



Commission de réforme du droit
du Canada

Law Reform Commission
of Canada

RAPPORT

**la saisie
des rémunérations versées
par la couronne
du chef du canada**



0 57296000 5970 5



BIBLIOTHÈQUE JUSTICE LIBRARY

DEPT. OF JUSTICE
MINISTÈRE DE LA JUSTICE
MAR 11 2006
LIBRARY OF PARLIAMENTS
CANADA

400609

RAPPORT
sur
LA SAISIE
des
REMUNERATIONS VERSEES
par
LA COURONNE DU CHEF DU CANADA

130, rue Albert
Ottawa, Ontario
K1A 0L6

le 30 novembre 1977

L'honorable S.R. Basford
Ministre de la Justice
et procureur général du Canada
Chambre des communes
Pièce 511-S
Ottawa, Ontario
K1A 0A6

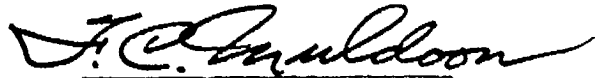
Monsieur le Ministre,

Conformément aux dispositions de
l'article 16 de la Loi sur la Commission de réforme du
droit, nous avons l'honneur de vous soumettre par les
présentes le rapport et les propositions de la Commission
sur la saisie judiciaire de la rémunération versée par la
Couronne du chef du Canada.

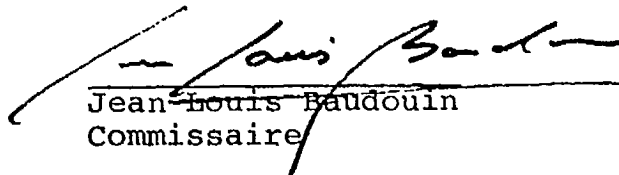
Veillez agréer, monsieur le Ministre,
l'expression de nos sentiments respectueux.



Antonio Lamer
Président



Francis C. Muldoon
Vice-Président



Jean-Louis Baudouin
Commissaire

RAPPORT
LA SAISIE DES REMUNERATIONS
VERSEES PAR LA COURONNE DU CHEF DU CANADA

Ce rapport a pour objet de recommander l'abolition de l'exemption de saisie-arrêt dont jouissent les employés fédéraux, pour les salaires, traitements ou autres formes de rémunération que leur verse la Couronne.

Ce rapport diffère des rapports traditionnels en ce qu'il n'est pas destiné à une large diffusion. Il constitue toutefois un rapport aux termes de l'article 16 de la Loi sur la Commission de réforme du droit et sera mentionné à ce titre dans le prochain rapport annuel de la Commission, couvrant la période du 1^{er} juin 1977 au 31 mai 1978.

Les études et recommandations contenues dans le présent rapport découlent d'au moins deux projets faisant partie du programme de recherche officiel de la Commission. Elles constituent, comme nous le verrons, un complément à nos recherches sur le droit de la famille. Elles font partie d'autre part, de notre projet sur la modernisation des lois du Canada.

Au cours de la dernière année et lors de recherches antérieures sur les ordonnances de soutien dans le cadre des études sur le droit de la famille, la Commission a reçu des plaintes écrites et orales, de la part du public, du barreau et d'autres organismes canadiens de réforme du droit, au sujet de l'exemption de saisie accordée par la Couronne du Chef du Canada aux personnes qu'elle emploie, qu'elle nomme et auxquelles elle verse généralement une rémunération.

La mise en oeuvre de la réforme peut exiger une étude approfondie de la part du ministère de la Justice en collaboration avec d'autres ministères, organismes et représentants du gouvernement. Toutefois, la réforme fondamentale que nous recommandons ici est claire. C'est principalement pour cette raison que nous présentons ce rapport d'une façon aussi peu formaliste. La Commission

estime toutefois qu'il y a urgence et souhaite l'abolition rapide de cette exemption.

L'exemption

C'est à une règle d'ordre public général que nous devons l'exemption de saisie et d'autres modes d'exécution sur les salaires versés par la Couronne à même les fonds publics. Ainsi, dans l'arrêt Flarty v. Odlum (1970) 3 Times Reports 681, le litige portait sur la saisie de la demi-solde d'un lieutenant d'un régiment d'infanterie de réserve. Le juge en chef, Lord Kenyon, écrivait à ce propos:

(traduction)

Les émoluments de ce genre sont versés pour la dignité de l'État et pour le soutien décent des personnes engagées à son service. Il serait tout à fait contraire à une saine politique d'en permettre la saisie. Il ne faudrait pas en effet, que les personnes appelées à servir leur pays puissent l'être alors qu'elles sont réduites à un état d'indigence. On pourrait alors tout aussi bien prétendre à la saisissabilité des émoluments des juges, versés pour promouvoir la dignité de l'État et l'administration de la justice.

