation.

Les programmes d'éducation des parents augmentent la sensibilisation et la compréhension des parents à l'égard des besoins/questions de leurs enfants pendant et après la séparation ou le divorce.

Comme l'indique le diagramme 6-1, les résultats de l'enquête de suivi auprès des clients réalisée dans le cadre de l'évaluation sommative indiquent que les parents qui ont participé à des programmes d'éducation des parents étaient davantage sensibilisés aux besoins de leurs enfants pendant la séparation ou le divorce (83,6 %), comprenaient mieux la démarche axée sur l'enfant de règlement des différends (78,5 %) et savaient mieux comment prendre des décisions axées sur l'enfant (75,2 %).

Diagramme 6-1 : Sensibilisation et compréhension des parents à l'égard des besoins des enfants et de la démarche axée sur l'enfant

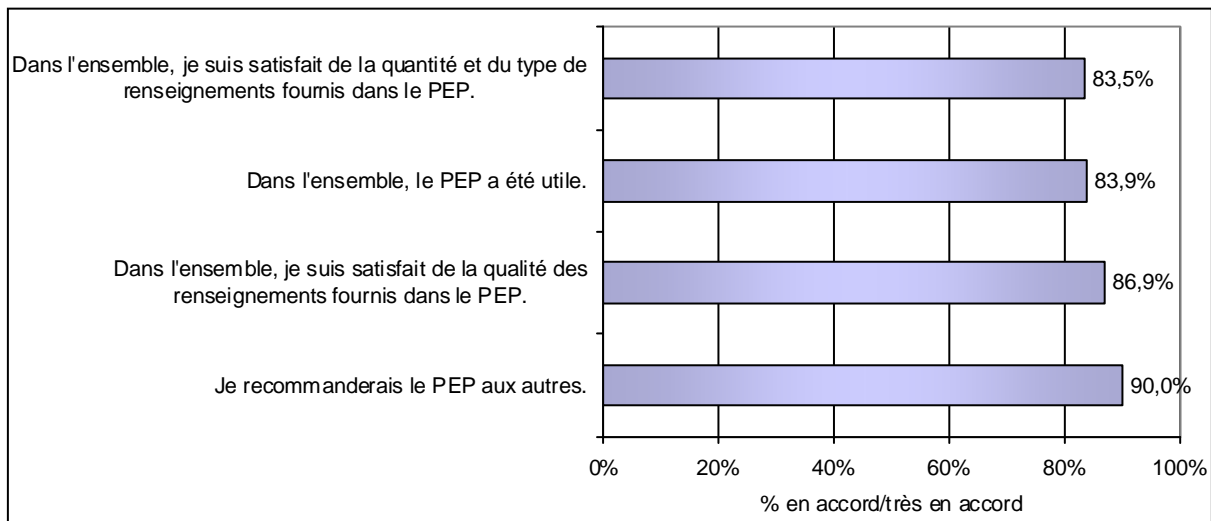


Source : Enquête de suivi auprès des clients; n = 298 (ne vise que les répondants qui ont participé à un programme d'éducation des parents).

De plus, les participants étaient satisfaits des programmes d'éducation des parents auxquels ils ont participé, ils les ont jugés utiles et les recommanderaient aux autres. Le diagramme 6-2 indique les notes de satisfaction et d'utilité accordées par les participants. Ces résultats sont compatibles avec ceux de nombreuses autres études/enquêtes qui ont examiné la satisfaction des participants à l'égard des programmes d'éducation des parents et des documents d'information²⁹.

²⁹ La *Review of Canada's "Family Justice Service" Evaluations* (Petrosino, 2005) a révélé des résultats positifs sur le plan de la satisfaction des clients à l'égard des programmes d'éducation des parents, comme de nombreuses études réalisées par les provinces/territoires.

Diagramme 6-2 : Notes des clients à l'égard des programmes d'éducation des parents



Source : Enquête de suivi auprès des clients; n = 298 (ne vise que les répondants qui ont participé à un programme d'éducation des parents).

Il faut souligner que les programmes d'éducation des parents sont différents d'une province ou d'un territoire à l'autre et même d'une région à l'autre à l'intérieur d'une province ou d'un territoire sur le plan du type de service offert et du mode d'exécution (fréquence et fournisseur). Étant donné le pourcentage élevé de répondants qui avaient une opinion favorable de l'éducation qu'ils ont reçue des parents, il semble que les niveaux de satisfaction sont élevés dans les différentes administrations.

Certains programmes d'éducation des parents s'adressent aussi aux enfants. Par exemple, le ministère des Services communautaires de l'Île-du-Prince-Édouard a lancé un projet pilote, intitulé « *Positive Parenting From Two Homes* » (Un rôle parental positif à partir de deux foyers), visant à fournir des séances d'information aux parents qui se séparent ou divorcent et/ou qui exercent actuellement leur rôle parental à partir de deux foyers. Le projet comporte un programme à l'intention des parents de même qu'un programme conçu expressément pour les enfants de parents qui se séparent ou divorcent. L'évaluation du projet pilote a révélé que le programme a atteint ses objectifs³⁰. Les parents étaient très satisfaits du programme et de ses facilitateurs et comprenaient mieux l'importance d'être sensibles aux besoins des enfants. Ils étaient davantage sensibilisés aux services de soutien et aux pratiques positives d'exercice

³⁰ Pour une vue plus globale de l'évaluation du programme, le lecteur est invité à consulter le rapport *Three-Year Evaluation of Positive Parenting from Two Homes - Final Report*, Brenda Bradford, Equinox Consulting Inc., décembre 2003.

conjoint du rôle parental, ils avaient moins recours à des pratiques négatives d'exercice du rôle parental et avaient moins de conflits entre eux, et ils étaient plus enclins à utiliser la médiation plutôt que de s'adresser aux tribunaux. Le résultat de l'étude indique que le programme a influencé positivement les participants et leurs enfants et qu'il a été considéré comme un outil d'éducation précieux.

Les plans parentaux peuvent être un outil utile pour que les parents demeurent concentrés sur les enfants pendant le processus de règlement des différends et par la suite.

Le plan parental constitue un élément essentiel de règlement des différends portant sur la garde des parents et leurs droits de visite à leurs enfants. Le plan parental reflète un délaissement d'une approche plus contradictoire de règlement des différends généralement liée au terme « ordonnance sur la garde et les droits de visite ».

L'enquête auprès des fournisseurs de services de justice familiale réalisée dans le cadre de l'évaluation indique que 78,3 % des fournisseurs de service répondants aident les parents à élaborer des plans parentaux. Ces répondants ont indiqué que, dans 43,6 % des cas, les parents élaborent des plans parentaux et que dans 63,4 % des cas où un plan parental est élaboré, il est mis en œuvre. Ces résultats sont semblables aux résultats de l'enquête auprès des anciens clients qu'a effectuée l'Unité de la recherche, où 44,3 % des clients interrogés ont déclaré avoir élaboré un plan parental dans le cadre des services de droit de la famille qu'ils ont reçus.

Les répondants à l'enquête auprès des anciens clients qui avaient élaboré un plan parental estimaient généralement que celui-ci les aidait à rester concentrés sur les besoins et les intérêts de leurs enfants, particulièrement en ce qui a trait :

- à l'avantage pour l'enfant de relations saines avec les deux parents (53 %);
- à la capacité de chacun de s'occuper de l'enfant et de combler ses besoins (50 %);
- aux besoins individuels de l'enfant (50 %);
- à la nature, à la force et à la stabilité de la relation entre l'enfant et ses frères et sœurs (49 %).

La majorité (84 %) des fournisseurs de services de justice familiale interrogés étaient en accord ou très en accord avec le fait qu'en raison du recours aux services de justice familiale, les parents savent mieux comment prendre des décisions axées sur l'enfant en matière d'ententes parentales.

Il y a des preuves indiquant que les critères liés à l'intérêt supérieur de l'enfant sont utilisés par les tribunaux et par les parents.

L'intérêt supérieur de l'enfant est un principe essentiel du droit de la famille au Canada depuis un certain temps. Ce principe a évolué en raison des considérations relatives au bien-être et à l'avantage de l'enfant qui ont été pour la première fois explicitement exprimées à la fin du XIX^e siècle. L'adoption du principe de l'intérêt supérieur de l'enfant a été graduelle, ayant été pour la première fois introduit en Ontario en 1978 dans la *Loi portant réforme du droit de la famille*. La *Loi sur le divorce* a adopté explicitement ce principe en 1986 pour l'appliquer dans les causes de garde et de droits de visite³¹. Avant 2002, le principe était indéfini, de sorte que chaque juge devait déterminer ce qui était dans l'intérêt supérieur de l'enfant dans une cause de garde. En 2002, on a proposé une liste de critères comportant plusieurs éléments à étudier lors de la détermination de l'intérêt supérieur de l'enfant, notamment :

- les besoins physiques, affectifs et psychologiques de l'enfant, dont son besoin de stabilité, compte tenu de son âge et du stade de son développement;
- les bienfaits pour l'enfant de l'établissement et du maintien de rapports solides avec chaque époux, et le fait que chaque époux est disposé ou non à encourager l'établissement et le maintien de tels rapports entre l'enfant et l'autre époux;
- l'historique des soins apportés à l'enfant;
- toute situation de violence familiale, y compris ses effets sur :
 - la sécurité de l'enfant et des autres membres de la famille;
 - le bien-être général de l'enfant;
 - la capacité de toute personne à l'origine de la situation de prendre soin de l'enfant et de répondre à ses besoins;
 - l'opportunité d'une ordonnance qui nécessite la collaboration des époux à l'égard de questions concernant l'enfant;
- le patrimoine et l'éducation culturels, linguistiques, religieux et spirituels de l'enfant, notamment si celui-ci est autochtone;

³¹ 2000. Bala, Nicholas. *The Best Interests of the Child in the Post-Modern Era: A Central but Paradoxical Concept*. Version modifiée d'un document présenté lors des conférences spéciales du Barreau du Haut-Canada en droit de la famille (intérêts supérieurs de l'enfant), récupérée le 4 juillet 2007 du site <http://law.queensu.ca/facultyAndStaff/facultyProfiles/bala/balaRecentPapers/balaBestInterests2000.pdf>

- le point de vue et les préférences de l'enfant, dans la mesure où ils peuvent être raisonnablement déterminés;
- tout plan élaboré pour les soins et l'éducation de l'enfant;
- la nature, la solidité et la stabilité du rapport de l'enfant avec chaque époux;
- la nature, la solidité et la stabilité du rapport de l'enfant avec ses frères et sœurs, ses grands-parents et toute autre personne qui compte pour lui;
- la capacité de chaque personne pouvant être visée par l'ordonnance de prendre soin de l'enfant et de répondre à ses besoins;
- la capacité de chaque personne pouvant être visée par l'ordonnance de communiquer et de collaborer à l'égard de questions concernant l'enfant;
- toute ordonnance judiciaire et toute condamnation criminelle qui sont liées à la sécurité ou au bien-être de l'enfant³².

Les données de l'examen des dossiers judiciaires indiquent que 83 % des causes de divorce examinées comportaient une référence aux critères liés à l'intérêt supérieur de l'enfant dans le contexte du droit fédéral et/ou provincial comme l'indique le tableau 6-1.

