

For the Sake of the Children
Report of the Special Joint Committee on Child Custody and Access
December 1998
SUMMARY OF RECOMMENDATIONS

1. This Committee recommends that the Divorce Act be amended to include a Preamble alluding to the relevant principles of the United Nations Convention on the Rights of the Child. (page 23)*
2. This Committee recognizes that parents' relationships with their children do not end upon separation or divorce and therefore recommends that the Divorce Act be amended to add a Preamble containing the principle that divorced parents and their children are entitled to a close and continuous relationship with one another. (page 23)
3. This Committee recommends that it is in the best interests of children that
 - they have the opportunity to be heard when parenting decisions affecting them are being made;
 - those whose parents divorce have the opportunity to express their views to a skilled professional, whose duty it would be to make those views known to any judge, assessor or mediator making or facilitating a shared parenting determination;
 - a court have the authority to appoint an interested third party, such as a member of the child's extended family, to support and represent a child experiencing difficulties during parental separation or divorce;
 - the federal government work with the provinces and territories to ensure that the necessary structures, procedures and resources are in place to enable such consultation to take place, whether decisions are being made under the Divorce Act or provincial legislation; and
 - we recognize that children of divorce have a need and a right to the protection of the courts, arising from their inherent jurisdiction. (page 23)
4. This Committee recommends that where, in the opinion of the court, the proper protection of the best interests of the child requires it, judges have the power to appoint legal counsel for the child. Where such counsel is appointed, it must be provided to the child. (page 23)
- 5. This Committee recommends that the terms "custody and access" no longer be used in the Divorce Act and instead that the meaning of both terms be incorporated and received in the new term "shared parenting", which shall be taken to include all the meanings, rights, obligations, and common-law and statutory interpretations embodied previously in the terms "custody and access". (page 27)**
- 6. This Committee recommends that the Divorce Act be amended to repeal the definition of "custody" and to add a definition of "shared parenting" that reflects the meaning ascribed to that term by this Committee. (page 28)**
7. This Committee recommends that the federal government work with the provinces and territories toward a corresponding change in the terminology in provincial/territorial family law. (page 28)
8. This Committee recommends that the common law "tender years doctrine" be rejected as a guide to decision making about parenting. (page 28)

9. This Committee recommends that both parents of a child receive information and records in respect of the child's development and social activities, such as school records, medical records and other relevant information. The obligation to provide such information should extend to schools, doctors, hospitals and others generating such information or records, as well as to both parents, unless ordered otherwise by a court. (page 28)

10. This Committee recommends that all parents seeking parenting orders, unless there is agreement between them on the terms of such an order, be required to participate in an education program to help them become aware of the post-separation reaction of parents and children, children's developmental needs at different ages, the benefits of co-operative parenting after divorce, parental rights and responsibilities, and the availability and benefits of mediation and other forms of dispute resolution, provided such programs are available. A certificate of attendance at such a post-separation education program would be required before the parents would be able to proceed with their application for a parenting order. Parents should not be required to attend sessions together (page 30).

11. This Committee recommends that divorcing parents be encouraged to develop, on their own or with the help of a trained mediator or through some form of alternative dispute resolution, a parenting plan setting out details about each parent's responsibilities for residence, care, decision making and financial security for the children, together with the dispute resolution process to be used by the parties. Parenting plans must also require the sharing between parents of health, educational and other information related to the child's development and social activities. All parenting orders should be in the form of parenting plans. (page 32)

12. This Committee recommends that the relationships of grandparents, siblings and other extended family members with children be recognized as significant and that provisions for maintaining and fostering such relationships, where they are in the best interests of those children, be included in parenting plans. (page 32)

13. This Committee recommends that the Minister of Justice seek to amend the Divorce Act to require that parties applying to a court for a parenting order must file a proposed parenting plan with the court. (page 32)

14. This Committee recommends that divorcing parents be encouraged to attend at least one mediation session to help them develop a parenting plan for their children. Recognizing the impact of family violence on children, mediation and other non-litigation methods of decision making should be structured to screen for and identify family violence. Where there is a proven history of violence by one parent toward the other or toward the children, alternative forms of dispute resolution should be used to develop parenting plans only when the safety of the person who has been the victim of violence is assured and where the risk of violence has passed. The resulting parenting plan must focus on parental responsibilities for the children and contain measures to ensure safety and security for parents and children. (page 33)

15. This Committee recommends that the Divorce Act be amended to provide that shared parenting determinations under sections 16 and 17 be made on the basis of the "best interests of the child". (page 44)

16. The Committee recommends that decision makers, including parents and judges, consider a list of criteria in determining the best interests of the child, and that list shall include

