



Reconnaissance d'effets de l'adoption coutumière des Premières Nations dans le cadre et aux fins des lois du Québec

Commission des institutions, Assemblée nationale du Québec
23 novembre 2016

Mémoire de l'APNQL et de la CSSSPNQL
sur le projet de loi n° 113
*Loi modifiant le Code civil et d'autres
dispositions législatives en matière d'adoption
et de communication de renseignements*



Assemblée des Premières
Nations Québec-Labrador



COMMISSION DE LA SANTÉ
ET DES SERVICES SOCIAUX
DES PREMIÈRES NATIONS
DU QUÉBEC ET DU LABRADOR



Mémoire présenté conjointement par l'Assemblée des Premières Nations Québec-Labrador (APNQL) et la Commission de la santé et des services sociaux des Premières Nations du Québec et du Labrador (CSSSPNQL)

Rédaction : M^e Franklin Gertler
Marie Noël Collin, CSSSPNQL

Collaborations : Marjolaine Sioui, CSSSPNQL
Richard Gray, CSSSPNQL

Graphisme : Carine Bourget
Mireille Gagnon, CSSSPNQL

Traduction : Anglocom

Révision linguistique : Anglocom
Vicky Viens, CSSSPNQL

Ce document est accessible en version électronique, en français et en anglais, au www.cssspnql.com. Toute reproduction, totale ou partielle, doit être préalablement autorisée par l'APNQL ou la CSSSPNQL au moyen d'une demande envoyée par courrier ou par courriel aux coordonnées ci-dessous.

Courrier : Assemblée des Premières Nations Québec-Labrador
250, place Chef-Michel-Laveau, bureau 201
Wendake (Québec) G0A 4V0

Commission de la santé et des services sociaux des Premières Nations du Québec et du Labrador
250, place Chef-Michel-Laveau, bureau 102
Wendake (Québec) G0A 4V0

Courriel : apnql@apnql-afnql.com
info@cssspnql.com

ISBN : 978-1-77315-030-7

© CSSSPNQL et APNQL, 2



Table des matières

DESCRIPTION DES ORGANISATIONS	IV
LES POINTS SAILLANTS.....	V
INTRODUCTION	6
CONTEXTE.....	7
La voie vers la reconnaissance d'effets de l'adoption coutumière dans le cadre et aux fins des lois du Québec	7
Le projet de loi n° 113 doit être considéré dans l'intégralité de son contexte social et juridique.....	8
L'APNQL ET LA CSSSPNQL APPUIENT LE PROJET DE LOI N° 113	10
RESPECT DE L'AUTO-IDENTIFICATION	11
LES MODIFICATIONS PROPOSÉES AU CODE CIVIL	12
Une réponse pratique à un problème réel	12
Reconnaissance d'effets de l'adoption coutumière dans les lois québécoises.....	13
Effets sur l'identité, le lien de filiation et les droits et les obligations.....	15
Adoption coutumière transfrontalière.....	16
HARMONISATION ET ADAPTATION DES POLITIQUES ET DES PROGRAMMES EXISTANTS EN FONCTION DE LA RECONNAISSANCE D'EFFETS DE L'ADOPTION COUTUMIÈRE	18
ADOPTION COUTUMIÈRE ET PROTECTION DE LA JEUNESSE.....	19
CONCLUSION.....	23
RECOMMANDATIONS.....	24
ANNEXE A.....	26



DESCRIPTION DES ORGANISATIONS

Assemblée des Premières Nations Québec-Labrador

L'APNQL a été créée en mai 1985 et est le lieu de rencontres périodiques des chefs de 43 communautés des Premières Nations au Québec et au Labrador. L'APNQL tient des assemblées de chefs environ quatre fois par année afin de recevoir différents mandats politiques.

Mission et objectifs

- Affirmation et respect des droits des Premières Nations
- Reconnaissance des gouvernements des Premières Nations
- Plus grande autonomie financière pour les gouvernements des Premières Nations
- Développement et formation de l'administration publique des Premières Nations
- Coordination du mécanisme de prise de position des Premières Nations
- Représentation des positions et des intérêts devant diverses tribunes
- Définition des stratégies d'action pour faire avancer les positions communes
- Reconnaissance des cultures et des langues des Premières Nations

Commission de la santé et des services sociaux des Premières Nations du Québec et du Labrador

La CSSSPNQL est un organisme à but non lucratif responsable d'appuyer les efforts des Premières Nations du Québec et du Labrador pour, entre autres, planifier et offrir des programmes de santé et de services sociaux culturellement adaptés et préventifs.

Mission

La CSSSPNQL a pour mission de promouvoir le mieux-être physique, mental, émotionnel et spirituel des personnes, des familles et des communautés des Premières Nations et des Inuits et d'y veiller en favorisant l'accès à des programmes globaux de santé et de services sociaux adaptés aux cultures des Premières Nations et conçus par des organisations des Premières Nations reconnues et sanctionnées par les autorités locales, le tout dans le respect des cultures et de l'autonomie locale. La CSSSPNQL aide également les communautés qui le désirent à mettre sur pied, à développer et à promouvoir des programmes et des services globaux relatifs à la santé et aux services sociaux adaptés et conçus par des organismes des Premières Nations.