Tableau 6-1 : Causes faisant référence aux critères liés à l'intérêt supérieur de l'enfant

Caractéristiques de la cause	Nombre de causes	% du nombre total de causes
Causes comportant des plans parentaux ou des conventions de séparation	881	99,9 %
Causes visées par les critères liés à l'intérêt supérieur de l'enfant dans le cadre du droit provincial	729	82,7 %
Causes visées par les critères liés à l'intérêt supérieur de l'enfant dans le cadre du droit fédéral	730	82,8 %

Source : Examen des dossiers judiciaires; n = 886

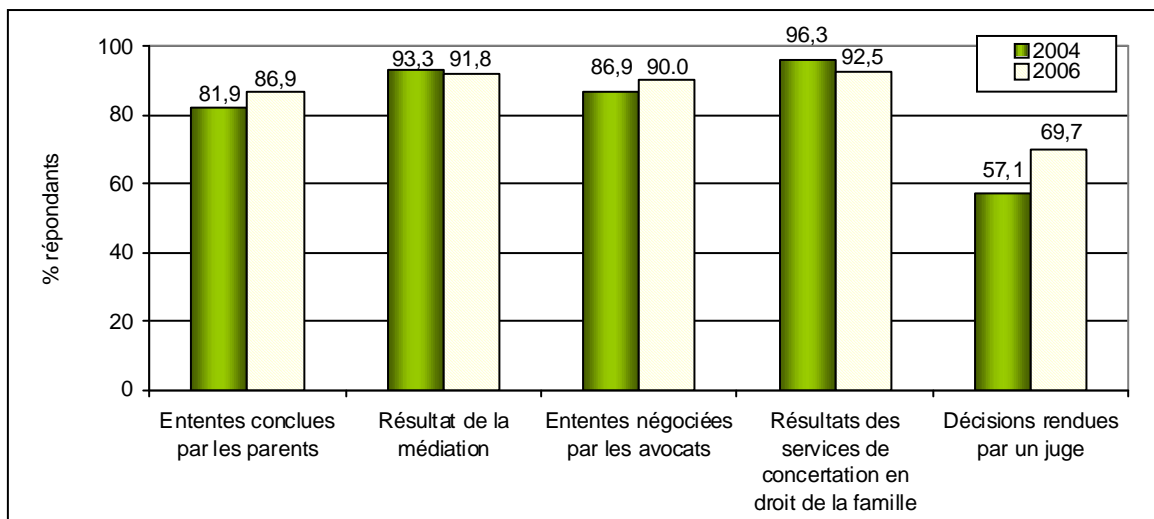
Les critères liés à l'intérêt supérieur de l'enfant les plus fréquemment utilisés ressortant de l'examen des dossiers sont les suivants :

- les besoins affectifs et psychologiques de l'enfant,
- les bienfaits des rapports avec les deux parents,
- la violence familiale et son effet sur l'enfant.

³² Voir la publication intitulée « *Le rôle parental après le divorce* » sur le site Web du ministère de la Justice au <http://www.justice.gc.ca/fr/ps/pad/about/index.html> téléchargée le 4 juillet 2007.

Certaines preuves indiquent que la connaissance et l'usage des critères liés à l'intérêt supérieur de l'enfant dans les causes de divorce ont augmenté depuis leur introduction comme projet de modifications, malgré le fait qu'ils n'ont jamais eu force de loi. Avant 2002, les critères liés à l'intérêt supérieur de l'enfant ont été mentionnés dans 92 % des causes de divorce recensées dans l'examen des dossiers judiciaires comparativement à 99 % après 2002³³. Il est cependant important de souligner que les questions d'intérêt supérieur de l'enfant étaient déjà très répandues devant les tribunaux avant leur proposition explicite dans le projet de loi C-22. On a également trouvé des preuves de connaissance accrue des critères dans les résultats de l'Enquête sur la pratique du droit de la famille au Canada effectuée en 2004 et en 2006³⁴. Comme l'indique le diagramme 6-3, la plus importante augmentation d'utilisation des critères liés à l'intérêt supérieur de l'enfant a été constatée dans les commentaires et les décisions formulés par les tribunaux (+12,6 %) et dans les ententes conclues par les parents eux-mêmes (+5,0 %).

Diagramme 6-3 : Conformité des ententes parentales à l'intérêt supérieur de l'enfant par type de processus de règlement



Source : Enquête sur la pratique du droit de la famille au Canada, 2006 et 2004.

Même si le projet de loi C-22 (12 décembre 2002) n'a pas été adopté, l'introduction des projets de critères liés à l'intérêt supérieur de l'enfant dans le cadre du projet de loi paraît avoir fait augmenter l'analyse des enjeux liés au principe. La base de données CanLII énumère au total

³³ Il faut souligner que ces résultats ne doivent pas être généralisés à l'extérieur des deux tribunaux pour lesquels il existe des données antérieures et postérieures.

³⁴ Paetsch, J., L. Bertrand, et N. Bala (2006). *La Stratégie de justice familiale axée sur l'enfant : Enquête sur la pratique du droit de la famille au Canada, 2005-2006*.

3 650 causes liées au principe de l'intérêt supérieur de l'enfant, dont plus de la moitié (1 939 causes, soit 53 %) ont été introduites depuis décembre 2002.

6.1.1. Observations et conclusions

À la lumière de la preuve présentée dans les paragraphes précédents, les observations et conclusions suivantes peuvent être formulées :

N° 10 : Malgré le fait que les critères liés à l'intérêt supérieur de l'enfant ne sont pas inscrits dans la législation, il semble y avoir une tendance vers le règlement des questions comprises dans les critères par les parents.

N° 11 : Les plans parentaux et les programmes d'éducation des parents constituent des outils susceptibles de servir à l'application des critères liés à l'intérêt supérieur de l'enfant.

N° 12 : Les programmes d'éducation des parents aident les parents à comprendre les besoins des enfants.

6.2. Résultats directs de la Stratégie

Un certain nombre de résultats ont été énoncés dans le modèle logique de la SDFAE. On a élaboré les six questions d'évaluation suivantes pour évaluer la mesure dans laquelle des résultats ont été atteints dans le cadre de la Stratégie :

- Les provinces et territoires ont-ils accru les services de justice familiale axée sur l'enfant depuis le lancement de la SDFAE?
- Pendant la durée de la Stratégie, les parents et les enfants ont-ils davantage fait appel aux services de justice familiale?
- A-t-on constaté une prise de conscience plus grande à l'égard de divers modes de détermination des modalités d'exercice des responsabilités parentales axées sur l'enfant?
- Dans quelle mesure les parents sont-ils satisfaits des programmes et des services qui leur sont offerts et sont offerts à leurs enfants?
- Dans quelle mesure les services de justice familiale ont-ils permis de résoudre et de clarifier les enjeux de droit de la famille hors du système de justice traditionnel?

- Dans quelle mesure les résultats obtenus grâce aux services de justice familiale peuvent-ils être attribués aux activités de la SDFAE?

Il y a eu une expansion des services de justice familiale offerts par les provinces/territoires pendant la durée de la SDFAE.

Les rapports provinciaux/territoriaux indiquent que de 2003-2004 à 2006-2007, 71 services de justice familiale ont été étendus, 32 nouveaux ont été introduits et 176 ont été maintenus, comme le résume le tableau 6-4. Au moment de l'évaluation, les données relatives à 2007-2008 n'étaient pas complètes.

Tableau 6-4 : États des services de justice familiale dans les provinces/territoires

État des SJF	2003-2004	2004-2005	2005-2006	2006-2007	Total
Étendus	19	15	15	22	71
Maintenus	30	48	51	47	176
Nouveaux	17	3	6	6	32
Total	66	66	72	75	279

Source : *Rapports annuels provinciaux/territoriaux.*

Les juges et les représentants provinciaux/territoriaux interrogés pour l'évaluation ont souligné que l'offre de services de justice familiale disponibles dans leur administration avait été étendue, en partie en raison du financement fédéral; c'est-à-dire que sans les fonds fédéraux, moins de services de justice familiale auraient été disponibles. De plus, on a aussi souligné que les fonds fédéraux ont eu un effet de levier, augmentant le soutien provincial/territorial à l'expansion des services de justice familiale dans certaines administrations.

Les données sur l'utilisation des services par les clients dans les provinces/territoires sont incomplètes. Des mesures d'amélioration de la qualité des données d'utilisation sont présentement en cours au ministère de la Justice, et on prévoit qu'une analyse exhaustive des données sur l'utilisation sera bientôt possible. À l'heure actuelle, seules les données relatives aux programmes d'exécution des ordonnances alimentaires et à la médiation permettent la comparaison de l'utilisation (nombre de clients), et ce, seulement pour certaines provinces et certains territoires (de 2003-2004 à 2005-2006). On a relevé les tendances suivantes dans les données disponibles³⁵ :

³⁵ Source : *Rapports annuels provinciaux/territoriaux.*

- l'augmentation de l'utilisation des services de médiation en Alberta, en Colombie-Britannique, au Nouveau-Brunswick, à l'Île-du-Prince-Édouard, à Terre-Neuve; la diminution de l'utilisation en Nouvelle-Écosse;
- aucun changement important d'utilisation des services d'exécution des ordonnances alimentaires en Alberta, en Colombie-Britannique, au Nouveau-Brunswick, à l'Île-du-Prince-Édouard, en Nouvelle-Écosse et en Saskatchewan.

Les données tirées de l'Enquête sur l'exécution des ordonnances alimentaires 2005-2006 dressent un tableau légèrement différent de l'exécution. Cette étude indique que le nombre de causes liées au programme d'exécution des ordonnances alimentaires a augmenté, par rapport à l'année antérieure, d'entre 1 % et 4 % dans quatre des sept provinces/territoires déclarants : Île-du-Prince-Édouard, Québec, Ontario et Yukon³⁶. Il faut souligner que les provinces/territoires n'ont pas tous fourni des statistiques sur le nombre de causes dans le cadre de l'enquête.

Les services de justice familiale aident les parties à régler plusieurs de leurs différends hors cour.

Les services de justice familiale aident les familles à régler et à préciser les différends, et les clients sont généralement satisfaits de l'aide qu'ils reçoivent. Dans l'ensemble, on a souligné que des services comme la médiation et l'éducation des parents constituent des outils utiles et importants qui aident les parents à reconnaître les besoins de leurs enfants et qui minimisent l'effet négatif de la séparation et du divorce sur les enfants. Les services de médiation peuvent souvent mener à des règlements hors cour. Par exemple, au Manitoba, sur les 309 dossiers fermés qui ont été traités au moyen du programme de médiation exhaustif depuis 2001 (au 30 juin 2007), 66,3 % ont donné lieu à une entente complète tandis que 20,4 % ont donné lieu à une entente partielle. C'est seulement dans 13,3 % des cas qu'aucune entente n'a été conclue³⁷. Les programmes d'éducation des parents font en sorte que les parties portent davantage attention à l'enfant et sont mieux informés des enjeux.