16.1 The relative strength, nature and stability of the relationship between the child and each person entitled to or claiming a parenting order in relation to the child;

16.2 The relative strength, nature and stability of the relationship between the child and other members of the child's family who reside with the child, and persons involved in the care and upbringing of the child;

16.3 The views of the child, where such views can reasonably be ascertained;

16.4 The ability and willingness of each applicant to provide the child with guidance and education, the necessities of life and any special needs of the child;

16.5 The child's cultural ties and religious affiliation;

16.6 The importance and benefit to the child of shared parenting, ensuring both parents' active involvement in his or her life after separation;

16.7 The importance of relationships between the child and the child's siblings, grandparents and other extended family members;

16.8 The parenting plans proposed by the parents;

16.9 The ability of the child to adjust to the proposed parenting plans;

16.10 The willingness and ability of each of the parties to facilitate and encourage a close and continuing relationship between the child and the other parent;

16.11 Any proven history of family violence perpetrated by any party applying for a parenting order;

16.12 There shall be no preference in favour of either parent solely on the basis of that parent's gender;

16.13 The willingness shown by each parent to attend the required education session; and

16.14 Any other factor considered by the court to be relevant to a particular shared parenting dispute. (page 45)

17. This Committee recommends that the Divorce Act be amended to ensure that parties to proceedings under the Divorce Act can choose to have such proceedings conducted in either of Canada's official languages. (page 46)

18. Whereas the federal government is required by statute to review the Federal Child Support Guidelines within five years of their implementation, this Committee recommends that the Minister of Justice undertake as early as possible a comprehensive review of the Guidelines to reflect gender equality and the child's entitlement to financial support from both parents, and to give particular attention to the following additional concerns raised by this Committee:

18.1 Incorporation into the Child Support Guidelines of the new concepts and language proposed by this Committee;

18.2 The impact of the current tax treatment of child support on the adequacy of child support as it is awarded under the Guidelines and on parents' ability to meet other financial obligations, such as to children of second or subsequent relationships;

18.3 The desirability of considering both parents' income, or financial capacity, in determining child support amounts, including the 40% rule for determining whether the parenting arrangement is "shared parenting";

18.4 Recognition of the expenses incurred by support payors while caring for their children;

18.5 Recognition of the additional expenses incurred by a parent following a relocation of the other parent with the children;

18.6 Parental contributions to the financial support of adult children attending post-secondary institutions;

18.7 The ability of parties to contract out of the Federal Child Support Guidelines; and

18.8 The impact of the Guidelines on the income of parties receiving public assistance. (page 51)

19. This Committee recommends that the federal government work with the provinces and territories toward the development of a nation-wide co-ordinated response to failures to respect parenting orders, involving both therapeutic and punitive elements. Measures should include early intervention, parenting education programs, a make-up time policy, counselling for families experiencing parenting disputes, mediation and, for persistent intractable cases, punitive solutions for parents who wrongfully disobey parenting orders. (page 55)

20. This Committee recommends that the federal government establish a national computerized registry of shared parenting orders. (page 55)

21. This Committee recommends that the provincial and territorial governments consider amending their family law to provide that maintaining and fostering relationships with grandparents and other extended family members is in the best interests of children and that such relationships should not be disrupted without a significant reason related to the well-being of the child. (page 57)

22. This Committee recommends that the federal government provide leadership by ensuring that adequate resources are secured for the following initiatives identified by this Committee as critical to the effort to develop a more child-centred approach to family law policies and practices:

22.1 Expansion of unified family courts across Canada, including the dedication of ample resources to interventions and programs aimed at ensuring compliance with parenting orders, such as early intervention programs, parenting education, make-up time policies, family and child counselling, and mediation;

22.2 Civil legal aid to ensure that parties to contested parenting applications are not prejudiced by the lack or inadequacy of legal representation;

22.3 A Children's Commissioner, an officer of Parliament reporting to Parliament, who would superintend and promote the welfare and best interests of children under the Divorce Act and in other areas of federal responsibility;

22.4 The provision of legal representation for children when appointed by a judge;

22.5 Parenting education programs;

22.6 Supervised access programs; and

22.7 Enhanced opportunities for professional development for judges, focused on the concept of shared parenting formulated by this Committee, the impact of divorce on children, and the importance of maintaining relationships between children and their parents and extended family members. (page 59)

23. This Committee recommends that the federal government continue to work with the provinces and territories to accelerate the establishment of unified family courts, or courts of a similar nature, in all judicial districts across Canada. (page 63)

24. This Committee recommends that unified family courts, in addition to their adjudicative function, include a broad range of non-litigation support services, which might include