LES POINTS SAILLANTS

Voici le mémoire de l'Assemblée des Premières Nations Québec-Labrador (APNQL) et de la Commission de la santé et des services sociaux des Premières Nations du Québec et du Labrador (CSSSPNQL) sur le volet adoption coutumière du projet de loi n° 113, *Loi modifiant le Code civil et d'autres dispositions législatives en matière d'adoption et de communication de renseignements*.

L'adoption coutumière a toujours existé et fait partie de la réalité des Premières Nations d'aujourd'hui. Il s'agit d'une institution sociale résiliente et contemporaine qui soutient et protège les enfants, leurs parents et leur famille, sans l'intervention du tribunal et des autorités de protection de la jeunesse. Les adoptions coutumières font partie des droits et compétences d'autonomie gouvernementale des Premières Nations à l'égard des enfants et des familles. À ce titre, en vertu de l'article 35 de la Constitution, elles sont protégées contre toutes atteintes législatives. Le pouvoir législatif provincial de légiférer à l'égard de l'adoption coutumière est également limité par le partage des compétences législatives. De plus, les lois doivent respecter le droit international relativement aux droits des peuples autochtones.

L'APNQL et la CSSSPNQL appuient le projet de loi n° 113, car il ne s'agit pas d'une tentative de codifier, de normaliser ni de modifier l'adoption coutumière, mais plutôt de veiller à ce que les effets des adoptions réalisées en vertu des lois coutumières soient reconnus dans le cadre et aux fins des lois du Québec. Le projet de loi n° 113 utilise le mécanisme de certification des adoptions coutumières par l'autorité compétente de la Première Nation et la délivrance d'actes de naissance par le Québec pour faciliter la reconnaissance d'effets des adoptions coutumières par les autorités administratives du Québec (et du gouvernement fédéral).

L'adoption coutumière ne doit pas être considérée sous l'angle de la crise sociale et de l'intervention des autorités de la protection de la jeunesse. Il s'agit d'une institution juridique indépendante. Toutefois, il n'en demeure pas moins qu'une trop grande proportion d'enfants et de familles des Premières Nations vivent sous l'autorité du directeur de la protection de la jeunesse (DPJ). Par conséquent, le projet de loi n° 113 doit traiter de la relation entre l'adoption coutumière et la *Loi sur la protection de la jeunesse*.

Grâce au Groupe de travail sur l'adoption coutumière, tant le processus qui a mené au projet de loi n° 113 et la teneur, bien qu'imparfaite, définissent une norme élevée de collaboration entre les Premières Nations, les Femmes autochtones du Québec, les Cris, les Inuits et le gouvernement du Québec. L'APNQL et la CSSSPNQL appuient le projet de loi n° 113, mais considèrent tout de même que quelques modifications sont nécessaires. Notamment, l'APNQL et la CSSSPNQL recommandent les modifications suivantes :

- remplacer la locution « adoption coutumière autochtone » par « adoption coutumière des Premières Nations et des Inuits »;
- lorsqu'une adoption coutumière des Premières Nations crée une nouvelle filiation, que l'enfant ne cesse pas d'appartenir à sa famille d'origine et qu'il ne soit pas considéré, à moins d'indication contraire, de mettre fin aux liens préexistants de filiation et aux droits et obligations entre l'enfant et son parent d'origine;
- dans les cas où un enfant est sous les ordres du DPJ et que l'avis de ce dernier est requis avant la délivrance d'un certificat d'adoption coutumière par l'autorité compétente, que la préparation de l'avis puisse être déléguée au personnel des services sociaux des Premières Nations;
- de prévoir que les dispositions d'application générale concernant le rôle du DPJ dans les adoptions soient clairement exclues d'application aux adoptions coutumières, sauf dans la mesure où ce point a fait l'objet d'une entente dans le contexte du processus de collaboration pour l'élaboration du projet de loi n° 113.

Le projet de loi n° 113 porte sur les adoptions coutumières qui créent de nouveaux liens de filiation et ne s'appliquerait pas toujours aisément à l'adoption ou à la garde coutumière des Premières Nations sans nouveau lien de filiation. Dans ces situations, les lois des Premières Nations définissent la nature et l'effet de cette relation. De plus, le recours à la délégation de l'autorité parentale pourrait être utile.

L'adoption coutumière traverse les limites territoriales. Toutefois, le projet de loi n° 113 traite uniquement des cas où l'adoption coutumière a lieu dans une autre province ou un autre territoire et est confirmée par un acte juridique. Le projet de loi ne prévoit rien par rapport aux adoptions coutumières qui ont lieu ailleurs au Canada où de telles reconnaissances légales n'existent pas et ne traite pas de l'adoption coutumière internationale. En conformité avec le consensus du groupe de travail, ces questions doivent faire l'objet de discussions, de collaborations et de modifications législatives.