Les membres de la magistrature ont fait valoir qu'un des avantages des services de justice familiale réside dans le fait qu'avant de comparaître à la Cour, les parents comprennent mieux le système juridique ainsi que les démarches axées sur l'enfant de règlement des différends que par le passé. On a cependant ajouté que cette connaissance a souvent tendance à se limiter à la

³⁶ Source : *Centre canadien de la statistique juridique. Pensions alimentaires pour les enfants et le conjoint : Les statistiques de l'Enquête sur l'exécution des ordonnances alimentaires, 2005-2006.*

³⁷ Statistiques fournies par Justice Manitoba.

terminologie plutôt qu'à entraîner de véritables changements de comportement. Néanmoins, on estimait que l'amélioration de la connaissance des parties était liée aux services de justice familiale étendus à plusieurs endroits de même qu'à la disponibilité accrue de l'information et que ces services et cette information aidaient les familles à suivre le processus de règlement des différends, peu importe la voie choisie.

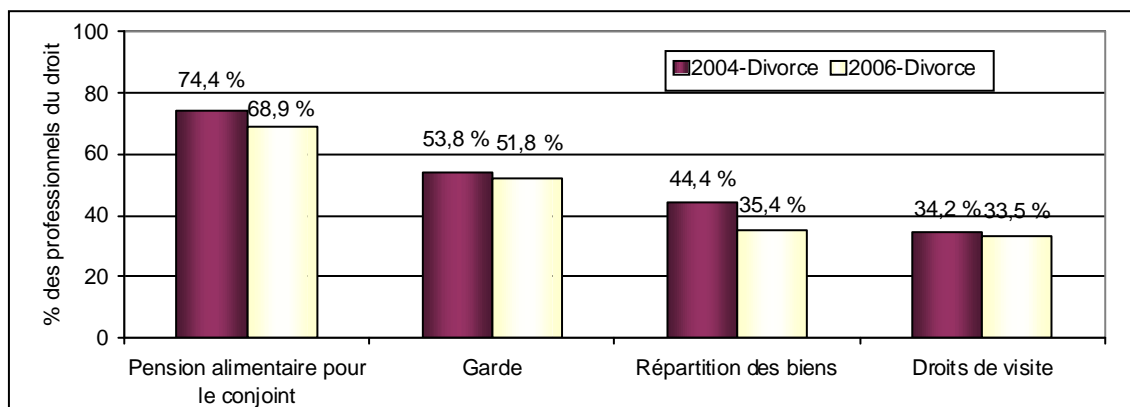
Le programme de facilitation d'accès (Access Facilitation Program), projet pilote du ministère de la Justice de la Saskatchewan, constitue un exemple de méthode unique visant à aider les familles à régler les différends ou à réduire les conflits sans recours aux tribunaux. Ce programme vise à aider les familles à faible revenu qui ont des problèmes ou des conflits liés aux droits de visite des parents. L'ensemble des composantes du programme sont conçues pour fournir aux parents des lignes directrices en matière de communication, des techniques de réduction et de règlement des conflits ainsi que de l'aide au règlement des questions de droits de visite afin de contribuer à l'élaboration d'un plan qui répond à la situation et aux besoins particuliers de chaque famille participante³⁸. Les résultats/effets du programme pilote ont été positifs. Du début de l'application du programme en juin 2006 jusqu'au 28 février 2007, 45 personnes au total ont communiqué avec le bureau de règlement des différends au sujet du programme (40 parents, 5 non-parents). Sur ceux-ci, la moitié a participé au programme du 1^{er} juin 2006 au 28 février 2007, avec un taux de réussite positif (règlement des différends sur les droits de visite) de 50 %.

Certains différends sont soumis aux tribunaux pour règlement plus fréquemment que d'autres.

Les professionnels du droit de la famille ont signalé une baisse générale de certains différends dans les causes de divorce entendues par les tribunaux de 2004 à 2006. Comme l'indique le diagramme 6-5, les questions liées à la répartition des biens ont diminué de 9,0 %, tandis que les questions de pension alimentaire pour le conjoint ont diminué de 5,5 %. Malgré la baisse des causes de pension alimentaire pour le conjoint, cette question, de même que la garde, sont considérées par les professionnels du droit de la famille comme étant les plus susceptibles de nécessiter une décision judiciaire dans les causes de divorce.

³⁸ Source : *Rapport intermédiaire 2006-2007 de Justice Saskatchewan* – p. 2.

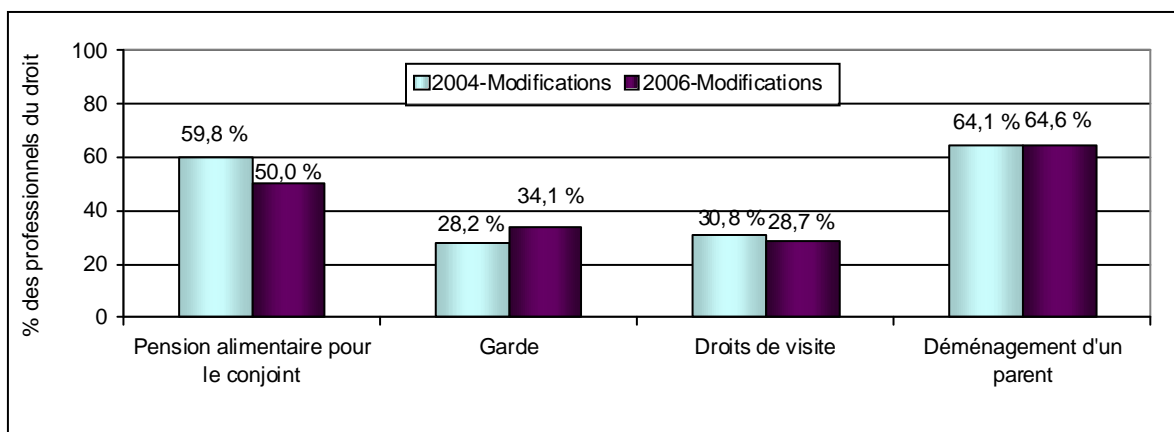
Diagramme 6-5 : Enjeux les plus susceptibles de nécessiter un procès/une décision judiciaire dans les causes de divorce



Source : Enquête sur la pratique du droit de la famille au Canada, 2006 (n = 164) et 2004 (n = 134).

Les types de différends qui font l'objet d'une nouvelle audience paraissent être quelque peu différents de ceux qui sont entendus au départ. Le diagramme 6-6 résume la fréquence déclarée selon laquelle les différends sont entendus dans les causes portant sur une demande de modification. Les professionnels du droit de la famille citent le plus souvent le déménagement d'un parent en tant que question complexe généralement réglée au moyen d'une décision judiciaire.

Diagramme 6-6 : Questions les plus susceptibles de nécessiter un procès/une décision judiciaire dans les causes de modifications



Source : Enquête sur la pratique du droit de la famille au Canada, 2006 (n = 164) et 2004 (n = 134)

Non seulement y a-t-il eu une délimitation des différends (c.-à-d. moins nombreux et plus précis) entendus par les tribunaux, mais il y a aussi des preuves indiquant que le délai de règlement des

causes de divorce a diminué. Avant la mise en œuvre de la Stratégie, la période moyenne écoulée entre la demande de divorce et son octroi pour toutes les causes était de 384 jours. La comparaison des causes antérieures et postérieures à la mise en œuvre de la Stratégie devant les deux tribunaux indique que le délai moyen requis a diminué de 18,6 %, passant de 345 jours avant 2002 à 281 jours après 2002.

Les professionnels du droit de la famille interrogés ont souligné que dans les situations très conflictuelles, l'intervention de la Cour est toujours nécessaire et doit avoir lieu dès que possible afin de minimiser l'effet négatif sur les enfants.

6.2.1. Observations et conclusions

À la lumière de la preuve qui précède, les observations et conclusions suivantes sont formulées :

N° 13 : Les services de justice familiale aident les familles à régler et à préciser les différends, et les clients sont généralement satisfaits de l'aide qu'ils reçoivent.

N° 14 : Le financement fédéral est important pour le maintien des services de justice familiale provinciaux/territoriaux existants, entraînant l'injection de fonds provinciaux/territoriaux supplémentaires et l'amélioration du système de justice familiale dans son ensemble.

N° 15 : Il est difficile d'attribuer des résultats propres à chaque cause directement à la SDFAE, mais il y a des indications selon lesquelles les activités fédérales ont contribué à un certain nombre de résultats comme l'accessibilité des services de justice familiale et le règlement moins contradictoire.

6.3. Pension alimentaire pour enfants et exécution des ordonnances alimentaires

Les questions d'évaluation suivantes portent sur les pensions alimentaires et l'exécution des ordonnances alimentaires :

- De quelle manière les Lignes directrices fédérales sur les pensions alimentaires pour enfants (LDFPAE) modifiées continuent-elles à aider au calcul des obligations alimentaires?
- Dans quelle mesure la composante d'appui à l'exécution des obligations alimentaires de la SDFAE a-t-elle favorisé l'amélioration de la conformité aux obligations alimentaires? Les activités fédérales d'exécution des obligations alimentaires ont-elles été améliorées grâce à la

SDFAE? Quel a été l'effet de l'aide fédérale en ce qui a trait à l'élaboration d'un système national d'appui à l'exécution des obligations alimentaires?

- Dans quelle mesure la législation fédérale en matière d'obligations alimentaires est-elle un complément aux mesures adoptées par les autres ministères fédéraux et les provinces/territoires ou un doublet de celles-ci? Existe-t-il des obstacles ou des facteurs qui ont nui à la réussite de la SDFAE?

Les Lignes directrices fédérales sur les pensions alimentaires pour enfants continuent à créer un système équitable, accessible et transparent de détermination des montants des pensions alimentaires pour enfants.

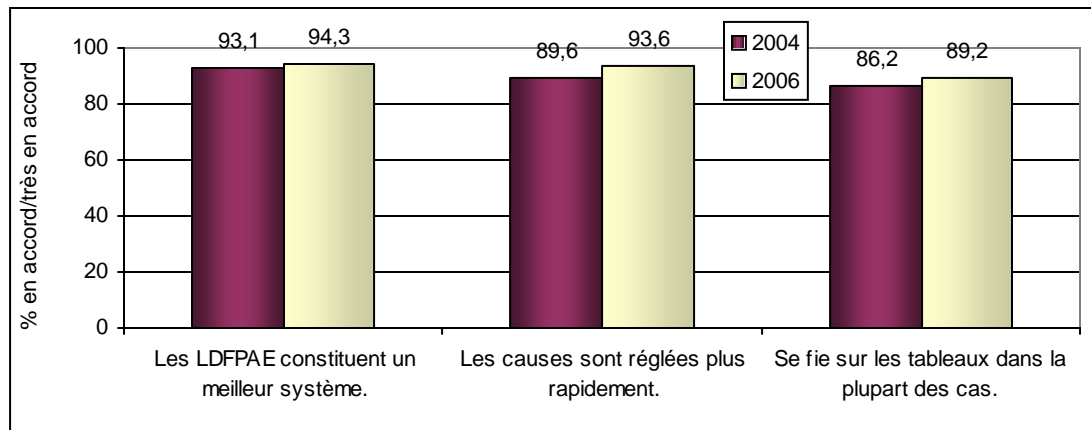
Les Lignes directrices fédérales sur les pensions alimentaires pour enfants (LDFPAE) sont considérées comme un succès essentiel dans le domaine du droit de la famille depuis leur mise en œuvre initiale en 1997. Les intervenants clés des gouvernements fédéral et provinciaux/territoriaux de même que les professionnels du droit de la famille au Canada ont indiqué que les LDFPAE avaient créé un système équitable et accessible de calcul des pensions alimentaires pour enfants, contribuant ainsi à la réduction des conflits entre les parents sur cette question.