24.1 family and child counselling,

24.2 public legal education,

24.3 parenting assessment and mediation services,

24.4 an office responsible for hearing and supporting children who are experiencing difficulties stemming from parental separation or divorce, and

24.5 case management services, including monitoring the implementation and enforcement of shared parenting orders. (page 64)

25. This Committee recommends that, as much as possible, provincial and territorial governments, law societies and court administrators work toward establishing a priority for shared parenting applications, above other family law matters in dispute. (page 64)

26. This Committee recommends that in matters relating to parenting under the Divorce Act, the importance of the presence of both parties at any proceeding be recognized and emphasized, and that reliance on ex parte proceedings be restricted as much as possible. (page 64)

27. This Committee recommends that court orders respecting shared parenting be more detailed, readable and intelligible to police officers called upon to enforce them. (page 67)

28. This Committee recommends that provincial and territorial governments explore a variety of vehicles for increasing public awareness about the impact of divorce on children and, in particular, the aspects of parental conduct upon marriage breakdown that are most harmful to children, and implement such education programs as fully as possible. To the extent practicable, the Committee

recommends that the federal government contribute to such efforts within its own jurisdiction, including the provision of funding. (page 68)

29. This Committee recommends that the federal government extend financial support to programs run by community groups for couples wanting to avoid separation and divorce or seeking to strengthen their marital relationship. (page 68)

30. This Committee recommends that the Divorce Act be amended to require (a) that a parent wishing to relocate with a child, where the distance would necessitate the modification of agreed or court-ordered parenting arrangements, seek judicial permission at least 90 days before the proposed move and (b) that the other parent be given notice at the same time. (page 70)

31. This Committee recommends that provinces and territories and the relevant professional associations develop accreditation criteria for family mediators and for social workers and psychologists involved in shared parenting assessments. (page 72)

32. This Committee recommends that federal, provincial and territorial governments work together to encourage the development of effective models for the early identification of high-conflict families seeking divorce. Such families should be streamed into a specialized, expedited process and offered services designed to improve outcomes for their children. (page 74)

33. This Committee recommends that professionals who meet with children experiencing parental separation recognize that a child's wish not to have contact with a parent could reveal a significant problem and should result in the immediate referral of the family for therapeutic intervention. (page 74)

34. This Committee recommends that the federal, provincial and territorial governments work together to ensure the availability of supervised parenting programs to serve Canadians in every part of Canada. (page 76)

35. This Committee recommends that the Divorce Act be amended to make explicit provision for the granting of supervised parenting orders where necessary to ensure continuing contact between a parent and a child in situations of transition, or where there is clear evidence that the child requires protection. (page 76)

36. This Committee recommends that the provincial and territorial governments require child protection agencies to provide disclosure of records of investigations to court-appointed assessors examining families who have been the subject of such investigations. (page 77)

37. This Committee recommends that the attorneys general of Canada and the provinces, along with police forces and police organizations, ensure that all warrants in child abduction matters provide expressly that their application and enforcement are national. (page 84)

38. This Committee recommends that the Attorney General of Canada work to develop a co-ordinated national response to the problem of child abduction within Canada. (page 84)

39. This Committee recommends that the unilateral removal of a child from the family home without suitable arrangements for contact between the child and the other parent be recognized as contrary to the best interests of the child, except in an emergency. (page 84)

40. This Committee recommends that a parent who has unilaterally removed a child not be permitted to rely on the resulting period of sole care and control of the child, of whatever duration, as the basis for a sole parenting order. (page 84)

41. This Committee recommends that the federal government implement the recommendations of the Sub-Committee on Human Rights and International Development of the House of Commons Standing Committee on Foreign Affairs and International Trade entitled International Child Abduction: Issues for Reform. (page 84)

42. This Committee recommends that the Minister of Foreign Affairs and the Passport Office continue to examine ways to improve the identification of minor children in travel documents and consider further the advisability of requiring that all children be issued individual passports. (page 84)

43. This Committee recommends that, to deal with intentional false accusations of abuse or neglect, the federal government assess the adequacy of the Criminal Code in dealing with false statements in family law matters and develop policies to promote action on clear cases of mischief, obstruction of justice or perjury. (page 90)

44. This Committee recommends that the federal government work with the provinces and territories to encourage child welfare agencies to track investigations of allegations of abuse made in the context of parenting disputes, in order to provide a statistical basis for a better understanding of this problem. (page 93)

45. This Committee recommends that the federal government engage in further consultation with Aboriginal organizations and communities across Canada about issues related to shared parenting that are particular to those communities, with a view to developing a clear plan of action to be implemented in a timely way. (page 97)