Toutefois, au moins dans le cas des obligations alimentaires, les exigences de cette politique publique peuvent entrer en conflit avec des états d'indigence concurrents, si toutefois on peut véritablement parler d'indigence dans le cas d'un tel débiteur fonctionnaire fédéral.

Il est anormal et injuste que les gains d'un employé provincial, par exemple, puissent faire l'objet d'une saisie-arrêt, mais non ceux d'un employé du gouvernement du Canada. Cette anomalie s'accroît si l'on compare la situation juridique de l'employé fédéral à celle d'un débiteur ordinaire rémunéré par un employeur du secteur privé. Le privilège particulier qui résulte de cette exemption constitue donc une atteinte anormale à la règle de droit. Les personnes rémunérées par l'État canadien devraient, à cet égard, être traitées sur le même pied que les autres. Par conséquent, nous

recommandons d'abord et avant tout: L'ABOLITION DE TOUTES LES EXEMPTIONS DE SAISIE-ARRÊT, DE SEQUESTRE OU D'AUTRE FORME DE SAISIE S'ATTACHANT AUX SALAIRES, TRAITEMENTS OU AUTRES FORMES DE REMUNERATION VERSEES PAR LA COURONNE ET PAR LE GOUVERNEMENT DU CANADA. La mise en oeuvre de cette recommandation aura tout simplement pour effet de placer tous ceux qui reçoivent ce genre de rémunération dans la même situation juridique envers leurs créanciers légitimes que les autres débiteurs au Canada.

Les priorités dans la mise en oeuvre de la réforme

Un effet prévisible de la mise en oeuvre de cette réforme sera probablement l'émission par plusieurs tribunaux dans l'ensemble des provinces et territoires canadiens, d'un certain nombre d'ordonnances de saisie-arrêt visant le recouvrement d'un large échantillon de créances commerciales et de créances alimentaires. Ces ordonnances de saisie-arrêt couvriront probablement après déduction des exemptions provinciales le montant maximal du traitement saisissable du débiteur à chaque période de paye, jusqu'à épuisement de la dette. On peut présumer, en effet, que les créanciers considéreront un employé du gouvernement comme un bon risque pour les fins d'une saisie. On peut aussi prévoir que les chefs de services et les directeurs du personnel feront pression sur le débiteur pour qu'il prenne certaines ententes de versements volontaires réguliers avec ses créanciers, de façon à éviter les inconvénients et le dérangement que pourraient causer des ordonnances bimensuelles de saisie-arrêt.

Ces différents effets négatifs pourraient, ainsi présentés, freiner la mise en oeuvre immédiate et complète de notre recommandation. Pour permettre au gouvernement de surmonter plus facilement ces problèmes d'ordre administratif, il est possible que le Parlement désire procéder à une mise en oeuvre graduelle. La Couronne pourrait, en effet, conserver une exemption partielle, quitte à la réduire progressivement, puisqu'elle revendique à l'heure actuelle le maintien d'une exemption totale et complète.

Si l'on tient pour acquit que l'exemption ne doit être que partielle, quels domaines doivent être touchés par priorité? La réponse à cette question nous apparaît

évidente. Elle se fonde sur l'une des conclusions que nous avons formulées en 1976 dans notre "Rapport sur le droit de la famille" portant sur les ordonnances de soutien. SI L'ABOLITION D'EXEMPTION N'EST PAS TOTALE, CETTE EXEMPTION DEVRAIT D'ABORD DISPARAÎTRE EN MATIÈRES ALIMENTAIRES AFIN D'ACCORDER AUX CREANCIERS ALIMENTAIRES L'ACCÈS AUX GAGES DES EMPLOYÉS ET DES PERSONNES NOMMÉES PAR LE GOUVERNEMENT FÉDÉRAL. En matière d'obligations alimentaires, l'exemption qui permet d'éviter de mettre dans le besoin un fonctionnaire, peut surtout avoir pour effet de rendre indigents ses dépendants légitimes.

Le parlement pourrait en outre, dans l'hypothèse d'une abolition graduelle de l'exemption de saisie, imposer certaines mesures visant à éviter la multiplication des ordonnances de saisie. Ces mesures exigent peut-être des modifications à certaines lois provinciales sur la saisie-arrêt des salaires. Il est possible aussi que ces mesures soient parfaitement compatibles avec les législations provinciales actuellement en vigueur.

Le Parlement canadien ne peut évidemment pas exiger des provinces qu'elles modifient leurs lois sur la saisie-arrêt. Loin de nous d'ailleurs l'idée de le recommander. Nous recommandons cependant que le Parlement adopte les mesures raisonnables minimales permettant à ces lois provinciales de réduire l'absolutisme de l'exemption actuelle. En d'autres termes, le Parlement présenterait à chacune des provinces une "offre" d'abolition de l'exemption. Celles-ci pourraient alors, si elles acceptent cette offre, apporter à leurs lois respectives les modifications nécessaires.