Les différends en matière de pension alimentaire pour enfants ne figurent plus parmi les questions les plus susceptibles de nécessiter un procès, ce qui indique que les LDFPAE de même que les nombreux documents connexes, y compris un livret explicatif et des brochures d'information et des documents en ligne, et l'accès aux tableaux de même qu'à un calculateur en ligne ont servi d'outils d'amélioration de la compréhension des pensions alimentaires pour enfants par la population canadienne. On indique que les lignes directrices ont uniformisé davantage les décisions relatives aux pensions alimentaires pour enfants, éliminant ou réduisant considérablement les estimations dans l'établissement du montant de pension alimentaire à verser, ce qui a subséquentement contribué à la réduction des conflits. Ce faisant, les lignes directrices ont bénéficié à un éventail de personnes, y compris les parties, les avocats et les juges, de même qu'aux familles en général (en particulier les enfants).

La majorité des juges, des avocats et des professionnels du droit interrogés en 2004 et en 2006 considéraient les lignes directrices comme étant un succès et une amélioration par rapport au

système antérieur à 1997 de détermination des pensions alimentaires pour enfants. Plus de huit avocats ou juges interrogés sur dix ont signalé des effets/résultats positifs liés aux LDFPAE³⁹.

Diagramme 6-7 : Opinions des juges, des avocats et des autres professionnels du droit relativement aux Lignes directrices fédérales sur les pensions alimentaires pour enfants



Source : Enquête sur la pratique du droit de la famille au Canada, 2005-2006; n = 117 (2004) et n = 164 (2006).

Les provinces/territoires se fient au gouvernement fédéral pour obtenir des orientations et de l'aide dans la mise en œuvre de leurs propres activités d'exécution des ordonnances alimentaires.

Le principal objectif du Programme d'exécution des ordonnances alimentaires (PEOA) consiste à aider les créanciers alimentaires à percevoir leurs versements, particulièrement ceux qui éprouvent des difficultés à obtenir des versements réguliers. Des PEOA sont en place dans l'ensemble des provinces/territoires, mais ils ne sont pas uniformes en raison des différences entre les besoins locaux ainsi qu'entre les lois et politiques provinciales/territoriales. Ces différences sont notamment le profil des clients, les pouvoirs d'exécution prévus par la loi, les pratiques d'exécution, le processus d'inscription, le mode de traitement et d'enregistrement des paiements, les responsabilités des clients et la façon dont les dossiers sont fermés⁴⁰. Par exemple, en ce qui a trait à l'inscription des causes dans un PEOA, environ la moitié des provinces/territoires inscrivent les causes automatiquement lorsqu'une ordonnance alimentaire est rendue. Dans les autres provinces/territoires (Colombie-Britannique, Saskatchewan, Alberta, Yukon et Î.-P.-É.), l'inscription est facultative à moins que les bénéficiaires n'aient droit à l'aide

³⁹ Paetsch, J., L. Bertrand, et N. Bala (2006). *La Stratégie de justice familiale axée sur l'enfant : Enquête sur la pratique du droit de la famille au Canada, 2005-2006*.

⁴⁰ Source : Centre canadien de la statistique juridique. *Pensions alimentaires pour les enfants et le conjoint : Les statistiques de l'Enquête sur l'exécution des ordonnances alimentaires, 2005-2006*.

sociale. Aux termes de la SJFAE, du financement est fourni aux provinces/territoires pour qu'ils puissent améliorer leurs propres activités d'exécution.

Le gouvernement fédéral contribue aux mesures d'exécution des PEOA au moyen des activités de coordination de l'Unité d'exécution des ordonnances alimentaires, des lois fédérales, de la LAEOEF et de la LSADP et des activités des Services d'aide en droit familial (SADF). Les SADF tiennent une base de données permettant le repérage des personnes en défaut d'exécution d'une disposition familiale, permettent la saisie des fonds fédéraux (comme les remboursements d'impôt) et le refus ou la suspension des permis fédéraux, dont les passeports. Les salaires et pensions des employés fédéraux sont susceptibles de saisie-arrêt en vertu de la LSADP⁴¹.

Les représentants provinciaux et fédéraux ont indiqué que les activités entreprises par le gouvernement fédéral à l'appui des mesures d'exécution provinciales/territoriales des ordonnances alimentaires visent à contribuer à la coordination des activités au moyen de l'examen de la législation, de l'adoption de nouvelles lois ou de la modification de lois existantes (p. ex., la LAEOEF et la LSADP) et à lui faire jouer un rôle de chef de file sur les enjeux internationaux. Les intervenants clés ont souligné que le rôle du gouvernement fédéral en matière d'exécution des ordonnances alimentaires ne doit pas être modifié mais doit être étendu de manière à ce qu'il serve de centre de partage d'information sur les activités d'exécution des ordonnances alimentaires et d'autorité centrale du secrétariat canadien aux fins de la Convention de La Haye sur le recouvrement des aliments.

Pour les cas où le débiteur et le créancier résident dans différents ressorts, les provinces et territoires ont adopté des lois semblables en matière d'exécution intergouvernementale des ordonnances alimentaires qui leur permettent d'établir, de modifier, de reconnaître et d'exécuter les ordonnances d'une autre province ou d'un autre territoire ou pays lorsqu'un accord de réciprocité a été conclu. En plus de cette collaboration, certaines administrations ont élaboré leur propre programme d'exécution intergouvernementale des ordonnances alimentaires comme l'*Unité des ordonnances alimentaires d'exécution réciproque* du *Bureau des obligations familiales* lancée par le ministère des Services sociaux et communautaires de l'Ontario. Ce projet a comme objectif clé de rationaliser le processus de réciprocité pour les demandeurs à l'échelle nationale et internationale afin que le processus d'obtention, de modification et d'exécution des ordonnances alimentaires soit plus rapide et consomme moins de ressources judiciaires. L'Unité des ordonnances alimentaires d'exécution réciproque de l'Ontario contribue à la réduction de

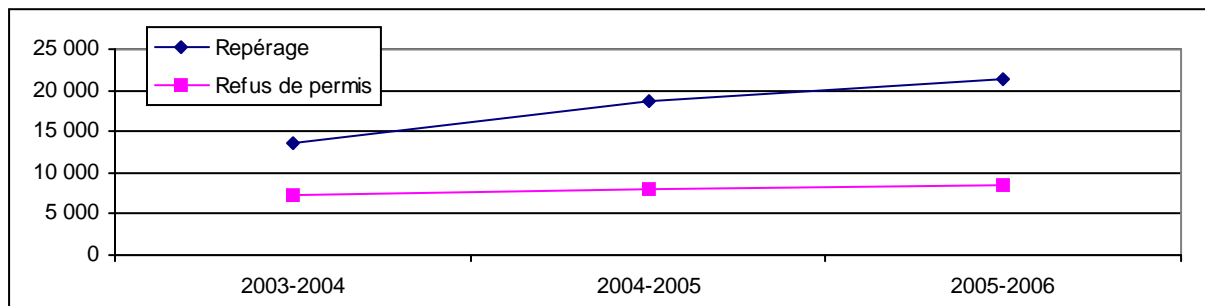
⁴¹ Source : *Centre canadien de la statistique juridique. Pensions alimentaires pour les enfants et le conjoint : Les statistiques de l'Enquête sur l'exécution des ordonnances alimentaires, 2005-2006.*

l'utilisation des ressources judiciaires en éliminant une des audiences du processus d'exécution réciproque des ordonnances alimentaires. De plus, étant donné que l'Ontario est une administration où la majorité de ses audiences en matière d'ordonnance alimentaire fondée sur la *Loi sur les ordonnances alimentaires d'exécution réciproque* ont lieu par écrit (plutôt qu'en personne), le processus peut être moins contradictoire puisque les parties concernées par l'ordonnance alimentaire présentent leur preuve par écrit et que la présentation de l'information est la même pour les deux parties.

Les activités d'exécution ont augmenté pendant la durée de la Stratégie.

Selon les statistiques fournies par les SADP, l'utilisation des services d'exécution des ordonnances alimentaires par les provinces/territoires a augmenté. Comme l'indique le diagramme 6-7, le nombre de demandes de repérage déclaré par les SADP a augmenté de 56,6 % depuis 2003 tandis que le nombre de demandes de refus de permis a augmenté de 16,8 %. En outre, le nombre de brefs actifs de saisie de fonds fédéraux a augmenté de 8,5 %, passant de 155 160 en 2003-2004 à 168 385 en 2005-2006. Au moment de l'évaluation, les données relatives aux années suivantes n'étaient pas disponibles.

Diagramme 6-8 : Demandes remplies de repérage et de refus de permis



Source : Ministère de la Justice. Rapport d'étape au Conseil du Trésor sur l'année trois de la SDFAE : 2005-2006.

Même s'il n'y a pas suffisamment de renseignements disponibles au niveau provincial/territorial pour lier l'augmentation des activités/services d'exécution des ordonnances alimentaires à l'augmentation des sommes perçues⁴², l'utilisation accrue des services fédéraux d'exécution des ordonnances alimentaires indique que les services et l'aide fédéraux en matière d'exécution sont importants pour les provinces/territoires.

⁴² Centre canadien de la statistique juridique. *Pensions alimentaires pour les enfants et le conjoint : Enquête sur l'exécution des ordonnances alimentaires, 2005-2006*. – Seuls sept provinces et territoires ont fourni des données sur les sommes perçues et les sommes exigibles.

Le gouvernement fédéral a un important rôle sur le plan de l'élaboration d'une politique d'exécution.

Les activités et les programmes/services fédéraux d'exécution des ordonnances alimentaires (à l'échelle nationale et internationale) sont considérés par la majorité des représentants provinciaux/territoriaux et fédéraux interrogés comme complémentaires, facilitant et/ou coordonnant les mesures des provinces/ territoires, des autres ministères fédéraux et des partenaires internationaux. Les activités d'exécution des ordonnances alimentaires sont appuyées au moyen de fonds attribués aux provinces/territoires aux termes de la SDFAE et des fonds opérationnels affectés au ministère de la Justice pour qu'il entreprenne diverses activités liées à l'amélioration du système d'exécution des ordonnances alimentaires au Canada et à l'étranger. Le gouvernement fédéral soutient également les mesures provinciales/territoriales au moyen d'activités de coordination, de consultation et de lois (p. ex., ARC et ministères octroyant des permis).

Les intervenants clés de l'Unité de l'exécution ont déclaré que les activités et programmes/services fédéraux d'exécution des ordonnances alimentaires complètent les mesures des provinces/territoires étant donné qu'une grande partie des travaux du gouvernement fédéral découlent de la demande des administrations. Ainsi, on estimait qu'il n'y avait aucun dédoublement ni chevauchement d'activités. Les intervenants clés ont aussi souligné que les provinces/territoires demandaient de plus en plus au gouvernement fédéral d'appuyer ces types d'activités et d'éliminer les obstacles ou de prévoir dans les lois fédérales des mesures efficaces qui les aideraient à remplir leur mandat. En d'autres termes, les provinces/territoires en sont venus à s'attendre à ce que le gouvernement fédéral joue un rôle de chef de file en matière d'exécution.