46. This Committee recommends that the federal government include as the basis for such consultations the family law-related recommendations of the Royal Commission on Aboriginal Peoples and work toward their implementation as appropriate. (page 98)

47. This Committee recommends that sexual orientation not be considered a negative factor in the disposition of shared parenting decisions. (page 99)

48. This Committee recommends that the Minister of Foreign Affairs work toward the signing and ratification as soon as possible of the 1996 Hague Convention on Jurisdiction, Law Applicable, Recognition, Enforcement and Cooperation in Respect of Parental Responsibility and Measures for the Protection of Children. (page 101)

* Page numbers in parentheses indicate the location of the recommendation in the text of the Committee's report.

Pour l'amour des enfants
Rapport du Comité mixte spécial sur la garde et le droit de visite des enfants
Décembre 1998
RÉSUMÉ DES RECOMMANDATIONS

1. Le Comité recommande que la Loi sur le divorce soit modifiée de façon à inclure un préambule qui ferait ressortir les grands principes de la Convention des Nations Unies relative aux droits de l'enfant. (page 23)*

2. Conscient que les relations parents-enfants ne prennent pas fin avec la séparation ou le divorce, le Comité recommande de modifier la Loi sur le divorce en y ajoutant en préambule le principe selon lequel les parents divorcés et leurs enfants ont le droit d'entretenir des rapports étroits et permanents les uns avec les autres. (page 23)

3. Reconnaissant le principe de l'intérêt supérieur de l'enfant, le Comité recommande que :

- les enfants puissent être entendus lorsque des décisions sur les responsabilités parentales les concernant sont prises;
- les enfants dont les parents sont en instance de divorce aient l'occasion d'exprimer leurs points de vue à un professionnel compétent dont le rôle serait de faire connaître ces points de vue au juge, à l'évaluateur ou au médiateur chargé de déterminer ou de faciliter les modalités de partage des responsabilités parentales;
- si un enfant éprouve des difficultés lors de la séparation ou du divorce de ses parents, le tribunal doit avoir la possibilité de nommer une tierce partie concernée (comme un membre de la famille élargie de l'enfant), pour soutenir l'enfant et le représenter;
- le gouvernement fédéral travaille avec les provinces et territoires afin de s'assurer que les structures, procédures et ressources adéquates soient en place pour permettre cette consultation, que ces décisions soient prises en vertu de la Loi sur le divorce ou des lois provinciales ou territoriales;
- le Comité reconnaît que les enfants du divorce ont besoin et droit à la protection des tribunaux, selon les compétences respectives de ces derniers. (page 23)

4. Le Comité recommande que, lorsque le tribunal estime que l'intérêt supérieur de l'enfant l'exige, les juges soient habilités à désigner un avocat chargé de représenter l'enfant. Lorsqu'un avocat est désigné, il doit être mis à la disposition de l'enfant. (page 24)

5. Le Comité recommande de ne plus employer les termes « garde » et « accès » dans la Loi sur le divorce et de les remplacer par l'expression « partage des responsabilités parentales », qui inclut non seulement le sens de ces deux termes, mais doit être interprétée comme englobant aussi toutes les significations, les droits, les obligations et les interprétations dont ils sont assortis. (page 28)

6. Le Comité recommande que le Ministre de la Justice modifie la Loi sur le divorce de manière à en supprimer la définition du terme « garde » et à y ajouter une définition de l'expression « partage des responsabilités parentales » dans le sens donné à cette dernière par le Comité. (page 28)

7. Le Comité recommande que le gouvernement fédéral travaille avec les gouvernements provinciaux et territoriaux à modifier dans le même sens la terminologie de leurs lois sur la famille. (page 28)

8. Le Comité recommande que l'on rejette la « doctrine du bas âge » de la Common Law comme critère dans la prise de décision quant aux responsabilités parentales. (page 29)

9. Le Comité recommande que les deux parents reçoivent l'information et les dossiers concernant le développement et les activités sociales de l'enfant, comme le dossier scolaire, le dossier médical et d'autres renseignements pertinents. Cette obligation devrait incomber non seulement aux deux parents, mais aussi aux écoles, aux médecins, aux hôpitaux et à tous ceux qui sont à la source de ces informations ou dossiers, à moins qu'un tribunal n'en décide autrement. (page 29)