Sur le plan constitutionnel, la mise à jour des textes provinciaux relatifs aux exemptions personnelles et à la procédure, en matière de saisie-arrêt ne nous regarde aucunement. Nous sommes conscients que l'effet direct de l'abolition de l'exemption de saisie, au moins dans le domaine de l'obligation alimentaire est de soumettre les débiteurs qui en bénéficiaient jusqu'ici, au même régime que les débiteurs des provinces et territoires où les dettes alimentaires sont exécutoires.

Nos recommandations ont tout simplement pour but de réduire au minimum la complexité et d'instaurer un traitement égal. Nous recommandons:

QU'EN ABOLISSANT L'EXEMPTION DE SAISIE POUR LES CRÉANCES ALIMENTAIRES, LA NOUVELLE LÉGISLATION PRÉVOIE:

- 1) QUE L'ORDONNANCE DE SAISIE-ARRÊT, DE SAISIE OU DE SÉQUESTRE SOIT SIGNIFIÉE, EN PERSONNE OU PAR LA POSTE, À UN MINISTRE, À UN BUREAU, OU À UN HAUT FONCTIONNAIRE DU GOUVERNEMENT DU CANADA, DESIGNÉS À CETTE FIN;
- 2) QUE, CONFORMÉMENT AUX LOIS DE LA PROVINCE OU DE LA JURIDICTION EN VERTU DE LAQUELLE L'ORDONNANCE DE SAISIE-ARRÊT EST RENDUE, L'ORDONNANCE AIT UN EFFET PERMANENT, OBLIGEANT LE TIERS-SAISI À PRÉ-LEVER ET À REMETTRE AUTOMATIQUEMENT LES SOMMES DUES À TITRE D'ALIMENTS À CHAQUE PÉRIODE DE PAYE, TANT QUE LE DÉBITEUR A DROIT À UNE RÉMUNÉRATION, OU JUSQU'À CE QUE LE TRIBUNAL AIT RENDU UNE NOUVELLE ORDONNANCE;
- 3) QUE LES SOMMES AINSI PRÉLEVÉES SOIENT REMISES AU TRIBUNAL QUI A RENDU L'ORDONNANCE, OU AU BUREAU, OU AUX HAUTS FONCTIONNAIRES DESIGNÉS À CETTE FIN PAR LA PROVINCE OU LA JURIDICTION DANS LAQUELLE L'ORDONNANCE A ÉTÉ RENDUE;
- 4) ET QUE LE DROIT AUX EXEMPTIONS PERSONNELLES, LE DROIT D'APPEL, LE DROIT DE FAIRE MODIFIER LES SOMMES DUES, ET LE DROIT D'OBTENIR UN MODE DE PAIEMENTS ÉCHELONNÉS, NE DIFFÈRENT PAS, POUR CELUI QUI REÇOIT UNE RÉMUNÉRATION DE LA COURONNE DU CHEF DU CANADA, DE CEUX DONT JOUISSENT LES AUTRES DÉBITEURS ALIMENTAIRES DANS LA PROVINCE OU LE TERRITOIRE OÙ L'ORDONNANCE DE SAISIE-ARRÊT A ÉTÉ RENDUE.

Le gouvernement canadien permet la déduction des prestations d'assurance-maladie et de la croix bleue pour la sécurité des membres de la famille de ses employés. Il devrait donc également permettre la déduction automatique des versements destinés au paiement d'une ordonnance de pension alimentaire émanant d'un tribunal. En fin de compte, lorsque le débiteur est obligé de se conformer à l'ordonnance de pension alimentaire, les contribuables se trouvent libérés d'un fardeau dont la responsabilité n'a été attribuée qu'à lui seul.

Aucun argument ne permet de justifier qu'un débiteur alimentaire dont la rémunération provient de l'argent des contribuables, puisse être exempté de la saisie-arrêt en matière alimentaire, alors qu'aucun autre contribuable ne bénéficie de ce même privilège. Il n'existe non plus, aucune raison pour que cette même

personne, à la différence des autres débiteurs alimentaires, puisse, grâce à une exemption désuète, faire endosser ses propres responsabilités alimentaires aux autres contribuables, par le biais du bien-être social.

L'exemption de saisie-arrêt des employés fédéraux est tellement bien ancrée et tellement bien connue que toute tentative actuelle de saisir-arrêter une somme payée par la Couronne du chef du Canada est inutile. C'est pourquoi (d'après ce que nous savons) personne ne tente de le faire. Il nous est donc impossible de délimiter l'ampleur exacte du problème. Cette exemption désuète confère à certaines personnes un privilège virtuel ou réel dont ne peuvent se prévaloir les autres citoyens qui ont pourtant le même genre de responsabilités. La Commission croit qu'il suffit de reconnaître ce fait. Il constitue en effet, selon elle, une raison suffisante pour recommander son abolition totale immédiate ou par étapes, mais de toute façon inéluctable.

Le présent rapport est présenté conformément aux dispositions de l'article 16 de la Loi sur la Commission de réforme du droit.