Les représentants des provinces/territoires ont indiqué quelques obstacles relatifs à la mise en œuvre des activités fédérales d'exécution des ordonnances alimentaires dans les provinces/territoires. Il y a d'abord la question des difficultés technologiques, qui touche la compatibilité des systèmes informatiques utilisés par les administrations fédérale et provinciales. Les représentants des provinces/territoires ont aussi souligné le manque d'appui de la part des autres ministères et organismes fédéraux (p. ex., l'ARC et le MDN) à l'égard des mesures d'exécution des ordonnances alimentaires, le fait que les délais prescrits pour commentaires des provinces/territoires sont souvent trop courts pour permettre aux grandes administrations de solliciter des observations à l'interne ainsi que le manque de ressources disponibles généralement. Les intervenants provinciaux/territoriaux ont fait valoir la nécessité d'un soutien fédéral accru dans ces domaines.

6.3.1. Observations et conclusions

À la lumière de la preuve qui précède, les observations suivantes peuvent être formulées :

N° 16 : Les Lignes directrices fédérales sur les pensions alimentaires pour enfants continuent de faciliter l'uniformité dans la détermination des pensions alimentaires.

N° 17 : Le gouvernement fédéral joue un rôle de chef de file dans l'exécution des ordonnances alimentaires.

6.4. Activités internationales

Les activités internationales entreprises dans le cadre de la composante de politique familiale de la Stratégie sont visées par les deux questions suivantes dans le cadre d'évaluation :

- Peut-on soutenir, exemples à l'appui, que la position du Canada a été prise en compte dans l'examen des conventions internationales de La Haye portant sur la garde et les droits de visite ainsi que sur l'exécution des obligations alimentaires?
- La collectivité internationale connaît-elle mieux le système d'exécution des obligations alimentaires du fait de la Stratégie?

Le Canada a joué un rôle de chef de file à l'échelle internationale aux réunions de La Haye concernant la Convention de 1980 de La Haye sur l'enlèvement d'enfants et la Convention de 1996 de La Haye sur la protection des enfants.

Le Canada a signé la *Convention de La Haye de 1980 sur les aspects civils de l'enlèvement international d'enfants* et analyse les incidences de devenir partie à la *Convention de La Haye de 1996 concernant la compétence, la loi applicable, la reconnaissance, l'exécution et la coopération en matière de responsabilités parentales et de mesures de protection des enfants*. Les représentants du ministère de la Justice ont également participé activement à l'examen d'une commission spéciale et à d'autres réunions internationales relatives à ces deux conventions. Dans les réunions concernant l'examen, la délégation canadienne a été jugée en tant que chef de file à l'égard de l'appui aux conventions et de la promotion des communications internationales en faveur des enfants et des conventions.

Le Canada ayant été l'un des principaux acteurs du dernier examen des conventions de 1980 et de 1996 à l'automne 2006, plusieurs de ses positions relatives à la faisabilité et à la mise en

œuvre des conventions figurent au rapport sur l'examen des deux conventions. Les positions canadiennes portaient notamment sur l'élaboration de « profils de pays » pour faciliter la communication et la collaboration entre les autorités centrales⁴³ dans les États membres – concept initialement élaboré par la délégation canadienne ayant participé aux négociations sur une nouvelle Convention de La Haye concernant l'exécution des ordonnances alimentaires – ainsi que sur plusieurs autres aspects allant d'une définition plus claire du rôle des autorités centrales à la réglementation sur la délivrance d'un passeport à un enfant/mineur. Dans l'ensemble, les positions canadiennes sont représentées dans le rapport.

Ce thème a été repris par les représentants internationaux et les représentants d'autres administrations, qui ont souligné que la délégation canadienne avait apporté une contribution essentielle à une position de compromis et de consensus sur des questions discutées lors de la réunion concernant l'examen, ce qui a constitué un événement clé remarqué contribuant au maintien de l'intégrité de la Convention de 1980.

Le Canada joue un rôle de chef de file à l'échelle internationale dans l'élaboration d'une nouvelle Convention de La Haye sur le recouvrement international des aliments destinés aux enfants et à d'autres membres de la famille (la Convention sur le recouvrement des aliments).

Depuis 2003, des négociations sur une nouvelle Convention de La Haye portant sur les questions d'exécution des ordonnances alimentaires se poursuivent au niveau international et national. La rédaction de la nouvelle Convention répond à des conventions actuelles sur l'exécution des ordonnances alimentaires qui sont démodées. Le Canada participe à ces négociations depuis 2003. Au cours des quatre dernières années, la délégation canadienne a lancé de nombreuses activités, à l'échelle nationale sous forme de consultations avec les provinces et territoires et à l'échelle internationale à La Haye et lors de réunions et de discussions entre plusieurs États membres de la Convention de La Haye.

Les répondants à l'entrevue ont souligné que pour la rédaction de la Convention, l'expérience du Canada en tant qu'administration bijuridique et membre de la délégation de La Haye a été prise en considération. Les membres de la délégation canadienne se sont vu attribuer d'importants rôles au sein des commissions spéciales successives chargées d'élaborer la nouvelle Convention de La Haye sur le recouvrement des aliments, dont l'appartenance au Comité de rédaction de

⁴³ Les États contractants doivent désigner une autorité centrale chargée de s'acquitter des obligations qui leur sont imposées par la Convention. Les États fédéraux comme le Canada peuvent désigner une autorité centrale pour chaque unité intranationale de même qu'une autorité centrale fédérale supplémentaire.

cette Convention. Le Canada a notamment effectué une bonne partie de la rédaction et des négociations relativement aux modèles de profils de pays, qui devrait jouer un rôle important dans l'application de la nouvelle Convention. En fait, le modèle de profils de pays a été depuis qualifié d'outil de pratiques exemplaires et est maintenant adopté dans d'autres conventions de La Haye.

Il faut cependant souligner que les positions canadiennes ne s'harmonisent pas toujours avec les autres à l'échelle internationale en raison des différences entre les systèmes de justice. Un autre répondant clé de l'Europe a souligné que même si les mécanismes d'exécution comme le refus d'émettre un nouveau permis de conduire constituent des idées intéressantes et innovatrices, les différents systèmes de justice, particulièrement dans les pays de l'Union européenne, font obstacles à ce que ces idées soient étoffées dans l'élaboration de la nouvelle Convention sur le recouvrement des aliments.

Le Canada a établi des relations importantes avec d'autres administrations au moyen de la communication de ses positions et de ses pratiques en matière d'exécution des ordonnances alimentaires.

Les négociations internationales à La Haye concernant la nouvelle Convention sur le recouvrement des aliments ont mené à des relations bilatérales nouvelles et améliorées entre le Canada, les États-Unis et plusieurs États du Commonwealth comme l'Australie, la Nouvelle-Zélande et le Royaume-Uni. Les négociations internationales devraient mener à de nouvelles relations bilatérales quant aux accords de réciprocité entre les provinces canadiennes et les autres États. De récentes négociations avec le gouvernement fédéral américain, la Hongrie et les pays des Caraïbes ont été signalées; d'autres négociations pourraient actuellement être en cours. Lors des entrevues, certains représentants des provinces/territoires ont mentionné que les nombreuses activités nationales et internationales ont élargi les possibilités pour les provinces/territoires de nouer de nouveaux liens bilatéraux.

Selon les représentants de l'Unité d'exécution, la position canadienne relative à l'exécution des ordonnances alimentaires a été très bien accueillie à l'échelle internationale. Les travaux du Canada sur l'exécution des ordonnances alimentaires à l'échelle internationale ont été reconnus de plusieurs façons, notamment :

- la nomination de l'avocat principal de l'Unité d'exécution à titre de commissaire international de l'Association nationale sur l'exécution des ordonnances alimentaires en

faveur des enfants des États-Unis (National Child Support Enforcement Association – NCSEA),

- des demandes continues de communication des événements récents sur les activités d'exécution des ordonnances alimentaires du Canada lors de réunions de l'Association orientale régionale interétatique sur les pensions alimentaires pour enfants (Eastern Regional Interstate Child Support Association – ERICSA), de la NCSEA et de l'Union européenne;
- des travaux concertés avec le gouvernement fédéral des États-Unis sur certaines questions (p. ex., questions de change et utilisation de formulaires).

6.4.1. Observations et conclusions

N° 18 : La délégation et les représentants du Canada sont reconnus à l'échelle internationale pour leurs mesures d'amélioration des communications internationales et de partage des politiques, positions et expériences canadiennes avec les autres administrations.

6.5. Information, communication et recherche

Les trois questions d'évaluation suivantes visaient l'analyse des enjeux et des résultats liés à la vulgarisation et à la formation juridique ainsi qu'aux activités de communication et de recherche entreprises dans le cadre de la Stratégie :

- Compte tenu de la formation et des connaissances de la collectivité juridique, a-t-on pu observer chez les avocats, juges et prestataires de service un accroissement des capacités (connaissances, compétences et aptitudes) à appliquer les objectifs de la SDFAE?
- Dans quelle mesure la SDFAE a-t-elle informé les Canadiens sur les ententes parentales, les lignes directrices sur les pensions alimentaires pour enfants et les mesures d'exécution des ordonnances alimentaires?
- Dans quelle mesure les partenaires de la SDFAE ont-ils utilisé les renseignements tirés de la recherche et les données sur le rendement dans leur travail? Dans quelle mesure la recherche a-t-elle permis d' étoffer les moyens d'examiner les questions de droit de la famille?

Les activités/outils d'éducation, de formation et d'acquisition de connaissances découlent des activités de plusieurs unités qui participent à l'exécution de la SDFAE.

Il existe plusieurs activités/outils d'éducation, de formation et d'acquisition de connaissances qui sont soutenus dans toutes les composantes de la SDFAE et qui sont mis en œuvre par différentes unités. Les représentants ministériels de l'Unité de la politique en matière de droit de la famille estimaient qu'il y avait suffisamment de mesures et de soutien dans le cadre de la Stratégie pour guider et former les professionnels de la justice familiale. Les outils et activités mentionnés étaient notamment des documents et des renseignements de référence comme une collection d'articles pour les avocats, le livret explicatif sur les *Lignes directrices fédérales sur les pensions alimentaires pour enfants* et diverses consultations auprès des professionnels de la justice familiale. La Section FEA fournit également un répertoire complet de services de justice familiale dans chaque province sur son site Web, en fonction des données et de l'information recueillies par l'Unité de la politique en matière de droit de la famille de même que des renseignements détaillés sur les activités d'exécution nationales et internationales, dont la nouvelle Convention de La Haye sur le recouvrement des aliments au moyen d'un nouveau site Web, de bulletins, de mises à jour annuelles ainsi que de formulaires et de guides publiés par l'Unité d'exécution.

Les activités de communication, comme les réunions, les courriels et un bulletin à l'intention des professionnels du droit de la famille constituent également des outils d'acquisition de connaissances. Un membre de la magistrature a expressément mentionné que le bulletin distribué aux membres de la magistrature était informatif. L'Unité des communications et l'Unité de la politique en matière de droit de la famille ont récemment élaboré un livret à l'intention des enfants, qui a été bien accueilli par les éducateurs et les autres professionnels au Canada et aux États-Unis. Il faut souligner que les fournisseurs de services de justice familiale et les professionnels du droit de la famille connaissaient peu le livret, mais qu'une courte période seulement s'est écoulée depuis sa publication en mai 2007 et l'achèvement de l'évaluation. Jusqu'à présent, les commentaires formulés par les professeurs et les professionnels du droit de la famille qui ont vu le livret sont positifs. En outre, plusieurs des personnes qui ont participé à l'évaluation étaient intéressées à en apprendre davantage au sujet du livret et sur la façon d'y accéder, et celui-ci a suscité de l'intérêt à l'étranger.