10. Le Comité recommande, que exception faite des cas où les deux parents se sont entendus au préalable, tous les parents qui font une demande d'ordonnance parentale soient tenus de participer à un programme d'éducation qui les aidera à mieux comprendre la manière dont parents et enfants réagissent au divorce, les besoins des enfants à diverses étapes de leur développement, les avantages qu'il y a à s'entendre sur l'exercice du rôle parental après le divorce, les droits et les responsabilités des parents, de même que la disponibilité de services de médiation ou d'autres mécanismes de résolution des conflits et les avantages d'y avoir recours s'ils existent. On exigerait des parents un certificat attestant de leur présence aux séances de ce programme d'éducation postséparation comme condition préalable à la présentation de leur demande d'ordonnance. Les parents ne devraient pas être obligés d'assister aux séances ensemble. (page 31)

11. Le Comité recommande que l'on encourage les parents qui divorcent à élaborer eux-mêmes ou avec l'aide d'un médiateur compétent ou encore par l'intermédiaire d'un autre mécanisme de résolution des conflits, une entente parentale qui détaillera les responsabilités de chacun des parents à l'égard des enfants en ce qui concerne la résidence, les soins, le processus de prise de décisions et leur sécurité financière, de même que le mécanisme de résolution des conflits auquel les parties doivent recourir. Les ententes parentales doivent aussi obliger les parents à partager entre eux les renseignements concernant la santé de l'enfant, ses études et toute autre information liée à son développement et ses activités sociales. Toutes les ordonnances parentales devraient se présenter sous la forme d'ententes parentales. (page 33)

12. Le Comité recommande que l'importance des relations entre les enfants et leurs grands-parents, leurs frères et soeurs et les autres membres de la famille élargie soit reconnue, et que des dispositions visant à maintenir et à encourager ces relations soient incluses dans les ententes parentales, pourvu qu'elles soient dans l'intérêt de l'enfant. (page 33)

13. Le Comité recommande que le ministère de la Justice cherche à modifier la Loi sur le divorce de manière à y exiger que les parties demandant une ordonnance parentale à un tribunal soient tenues de présenter au tribunal un projet d'entente parentale. (page 33)

14. Le Comité recommande que les parents qui divorcent soient encouragés à assister à au moins une séance de médiation afin de les aider à élaborer une entente parentale pour leurs enfants. En raison de l'impact de la violence familiale sur les enfants, il y aurait lieu de structurer la médiation et les autres mécanismes décisionnels hors-instance de telle sorte qu'on puisse y déceler et identifier les cas de violence familiale. Lorsque, dans une famille, il y a des antécédents évidents de violence d'un parent envers l'autre ou envers les enfants, on ne devrait utiliser d'autres mécanismes de résolution des conflits pour élaborer une entente parentale qu'une fois assurée la sécurité de la victime de la

violence et éliminé le risque de violence. Dans ce cas, l'entente parentale doit être axée sur les responsabilités des parents à l'égard des enfants et comporter des mesures précises pour garantir la sécurité et la protection des parents et des enfants. (page 35)

15. Le Comité recommande que la Loi sur le divorce soit modifiée de façon à ce que les décisions relatives à l'exercice des responsabilités parentales prises en vertu des articles 16 et 17 soient prises en fonction de « l'intérêt supérieur de l'enfant ». (page 49)

16. Le Comité recommande que ceux qui prennent les décisions, parents et juges compris, déterminent l'« intérêt supérieur de l'enfant » à l'aide d'une liste de critères et que cette liste comprennent les éléments suivants : (page 49)

16.1 La solidité, la nature et la stabilité des relations qui existent entre l'enfant et les personnes habilitées à exercer des responsabilités parentales à son égard ou à demander une ordonnance en ce sens;

16.2 La solidité, la nature et la stabilité des relations qui existent entre l'enfant et les autres membres de sa famille qui habitent avec lui, d'une part, et les personnes qui s'occupent de lui et de son éducation, d'autre part;

16.3 Les points de vue de l'enfant, lorsqu'ils peuvent être raisonnablement définis;

16.4 La capacité et la volonté de chaque demandeur d'ordonnance de pourvoir à l'éducation de l'enfant, à son développement, aux nécessités de sa vie et à ses besoins spéciaux;

16.5 Les liens culturels et la religion de l'enfant;

16.6 L'importance et l'avantage pour l'enfant de la responsabilité parentale partagée, permettant aux deux parents de demeurer activement présents dans sa vie après la séparation;

16.7 L'importance des rapports entre l'enfant, ses frères et soeurs, ses grands-parents et les autres membres de la famille élargie;

16.8 Les ententes parentales proposées par les parents;

16.9 La capacité pour l'enfant de s'adapter aux ententes parentales proposées;

16.10 La volonté et la capacité de chacune des parties de faciliter et d'encourager une relation étroite et continue entre l'enfant et l'autre parent;

16.11 Tout antécédent prouvé de violence familiale perpétrée par la partie réclamant une ordonnance parentale;

16.12 Aucun des deux parents ne doit bénéficier d'un traitement de faveur fondé uniquement sur son sexe;

16.13 La volonté démontrée par chaque parent d'assister aux séances prescrites d'éducation parentale.

16.14 Tout autre facteur jugé pertinent par le tribunal dans un conflit donné relatif à l'exercice du rôle parental partagé.