L'Unité de la recherche offre également des renseignements sur l'acquisition de connaissances, comme le résultat d'études spéciales qu'elle a réalisées et l'aide fournie aux provinces/territoires pour qu'ils réalisent leurs propres recherches. On retrouve parmi les activités supplémentaires l'élaboration d'enquêtes normalisées auprès des anciens clients qui doivent être effectuées auprès

des clients aux centres d'information sur le droit de la famille, à la fin de la médiation et de la participation à des programmes d'éducation des parents, de même que l'élaboration de formulaires de consentement visant l'obtention de la permission de communiquer avec les clients pour qu'ils participent à une enquête de suivi.

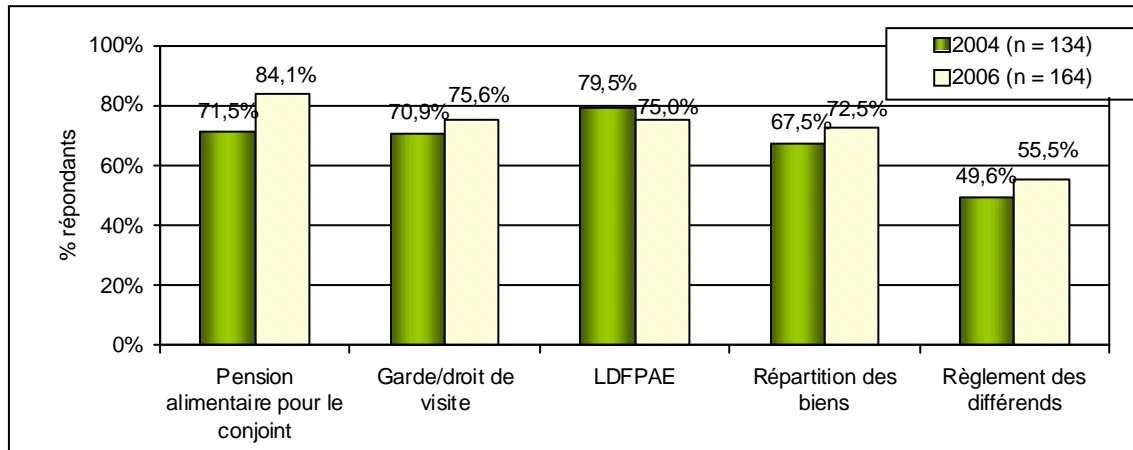
L'éducation et la formation ont également été appuyées au moyen de la composante de financement de la VIJ/FP, des fonds étant distribués aux demandeurs admissibles, qui sont généralement des organisations non gouvernementales. Il y a eu au total sept demandes de financement au titre de la VIJ/FP en vue de la formation professionnelle, dont cinq ont été approuvées, une a été rejetée et une a été retirée. Au total, 319 476 \$ des fonds de VIJ/FP ont été affectés à ces projets pendant la durée de la Stratégie. En outre, 295 685 \$ ont été attribués à l'Institut national de la magistrature pour lui permettre de tenir le séminaire sur les dossiers très conflictuels de garde et de droits de visite (deux ans) et le séminaire sur le développement de programmes en matière de protection de l'enfant (un an). Ces fonds étaient principalement destinés à la coordination des activités d'éducation et de formation.

Les prestataires de service/d'aide en matière de justice familiale ont recours à l'éducation et à la formation.

Environ la moitié (51 %) des fournisseurs de services de justice familiale interrogés ont déclaré avoir participé à l'élaboration ou à la prestation de renseignements, de services ou de formation aux professionnels de la justice familiale au cours des cinq dernières années. Plus de la moitié (55 %) des fournisseurs de services de justice familiale ont indiqué avoir participé à un programme de formation à l'intention des professionnels de justice familiale au cours des cinq dernières années. Sur ceux-ci, 84 % ont jugé utile ou très utile la formation reçue.

Les professionnels du droit interrogés lors du Colloque national 2006 sur le droit de la famille ont déclaré utiliser davantage la formation destinée aux avocats, aux juges et aux autres professionnels du droit de la famille sur les enjeux de droit de la famille liés à la Stratégie. Comme l'indique le diagramme 6-8, environ sept professionnels du droit de la famille sur dix ont déclaré avoir suivi une certaine forme de formation en 2006, ce qui constitue une hausse par rapport à 2004. Toutefois, les fournisseurs de cette formation ne peuvent être établis.

Diagramme 6-8 : Formation permanente des professionnels du droit de la famille au cours des cinq dernières années



Source : Enquête sur la pratique du droit de la famille au Canada, 2005-2006.

Plusieurs membres de la magistrature ont estimé qu'une formation supplémentaire de nature plus interdisciplinaire (p. ex., psychologie, santé, etc.) serait utile, particulièrement pour ceux qui se spécialisent en droit de la famille, étant donné que le rôle de « juge du procès » est remplacé en partie par un rôle de gestion de l'instance, selon le modèle de justice familiale.

Les Canadiens utilisent diverses sources d'information et d'éducation sur les enjeux en droit de la famille, mais il y a place à amélioration dans certains domaines.

Les sites Web consacrés à la justice familiale figurent parmi les plus fréquentés de tous les sites Web du ministère de la Justice. De janvier à juin 2007, 23 des 50 principaux sites ou pages du ministère de la Justice visités avaient trait à la justice familiale. Cela correspond à 40 % (1 195 751 visites) des presque 3 millions de visites des 50 principaux sites du ministère de la Justice.

Dans le cadre de l'Enquête 2006 sur les professionnels du droit de la famille, les répondants ont déclaré que 88 % de leurs clients étaient assez ou très bien informés des services offerts au début de leur cause. Comme il a été mentionné, les professionnels du droit de la famille ont remarqué que les parties utilisent les termes appropriés plus souvent maintenant que par le passé. Toutefois, le niveau d'information à l'intention des Canadiens au sujet des services de justice familiale offerts est différent d'un service à l'autre, le niveau d'information étant le plus élevé pour les enjeux et services de pension alimentaire pour enfants. En général, les clients sont mieux informés au sujet des pensions alimentaires et des enjeux d'exécution des ordonnances

alimentaires et moins informés au sujet des plans parentaux, des services d'éducation des parents et des modifications.

Plusieurs avocats ont été interrogés pendant l'évaluation, et ils connaissaient peu les objectifs et les services liés à la SDFAE, en particulier la formation offerte à la profession juridique dans le contexte de la Stratégie. On a également souligné que les documents de communication comme les livrets et les guides ne sont pas toujours utiles aux clients étant donné leur nature générale et la complexité de plusieurs questions en droit de la famille. Plusieurs avocats ont fait valoir que cela faisait en sorte que de nombreux clients étaient mal informés au sujet de questions pertinentes à leur situation.

Les documents et les outils d'information élaborés à l'appui de la mise en œuvre des Lignes directrices fédérales sur les pensions alimentaires pour enfants sont utilisés les plus fréquemment.

La Section FEA, l'Unité des communications et l'Unité de la recherche ont élaboré un certain nombre de documents pour aider les Canadiens à appliquer les Lignes directrices fédérales sur les pensions alimentaires pour enfants, y compris des documents d'information et des livrets à l'intention des parents et des enfants, des tableaux simplifiés et des calculateurs de pension alimentaire pour enfants de même que des feuilles de calcul, des rapports de recherche, des résumés de causes et d'autres documents connexes. Ces documents sont disponibles en ligne sur le site Web du ministère de la Justice.

Les statistiques du site Web indiquent que les documents d'information constituent les liens/sites les plus visités sur le site Web. Les comptes de visiteurs pour l'année 2006 indiquent que les tableaux fédéraux 2006 (PDF) sur les pensions alimentaires pour enfants représentaient le site le plus visité, avec 97 082 visites, suivi par le site sur les pensions alimentaires pour enfants, qui a été visité 68 991 fois. Le site Lignes directrices fédérales sur les pensions alimentaires pour enfants – étape par étape a été visité 43 082 fois⁴⁴. Pendant la même période, le site Web des pensions alimentaires pour enfants a été visité en moyenne 4 596 fois par jour, tandis que le site Web « Le rôle parental après le divorce » a été visité 2 661 fois par jour.

Les représentants du ministère de la Justice interrogés estimaient que les documents/ressources en matière de pension alimentaire pour enfants avaient favorisé la réalisation des objectifs de la SDFAE en fournissant des avis en matière de pension alimentaire pour enfants et en servant de

⁴⁴ Les comptes de visiteurs ont été fournis par le ministère de la Justice.

meilleur guide pour les avocats et qu'ils étaient offerts à grande échelle au moyen d'importants programmes de vulgarisation juridique. Les professionnels du droit de la famille (les juges, les médiateurs et les avocats) estimaient généralement que les documents relatifs aux Lignes directrices fédérales sur les pensions alimentaires pour enfants, particulièrement le livret explicatif, leur étaient très utiles dans la détermination des pensions alimentaires pour enfants et dans le règlement des questions liées aux pensions alimentaires pour enfants.

Les recherches ont été pertinentes pour les enjeux familiaux auxquels font face les provinces/territoires, mais certains enjeux actuels et émergents nécessitent une recherche plus poussée.

Les représentants des gouvernements provinciaux/territoriaux estimaient que les priorités de recherche de la Stratégie étaient bien harmonisées avec les enjeux de justice familiale dans leur province ou territoire. Les représentants ont mentionné certains domaines, dont le fait que le CCHF-JF assurait la cohésion des activités de recherche et que l'unité de recherche fédérale était l'« âme » de la Stratégie d'évaluation provinciale/territoriale.

Les représentants du ministère de la Justice ont mentionné plusieurs projets (fédéraux, provinciaux ou territoriaux) qui, selon eux, étaient particulièrement utiles dans chacun des domaines clés de la Stratégie. Le tableau 6-9 indique les domaines d'études.

Tableau 6-9 : Études dignes de mention par domaine clé de la Stratégie

Domaine	Études particulièrement utiles ⁴⁵
Élaboration de politiques au niveau fédéral	<ul style="list-style-type: none"> • Étude sur l'effet sur les enfants • Évaluation des besoins de documents à l'intention des enfants • Évaluation des besoins des immigrants • Enquête sur les besoins PT en matière de NAS • Étude NETP • Projet pilote de CIC (projet pilote entre CIC et ON) • Statistiques du système des SADP • Étude portant sur la jurisprudence sur l'intérêt supérieur de l'enfant • Étude sur la violence familiale
Établissement de priorités en matière d'aide financière fédérale	<ul style="list-style-type: none"> • Effet du divorce sur les enfants • Conférence de la NCSEA • Conférence de Montréal • Évaluation PT des services d'éducation des parents et des services familiaux

⁴⁵ Il faut souligner que ce tableau est fondé sur les réponses fournies lors des entrevues des intervenants clés.

Domaine	Études particulièrement utiles ⁴⁵
Évaluation de l'efficacité des projets et services auxquels le gouvernement fédéral a contribué	<ul style="list-style-type: none"> • Évaluation des programmes des SADP • Étude longitudinale sur le règlement des différends. Phase 2 (ministère du Procureur général de la Colombie-Britannique 2007) • Examen de la recherche d'évaluation en matière de justice familiale • Évaluation PT des services d'éducation des parents et des services familiaux • Étude PT collective sur les PEOA
Processus opérationnels ou administratifs	<ul style="list-style-type: none"> • Efficacité du repérage • Modification au formulaire du BEAD en vue de la collecte de meilleurs renseignements sur la garde

Selon les représentants des unités de la recherche et de l'élaboration de programmes, l'étude longitudinale sur la médiation entreprise par la Colombie-Britannique constitue une étude provinciale/territoriale particulièrement digne de mention. Il s'agit de la première étude longitudinale entreprise par une administration au Canada⁴⁶. Les constatations de cette étude porteront sur les résultats à court terme et à long terme, ce qui contribuera à l'évaluation de l'efficacité des projets et services financés par le FJFAE.

Parmi les autres études provinciales/territoriales qui ont été soulignées lors des entrevues, on retrouve l'évaluation des services de nouveau calcul au Manitoba et une étude collective provinciale/territoriale sur le programme d'exécution des ordonnances alimentaires. La première étude portait sur un certain nombre d'objectifs (y compris les résultats) et constituait la première évaluation des services de nouveau calcul au Canada. La deuxième étude consistait en une enquête auprès des clients, tant des débiteurs que des créanciers, qui permettait l'élaboration de profils démographiques pouvant guider les décisions de programme.

Malgré les nombreuses études réalisées pendant la SDFAE, les répondants estimaient que de la recherche supplémentaire était requise dans certains domaines. Plusieurs des domaines de recherche supplémentaire suggérés correspondent aux tendances et aux enjeux émergents mentionnés aux sections 2 et 4, comme les familles reconstituées, l'exercice conjoint du rôle parental ainsi que les questions liées à la garde et aux droits de visite. Le tableau 6-10 résume les suggestions de recherche supplémentaire.

⁴⁶ Ministère du Procureur général de la Colombie-Britannique 2007. *Étude longitudinale sur le règlement des différends*. Phase 2. Rapport final.

Tableau 6-10 : Recherche supplémentaire requise par domaine

Domaine	Étude de recherche ou sujet d'intérêt
Lignes directrices	<ul style="list-style-type: none"> • Pensions alimentaires pour enfants au fil du temps • Suivi/évaluation de certaines hypothèses sous-jacentes aux lignes directrices • Familles reconstituées
Exécution des ordonnances alimentaires	<ul style="list-style-type: none"> • Effet de la législation fédérale sur l'exécution sur les individus • Incarcération pour défaut de paiement de pension alimentaire comme outil d'exécution au Canada et à l'échelle internationale • Manière dont la LSADP est utilisée pour déterminer s'il y a des moyens d'améliorer l'efficacité • Efficacité des SADP • Recherche sociodémographique sur les bénéficiaires (p. ex., pourquoi certains paient et d'autres ne paient pas)
Contexte social	<ul style="list-style-type: none"> • Exercice conjoint du rôle parental, questions liées à la garde et aux droits de visite, services et besoins • Multiculturalisme
Garde et droits de visite	<ul style="list-style-type: none"> • Effet des ententes d'exercice conjoint du rôle parental • Exécution et facilitation des droits de visite • Conflit élevé • Voix des enfants/besoins des enfants
Autres	<ul style="list-style-type: none"> • Violence familiale • Résultats des services à long terme • Mode de détermination et de perception de la pension alimentaire pour le conjoint • Administration du service de nouveau calcul • Données de référence sur l'exécution des droits de visite dans les administrations • Sensibilisation du public

Les représentants provinciaux/territoriaux estimaient qu'ils pourraient contribuer davantage aux mesures de recherche nationale avec un soutien fédéral accru.

Le modèle de financement IJF indique que de 5 % à 7 % des fonds fournis aux provinces/territoires sont affectés aux activités d'évaluation et de recherche. Les administrations sont encouragées à entreprendre des activités de recherche et d'évaluation par le sous-comité de recherche du CCHF-JF et au moyen d'autres forums. Toutefois, les représentants du ministère de la Justice estiment que les résultats dans ce domaine sont mitigés. Par exemple, les grandes administrations n'ont éprouvé aucun problème, mais les provinces/territoires de petite et de moyenne taille ont eu de la difficulté à mettre en œuvre les activités de recherche. Les problèmes sont généralement liés aux administrations qui disposent de moins de fonds et d'une capacité

limitée d'entreprendre des recherches importantes ou coûteuses. En outre, les provinces/territoires accordent aux activités de recherche et d'évaluation une priorité plus faible qu'à la réalisation des services et programmes de justice familiale.

Quelques représentants provinciaux/territoriaux ont fait valoir qu'un autre fonds consacré à de grands projets de recherche serait bénéfique, indiquant que leur administration ne disposait pas du temps et des ressources nécessaires pour effectuer des recherches dans le cadre des affectations de financement IJF actuel. On a également indiqué que les provinces/territoires avaient besoin de plus de soutien lorsqu'ils effectuent des recherches, comme l'aide à l'élaboration de demandes de propositions.

Les représentants provinciaux/territoriaux ont fait part d'un certain nombre de suggestions sur la manière dont le gouvernement fédéral pourrait mieux collaborer en matière d'activités liées à la recherche :

- Faciliter les activités intergouvernementales de recherche et d'évaluation (trois répondants);
- Régler les questions de financement (c.-à-d. augmenter le financement et fournir un financement durable) (deux répondants);
- Consulter et collaborer davantage (trois répondants);
- Aider à trouver des experts ou des consultants en mesure d'effectuer la recherche (un répondant);
- Procurer davantage de temps et de ressources (un répondant);
- Rationaliser le processus de rapports (un répondant);
- Rendre les constatations de la recherche plus accessibles, par exemple au moyen d'un portail Web (un répondant).

6.5.1. Observations et conclusions

N° 19 : Les documents d'information fournis ou soutenus par le gouvernement fédéral sont fréquemment utilisés par les professionnels du droit de la famille et le grand public.

N° 20 : Les mesures de communication et d'acquisition de connaissances ont été couronnées de succès dans certains domaines, mais certains autres domaines nécessitent des mesures de communication supplémentaires.

N° 21 : Les activités de recherche ont été pertinentes, mais il y a des sujets émergents qui nécessitent une analyse plus approfondie.

6.6. Leçons tirées

Les questions d'évaluation suivantes analysent les effets imprévus, les forces et les faiblesses de la Stratégie :

- A-t-on observé des répercussions imprévues, positives ou négatives, ou des résultats plus vastes découlant de la mise en œuvre de la Stratégie?
- Quelles ont été les leçons tirées?
- Quels étaient les points forts et les points faibles de la Stratégie?
- Cette Stratégie devrait-elle se poursuivre après 2007-2008?
- Quelles seraient les répercussions, le cas échéant, sur le système de justice familiale de la fin de la SDFAE après 2007-2008?

Les intervenants clés ont relevé des points forts de la Stratégie susceptibles de mener à la poursuite des activités sans soutien après l'expiration de la Stratégie en 2008.

Les représentants provinciaux/territoriaux de même que les avocats de droit de la famille et les membres de la magistrature ont souligné un certain nombre de points forts clés de la Stratégie, particulièrement la collaboration et la communication accrues entre le gouvernement fédéral et les partenaires provinciaux/territoriaux et non gouvernementaux de même que la communication accrue entre les provinces/territoires. On a souligné que les structures d'information qui ont été mises en place ou étendues et améliorées pendant la Stratégie constituent des héritages qui seront conservés après l'expiration de la SDFAE. De même, on a souligné que les mesures de rendement et les structures de responsabilisation seraient vraisemblablement conservées dans de nombreuses administrations.

En plus du maintien des structures de communication et de responsabilisation, on a souligné que même si le financement fédéral est crucial pour que bon nombre de provinces/territoires puissent fournir des services de justice familiale, les services élaborés et fournis aux termes de la SDFAE sont en demande et comblent des besoins publics dans le système de justice familiale. Plusieurs représentants ont souligné qu'ils tenteraient de conserver certains des services. Toutefois, on a déclaré que les provinces/territoires particulièrement défavorisés sur le plan économique ne

seraient pas en mesure à eux seuls de couvrir les coûts afférents à la plupart des services et devraient éliminer des services ou en réduire l'offre.

De façon générale, les intervenants des divers groupes interrogés pour l'évaluation actuelle estimaient que le principal héritage de la SDFAE résidait dans le soutien et l'accélération de la tendance vers un processus moins contradictoire et plus concerté en droit de la famille.

Il y a eu des résultats imprévus positifs et négatifs liés à la Stratégie.

Les répondants ont énoncé notamment les résultats imprévus suivants liés à la Stratégie :

- L'établissement de bonnes relations de travail avec des partenaires comme le ministère des Affaires étrangères et du Commerce international et le Conseil canadien de la magistrature;
- L'échange d'information et les communications améliorées entre les provinces/territoires;
- L'adaptation ou l'adoption d'éléments de systèmes/services d'autres provinces/territoires;
- La création d'un certain niveau d'attente de la part des provinces/territoires à l'égard du rôle de chef de file et de coordonnateur du gouvernement fédéral.

Il y a place à amélioration pour certains aspects de l'exécution et de la mise en œuvre de la Stratégie.

Comme on le note dans l'ensemble de ce rapport, la méthode d'exécution de la Stratégie par la Section FEA consiste en plusieurs unités agissant comme une équipe intégrée. Même si cette approche est généralement couronnée de succès, elle a entraîné quelques désavantages sur le plan de la coordination de certaines activités d'une unité à l'autre. Il semble y avoir un chevauchement entre les différentes unités quant aux activités de collecte et de diffusion de l'information. Bon nombre de renseignements sont recueillis au niveau fédéral à l'appui du système de justice familiale. De même, il n'y a aucun « système » de suivi unique de l'information dont disposent les différentes unités et des activités entreprises, de sorte qu'il est difficile d'avoir accès aux sources de données ou d'information d'une unité à l'autre et de suivre les processus ou les ressources qui nécessitent une mise à jour.

7. RENTABILITÉ

Dans le cadre de l'évaluation, les deux questions suivantes relatives à la rentabilité de la Stratégie ont été posées :

- Dans quelle mesure les niveaux de ressources affectés à la Stratégie sont-ils suffisants? Serait-il indiqué de réaffecter des fonds entre les activités relevant de la Stratégie ou à d'autres fins?
- La SDFAE est-elle le véhicule le plus indiqué pour atteindre les objectifs visés? La prestation de la Stratégie pourrait-elle s'appuyer sur des méthodes plus rentables?

Il faut mentionner que la composante de rentabilité de l'évaluation est de nature descriptive et ne constitue pas une évaluation des coûts liés à la réalisation des effets nets étant donné que l'information disponible ne permettait pas ce type d'analyse.

Environ 5 % des ressources affectées à la Stratégie sont consacrées à l'administration.

Comme le résume le tableau 7-1, environ 5 % des ressources affectées à la Stratégie sont consacrées à l'administration de la Stratégie, dans l'ensemble, tandis que 5 % des subventions et des contributions sont consacrées à l'exécution de la composante de programmes.