17. Le Comité recommande de modifier la Loi sur le divorce de manière à ce que les parties aux procédures engagées aux termes de la Loi sur le divorce puissent opter pour que ces dernières se déroulent dans l'une ou l'autre des langues officielles du Canada. (page 51)

18. Puisque la loi oblige le gouvernement fédéral à revoir les Lignes directrices fédérales sur les pensions alimentaires dans les cinq ans suivant leur entrée en vigueur, le Comité recommande que le ministre de la Justice en effectue dans les meilleurs délais un examen approfondi pour veiller à ce qu'elles reflètent le principe de l'égalité des sexes et le droit de l'enfant au soutien financier des deux parents, et à ce qu'elles tiennent particulièrement compte des préoccupations additionnelles du Comité, à savoir (page 56) :

18.1 l'utilisation, dans les Lignes directrices sur les pensions alimentaires, des concepts et des termes nouveaux proposés par le Comité;

18.2 les répercussions du régime fiscal actuel concernant les pensions alimentaires pour enfants, d'une part, sur le caractère adéquat des pensions alimentaires pour enfants accordées aux termes des lignes directrices et, d'autre part, sur l'aptitude des parents à assumer leurs autres obligations financières, par exemple envers leurs enfants issus d'une union ultérieure;

18.3 l'opportunité de tenir compte des revenus des deux parents, ou de leur capacité financière, dans le calcul du montant des pensions alimentaires pour enfants, y compris de la règle des 40 % servant à déterminer si l'entente parentale constitue un « partage des responsabilités parentales »;

18.4 la prise en compte des dépenses engagées par les personnes qui paient une pension alimentaire durant les périodes où elles s'occupent de leur enfant;

18.5 la prise en compte des dépenses supplémentaires qu'un parent doit assumer à la suite du déménagement de l'autre parent avec l'enfant;

18.6 la contribution des parents aux besoins financiers des enfants adultes qui fréquentent un établissement d'enseignement postsecondaire;

18.7 la possibilité pour les parties de se soustraire par contrat à l'application des lignes directrices fédérales sur les pensions alimentaires;

18.8 l'effet qu'ont les lignes directrices sur le revenu des bénéficiaires de l'aide sociale.

19. Le Comité recommande que le gouvernement fédéral travaille avec les provinces et les territoires à élaborer une réponse nationale coordonnée, comportant des éléments thérapeutiques et punitifs, lorsqu'il y a refus de se conformer aux ordonnances parentales. Parmi les mesures qui pourraient être envisagées, citons l'intervention précoce, un programme d'éducation parentale, une politique permettant la compensation du temps, des services d'orientation à l'intention des familles où les parents ne s'entendent pas sur l'éducation des enfants, et la médiation; dans le cas des parents intractables, des mesures punitives pourraient être prises à l'égard de ceux qui enfreindraient illégalement les ordonnances parentales. (page 61)

20. Le Comité recommande que le gouvernement fédéral établisse un registre national informatisé des ordonnances de partage des responsabilités parentales. (page 61)

21. Le Comité recommande que les gouvernements provinciaux et territoriaux envisagent de modifier leur législation familiale de manière à ce qu'elle stipule qu'il est dans l'intérêt des enfants de maintenir et d'encourager les relations avec les grands-parents et les autres membres de la famille élargie, et que ces relations ne doivent pas être perturbées sans une raison valable liée au bien-être de l'enfant. (page 63)

22. Le Comité recommande que le gouvernement fédéral fasse preuve de leadership en prévoyant les budgets nécessaires, c'est-à-dire en affectant des ressources suffisantes aux mesures suivantes, considérées par le Comité comme essentielles à l'élaboration, en matière de droit de la famille, de politiques et de pratiques davantage axées sur l'intérêt des enfants (page 66) :

22.1 Développement de tribunaux unifiés de la famille dans l'ensemble du pays, incluant l'affectation de ressources importantes aux interventions et aux programmes visant à assurer le respect des ordonnances parentales, tels les programmes d'intervention précoce, l'éducation parentale, les politiques permettant la compensation du temps, les services d'orientation aux familles et aux enfants, et les services de médiation;

22.2 Accès à l'aide juridique en matière civile afin que l'absence ou l'insuffisance de l'aide juridique ne soit pas préjudiciable aux parties visées par les demandes contestées d'ordonnances parentales;

22.3 Création d'un poste de « commissaire à la défense de l'enfant » qui relèverait du Parlement et dont le titulaire serait chargé de veiller au bien-être et aux intérêts des enfants dans le cadre de l'application de la Loi sur le divorce et dans d'autres domaines de compétence fédérale, ainsi que de les promouvoir;

22.4 Prestation des services d'un avocat chargé de représenter l'enfant, lorsqu'un juge en a décidé ainsi;

22.5 Élaboration de programmes d'éducation parentale;

22.6 Création de programmes de visites surveillées;

22.7 Pour les juges, de meilleures possibilités de perfectionnement professionnel, ce dernier étant orienté sur le principe du partage des responsabilités parentales énoncé par le Comité, l'impact du divorce sur les enfants et l'importance de préserver les rapports entre les enfants et leurs parents et les membres de la famille élargie.

23. Le Comité recommande que le gouvernement fédéral continue de travailler avec les provinces et les territoires afin d'accélérer l'établissement de tribunaux unifiés de la famille ou de tribunaux semblables dans tous les districts judiciaires du Canada. (page 70)

24. Le Comité recommande que, en plus d'exercer leur fonction juridictionnelle, les tribunaux unifiés de la famille offrent divers services de soutien hors-instance pouvant inclure les suivants (page 70) :

24.1 conseil aux familles et aux enfants;

24.2 éducation juridique publique;

24.3 évaluation du rôle des parents et services de médiation;

24.4 un service qui aurait pour fonction d'entendre et d'aider les enfants qui éprouvent des difficultés à la suite de la séparation ou du divorce de leurs parents;

24.5 des services de gestion de cas qui veillent à l'application des ordonnances de responsabilité parentale partagée.

25. Le Comité recommande que, dans la mesure du possible, les autorités provinciales et territoriales, les barreaux et les administrateurs des tribunaux s'efforcent de privilégier, parmi toutes les affaires qui ressortissent au droit de la famille, celles qui concernent les demandes de responsabilité parentale partagée. (page 71)

26. Le Comité recommande que, pour les questions concernant l'exercice des responsabilités parentales aux termes de la Loi sur le divorce, on reconnaisse et on fasse valoir l'importance de la présence des deux parties lors de toutes les procédures, et que l'on évite dans la mesure du possible les procédures ex parte. (page 71)

27. Le Comité recommande que les ordonnances de responsabilité parentale partagée soient plus détaillées et plus faciles à lire et à comprendre pour les agents de police chargés de les exécuter. (page 74)

28. Le Comité recommande que les provinces et les territoires cherchent de nouveaux moyens de sensibiliser le public à l'impact du divorce sur les enfants et, en particulier, à certains aspects des comportements des parents qui nuisent le plus aux enfants lors de la dissolution du mariage, et que ces programmes d'éducation soient mis en application. Dans la mesure du possible, le Comité recommande que le gouvernement fédéral contribue à un tel effort dans les limites de sa compétence et qu'il en assure en partie le financement. (page 75)

29. Le Comité recommande que le gouvernement fédéral étende son soutien financier à des programmes communautaires visant des couples qui cherchent à éviter la séparation ou le divorce, ou à renforcer leur union. (page 75)

30. Le Comité recommande que la Loi sur le divorce soit modifiée pour exiger a) qu'un parent souhaitant déménager avec un enfant à une distance qui exigerait que soient changées les ententes parentales ordonnées par le tribunal en demande l'autorisation à la cour au moins 90 jours avant le déménagement prévu et b) qu'un préavis soit donné au même moment à l'autre parent. (page 78)

31. Le Comité recommande que les provinces et les territoires de même que les associations professionnelles compétentes élaborent des normes d'accréditation s'appliquant aux médiateurs familiaux, aux travailleurs sociaux et aux psychologues qui font les évaluations des cas de responsabilité parentale partagée. (page 80)

32. Le Comité recommande que les gouvernements fédéral, provinciaux et territoriaux unissent leurs efforts pour favoriser l'établissement de modèles efficaces pour dépister rapidement les séparations très conflictuelles. Les familles en cause devraient recevoir rapidement une aide spécialisée et avoir accès à des services destinés à améliorer le sort des enfants. (page 82)

33. Le Comité recommande que les professionnels qui rencontrent des enfants dont les parents se séparent soient conscients que le refus d'un enfant d'avoir des contacts avec l'un de ses parents peut être le signe d'un problème grave et justifie l'acheminement immédiat de la famille vers une intervention thérapeutique. (page 83)