Tableau 7-1 : Frais administratifs par rapport au budget global de la SDFAE

Composante de la Stratégie	2003-2004	2004-2005	2005-2006	2006-2007	2007-2008
Subventions et contributions	16 159 000	16 079 500	16 244 855	16 050 027	16 050 027
<i>Administration de l'exécution du programme</i>	603 056	858 464	868 463	858 464	861 464
% de subventions et de contributions	4 %	5 %	5 %	5 %	5 %
Budget total de la SDFAE	25 385 447	25 012 113	24 218 359	23 627 967	23 128 246
<i>Administration</i>	1 061 480	871 480	832 480	793 480	686 480
<i>Frais internes</i>	592 216	536 827	482 776	467 254	441 904
% du budget de la SDFAE	6 %	5 %	5 %	5 %	4,6 %

Source : Ministère de la Justice, données du SIFM

L'examen des initiatives lancées aux États-Unis n'a révélé aucune approche fédérale comparable à la SDFAE. En fait, les initiatives fédérales paraissent être axées sur la promotion de « mariages sains » en vue d'éviter la séparation et le divorce, et elles portent sur les enjeux auxquels font face les enfants et les adolescents séparément. Des subventions sont versées aux demandeurs au cas par cas. Dans certains États, on peut recourir à des services de médiations et de règlements extrajudiciaires des différends. En raison d'un manque d'information sur les coûts de ces initiatives et de la différence fondamentale entre les méthodes adoptées au Canada et aux États-Unis, il n'a pas été possible de déterminer si les frais d'administration de la SDFAE sont semblables, inférieurs ou supérieurs aux coûts des stratégies et programmes comparables.

8. PRINCIPALES CONSTATATIONS, RECOMMANDATIONS, ET RÉPONSE DE LA DIRECTION

Le texte qui suit présente les points saillants des résultats de l'évaluation sommative de la SDFAE.

Les trois objectifs généraux de la SDFAE sont toujours pertinents.

Les tendances affichées chez les familles canadiennes font ressortir une plus grande instabilité des relations et des mariages de même qu'une complexité accrue causée par les familles reconstituées à plusieurs niveaux et les nombreuses familles multiculturelles, ce qui indique que la vie familiale et la négociation de la séparation et du divorce sont plus complexes aujourd'hui que par le passé. Les familles ont besoin de services pour les aider à suivre le processus plus complexe de la séparation et du divorce afin d'en minimiser l'effet négatif sur les enfants. Il y a plusieurs domaines nécessitant de l'attention, comme la garde et les droits de visite, le déménagement/la mobilité et la pension alimentaire.

Recommandation 1 : Il est recommandé que la Section de la FEA, en collaboration avec la Division de l'évaluation, réalise des recherches et des évaluations supplémentaires sur les sujets émergents déterminés dans le rapport d'évaluation sommative. Une nouvelle initiative en matière de droit familial doit inclure des activités et des recherches qui appuieront et soutiendront les provinces ainsi que les territoires à mettre en œuvre dans leur administration des programmes et des services financés par le fédéral.

D'accord. La Section de la FEA a déjà commencé à traiter les problèmes et les lacunes déterminés dans l'évaluation sommative. Elle entreprend actuellement des études visant la recherche de données et de renseignements sur l'évolution des tendances dans la structure et la composition des familles.

Le gouvernement fédéral a un rôle légitime et nécessaire à jouer comme chef de file et coordonnateur dans l'élaboration et la préservation d'une perspective nationale en matière de justice familiale.

Le droit de la famille, comme d'autres domaines du droit, est de compétence partagée entre les administrations fédérale et provinciales/territoriales. Par conséquent, la collaboration entre les provinces/territoires et le ministère fédéral de la Justice dans un certain nombre de domaines différents constitue un important élément de la Stratégie. Les provinces/territoires se fient au gouvernement fédéral pour qu'il joue un rôle de coordonnateur et de chef de file dans le cadre des activités de justice familiale afin d'élaborer une perspective nationale sur le droit de la famille et de garantir l'offre d'un certain niveau de services à tous les Canadiens.

Recommandation 2 : Il est recommandé que la FEA continue de collaborer avec les provinces et les territoires afin de déterminer les services et les besoins pertinents qui permettront d'appuyer les activités nationales en matière de justice familiale.

D'accord. Il est important pour la FEA de travailler étroitement avec les provinces et les territoires en raison du partage des compétences dans le secteur de la justice familiale. Étant donné que les provinces et les territoires sont responsables de l'administration de la justice et de la prestation de nombreuses activités en matière de justice familiale, il est nécessaire que la FEA collabore avec les provinces et les territoires afin que les priorités fédérales soient prises en compte et que l'approche nationale soit soutenue.

Une approche souple d'ajustement des activités de la Stratégie a été adoptée lorsque la composante législative n'était plus réalisable.

La SDFAE comportait initialement trois composantes : une composante de réforme législative, une composante de services de justice familiale et l'expansion du modèle de tribunaux unifiés de la famille. Lorsque la composante législative n'a pas pu être réalisée pendant la durée de la présente Stratégie, les activités et les objectifs ont été rajustés. Les services de justice familiale sont devenus la pierre angulaire de la SDFAE.

La poursuite, l'élaboration et l'expansion d'un certain nombre de partenariats concertés constituaient un élément clé de la Stratégie.

L'élaboration et l'expansion de partenariats concertés entre le gouvernement fédéral, les provinces/territoires, les partenaires non gouvernementaux et les partenaires internationaux ont

constitué un point fort clé de la Stratégie. On a mentionné que les structures de communication améliorées et étendues de même que les partenariats nouveaux ou élargis constituaient des héritages qui demeurerait après l'expiration de la Stratégie en 2008.

La Stratégie de mesure du rendement et d'évaluation continue de poser problème sur le plan des rapports provinciaux/territoriaux.

Malgré les améliorations apportées aux activités de mesure du rendement et de rapports par les provinces/territoires, les lacunes sur le plan de l'information disponible indiquent qu'il continue d'y avoir place à amélioration. Les activités de collecte de données et de rapports doivent être simplifiées et rationalisées afin de permettre la collecte de données exhaustives et pertinentes.

Recommandation 3 : Il est recommandé que la Section de la FEA continue de collaborer avec les provinces et les territoires pour simplifier et rationaliser la collecte des données et le rapport des activités. Cette approche fera en sorte que des renseignements complets et utiles sur la mesure du rendement intergouvernemental soient recueillis.

Recommandation 4 : Il est également recommandé que la Section de la FEA examine des options possibles visant l'organisation des renseignements et des données recueillis dans toutes les unités afin d'en faciliter l'extraction et l'accès.

D'accord. La SDFAE a été la première stratégie à exiger de la Section de la FEA ainsi que des provinces et des territoires qu'ils recueillent des données sur la mesure du rendement et qu'ils en fassent rapport en vertu du CGRR. Tous ceux qui participent à la Stratégie ont acquis de l'expérience, et des améliorations ont été apportées depuis la mise en œuvre de la Stratégie.

Un mécanisme de cueillette des données et une banque de données ont été créés au cours de la dernière année de la SDFAE, en vue de recueillir des données uniformes des provinces et des territoires sur la mesure du rendement et de rendre ces données facilement accessibles.

En outre, l'Unité des programmes de la FEA a élaboré et remis aux provinces ainsi qu'aux territoires un manuel sur la mesure du rendement dans le contexte de la SDFAE, afin d'aider les provinces et les territoires à recueillir des données sur la mesure de leur rendement et à en faire rapport.

La Section de la FEA poursuivra ses consultations et sa collaboration avec les provinces et territoires relativement à la cueillette et au rapport des données sur la mesure du rendement, puisque ces données procurent des éléments probants importants sur le succès et le progrès des activités de la SDFAE.

Le budget affecté aux activités et à la gestion de la SDFAE était suffisant.

L'information budgétaire disponible pour l'évaluation indique que des ressources suffisantes ont été consacrées à l'application, la gestion et la mise en œuvre de la Stratégie. C'est ce qu'ont confirmé les représentants provinciaux/territoriaux, qui estimaient que même si des fonds supplémentaires permettraient l'offre de services supplémentaires, les ressources actuelles sont suffisantes pour l'application de la Stratégie.

Les plans d'éducation des parents et les plans parentaux constituent des outils utiles qui aident les parents à comprendre les besoins de leurs enfants et à s'y concentrer et qui favorisent l'utilisation des critères liés à l'intérêt supérieur de l'enfant.

De façon générale, les parents se servent et sont satisfaits des plans parentaux et des autres services et outils fournis au moyen de la SDFAE, notamment les services d'éducation des parents et d'autres services conçus pour aider les parents à suivre le processus compliqué de séparation et de divorce tout en en minimisant l'effet négatif sur leurs enfants. Les avocats et les membres de la magistrature de même que des sources secondaires indiquent que les parents et les enfants bénéficient des services et outils élaborés.

Même si les critères liés à l'intérêt supérieur de l'enfant ne sont pas inscrits dans la loi, il y a des preuves selon lesquelles les enjeux reflétés dans ces propositions de critères sont de plus en plus pris en considération dans le cadre des services de justice familiale de même que dans les décisions judiciaires. Les dossiers judiciaires indiquent que dans 83 % des causes, au moins un des enjeux reflétés dans les critères proposés en matière d'intérêt supérieur de l'enfant avait été pertinent pendant l'audience.

Les services de justice familiale aident les familles à régler des différends hors cours, même si certains différends sont généralement soumis aux tribunaux (p. ex., le déménagement).

De façon générale, la SDFAE a soutenu la tendance vers des procédures de droit familial plus concertées et moins contradictoires. Les services de justice familiale font mieux connaître aux familles canadiennes les modes de règlement extrajudiciaire des différends. Toutefois, en raison

de la complexité accrue des ententes familiales, des questions particulières comme le déménagement des parents ont tendance à nécessiter un règlement par décision judiciaire.

Les Lignes directrices fédérales sur les pensions alimentaires pour enfants continuent de contribuer à l'uniformité dans les dispositions de pensions alimentaires pour enfants et doivent être examinées régulièrement.

Les intervenants ont déclaré que les Lignes directrices fédérales sur les pensions alimentaires pour enfants constituaient l'un des plus importants outils d'élimination de la subjectivité dans les décisions relatives aux pensions alimentaires pour enfants. Les lignes directrices, de même que de nombreux documents d'éducation et d'information connexes, ont aidé les familles canadiennes et les professionnels du droit de la famille à établir des niveaux appropriés de pension alimentaire pour enfants d'une façon uniforme et acceptée.

Le gouvernement fédéral joue un important rôle de chef de file dans le domaine de l'exécution des ordonnances alimentaires, tant à l'échelle nationale qu'internationale.

Sur le plan des activités d'exécution des ordonnances alimentaires, le gouvernement fédéral a joué un rôle de chef de file à l'échelle nationale en aidant les provinces/territoires à élaborer et à étendre leurs propres systèmes d'exécution des ordonnances alimentaires, de même que sur le plan international en contribuant à l'élaboration d'une nouvelle Convention de La Haye sur les pensions alimentaires ainsi qu'à l'établissement de nouveaux partenariats bilatéraux avec d'autres États.