34. Le Comité recommande que les autorités fédérales, provinciales et territoriales collaborent pour faire en sorte qu'il y ait des programmes d'exercice supervisé des responsabilités parentales partout au Canada. (page 84)

35. Le Comité recommande de modifier la Loi sur le divorce pour y ajouter une disposition explicite autorisant le tribunal à rendre une ordonnance d'exercice supervisé des responsabilités parentales si nécessaire, afin de permettre à un parent de continuer à voir son enfant dans des situations de transition ou lorsque les circonstances indiquent clairement que l'enfant a besoin de protection. (page 84)

36. Le Comité recommande que les autorités provinciales et territoriales obligent les sociétés d'aide à l'enfance à communiquer leurs dossiers d'enquête aux personnes chargées par le tribunal d'évaluer les familles qui sont soumises à de telles enquêtes. (page 86)

37. Le Comité recommande que les procureurs généraux du Canada et des provinces travaillent de concert avec les forces policières et les organismes policiers pour que tous les mandats délivrés dans les affaires d'enlèvement d'enfants stipulent clairement que leur portée et leur application sont nationales. (page 93)

38. Le Comité recommande que le procureur général du Canada travaille à élaborer une réponse nationale concertée au problème de l'enlèvement d'enfants au Canada. (page 93)

39. Le Comité recommande que le retrait unilatéral d'un enfant du foyer familial sans que des arrangements convenables aient été pris pour maintenir un contact avec l'autre parent soit reconnu contraire à l'« intérêt supérieur de l'enfant », sauf dans les situations d'urgence. (page 93)

40. Le Comité recommande qu'un parent qui procède au retrait unilatéral d'un enfant du foyer familial ne soit pas autorisé à invoquer la période pendant laquelle il a assumé la garde et la surveillance exclusives de l'enfant à la suite du retrait, quelle qu'en soit la durée, comme argument pour obtenir une ordonnance parentale exclusive. (page 94)

41. Le Comité recommande que le gouvernement fédéral donne suite aux recommandations du Sous-comité des droits de la personne et du Comité permanent des affaires étrangères et du commerce international de la Chambre des communes, recommandations qui figurent dans le rapport intitulé L'enlèvement international d'enfants : solutions de rechange. (page 94)

42. Le Comité recommande que le ministre des Affaires étrangères et le Bureau des passeports continuent à chercher de nouvelles façons d'améliorer l'identification des enfants mineurs sur les documents de voyage, et qu'ils continuent de se pencher sur la possibilité d'exiger que chaque enfant ait son propre passeport. (page 94)

43. Le Comité recommande que, pour contrer les fausses accusations intentionnelles de mauvais traitement et de négligence, le gouvernement fédéral évalue les dispositions du Code criminel relatives aux fausses déclarations dans les affaires relevant du droit de la famille, et qu'il élabore des

politiques d'intervention dans les cas où, de toute évidence, il y a eu méfait, entrave à la justice ou parjure. (page 100)

44. Le Comité recommande que le gouvernement fédéral travaille de concert avec les gouvernements provinciaux et territoriaux pour inciter les organismes de protection de l'enfance à donner suite aux enquêtes sur les allégations de mauvais traitements faites dans le cadre de différends sur la responsabilité parentale, afin d'établir des statistiques qui permettront de mieux comprendre ce problème. (page 103)

45. Le Comité recommande que le gouvernement fédéral poursuive ses consultations auprès des collectivités et des organisations autochtones partout au Canada sur les questions concernant le partage des responsabilités parentales qui sont particulières à ces collectivités afin d'élaborer un plan d'action clair qui sera mis en oeuvre en temps utile. (page 108)

46. Le Comité recommande que le gouvernement fédéral se serve, comme base pour ces consultations, des recommandations touchant le droit de la famille formulées par la Commission royale sur les peuples autochtones, et qu'il travaille à leur mise en oeuvre en fonction des besoins. (page 108)

47. Le Comité recommande que l'orientation sexuelle ne soit pas considérée comme un élément négatif dans les décisions relatives au partage des responsabilités parentales. (page 110)

48. Le Comité recommande que le ministre des Affaires étrangères cherche à faire ratifier le plus tôt possible la Convention de La Haye concernant la compétence, la loi applicable, la reconnaissance, l'exécution et la coopération en matière de responsabilité parentale et de mesures de protection des enfants, signée en 1996. (page 111)

* Les numéros de page entre parenthèses indiquant l'endroit où les recommandations du Comité se trouvent dans le rapport.