Une fois les changements nécessaires apportés, l'Assemblée nationale pourra adopter le projet de loi n° 113 en toute confiance. La reconnaissance d'effets des adoptions coutumières dans le cadre et aux fins des lois du Québec permettra de renforcer les familles des Premières Nations et de veiller à ce que les enfants et leurs parents ne soient pas lésés en raison de leur identité.



INTRODUCTION

Voici le mémoire de l'Assemblée des Premières Nations Québec-Labrador (APNQL) et de la Commission de la santé et des services sociaux des Premières Nations du Québec et du Labrador (CSSSPNQL) sur le projet de loi n° 113, *Loi modifiant le Code civil et d'autres dispositions législatives en matière d'adoption et de communication de renseignements*.

Le projet de loi n° 113 a été précédé par le projet de loi n° 81, *Loi modifiant le Code civil et d'autres dispositions législatives en matière d'adoption et d'autorité parentale* (2^e session, 39^e législature), déposé le 12 juin 2012 par le ministre de la Justice Jean-Marc Fournier du gouvernement libéral d'alors. Cependant, avec la dissolution de l'Assemblée nationale le 1^{er} août 2012 pour la tenue d'une élection générale, la 39^e législature s'est terminée, tout le travail des comités a cessé et tous les projets de loi sont morts au feuillet.

Le projet de loi n° 81 a été suivi par le projet de loi n° 47, *Loi modifiant le Code civil et d'autres dispositions législatives en matière d'adoption, d'autorité parentale et de divulgation de renseignements*, déposé le 14 juin 2013 (1^{re} session, 40^e législature) par Bertrand St-Arnaud, alors ministre de la Justice du gouvernement péquiste. Cependant, avec la dissolution de l'Assemblée nationale le 5 mars 2014 pour la tenue d'une élection générale, la 40^e législature s'est terminée, tout le travail des comités a cessé et tous les projets de loi sont morts au feuillet.

Conformément aux recommandations du Groupe de travail sur l'adoption coutumière en milieu autochtone et aux pratiques adoptées pour la rédaction des projets de loi n° 47 et n° 81, l'APNQL, la CSSSPNQL et les autres membres des Premières Nations et Inuits du groupe de travail ont collaboré étroitement au projet de loi n° 113. Un tel processus de collaboration est essentiel, non seulement afin de respecter les droits des Premières Nations, mais aussi pour éviter des différends de nature politique et juridique.

À cet égard, l'APNQL et la CSSSPNQL remarquent que certains aspects de cette collaboration ont été précipités, particulièrement à l'été et à l'automne 2016¹. De plus, deux événements sont venus brouiller les cartes et susciter des inquiétudes : la rédaction et le dépôt inattendus du projet de loi n° 99, *Loi modifiant la Loi sur la protection de la jeunesse et d'autres dispositions* (1^{re} session, 41^e législature), ainsi que les modifications proposées au Code Civil et à la *Loi sur la protection de la jeunesse* dans le cadre du projet de loi n° 113 visant à introduire de nouveaux concepts et de nouvelles dispositions concernant les adoptions transfrontalières et les effets de l'adoption sur les liens de filiation, les droits et les obligations qui lient la personne adoptée à sa famille d'origine.

L'APNQL et la CSSSPNQL tiennent à souligner que, par leur participation au Groupe de travail sur l'adoption coutumière en milieu autochtone et leur appui au projet de loi n° 113 (de même qu'aux projets de loi antérieurs n° 81 et 47), les Premières Nations entendent obtenir la reconnaissance d'effets des adoptions coutumières dans le cadre et aux fins des lois du Québec. Cette participation et cet appui sont strictement sous réserve des droits, compétences et positions juridiques des Premières Nations en ce qui concerne l'adoption coutumière. Le projet de loi n° 113 ne constitue pas une délégation d'autorité aux Premières Nations. L'Assemblée nationale ne doit pas et ne peut pas tenter de réglementer l'institution de l'adoption coutumière. Le contenu de la loi proposée ne définit pas, ne limite pas, ne répare pas et ne fige pas la portée et la pratique de l'adoption coutumière qui, de par sa nature, varie selon les nations et communautés des Premières Nations et peut évoluer au fil du temps pour répondre à de nouvelles réalités.

Il est essentiel que l'adoption coutumière soit reconnue comme un élément de base de la vie et de la culture des familles et des communautés des Premières Nations et qu'elle soit traitée comme les autres droits ancestraux et issus de traités relevant de l'autonomie gouvernementale. À ce titre, le gouvernement du Québec doit faire preuve de vigilance afin d'éviter d'outrepasser les limites de son autorité constitutionnelle en matière de division des compétences (*Loi constitutionnelle de*

¹ À cet égard, voir le communiqué de presse de l'APNQL, *L'APNQL souligne la collaboration entre le gouvernement provincial et les Premières Nations dans deux projets de loi et demande qu'elle devienne pratique courante dans tous les dossiers qui les concernent*, publié le 6 octobre 2016 : <http://www.cssspnql.com/nouvelles-media/unique/2016/10/06/l'apnql-souligne-la-collaboration-entre-le-gouvernement-provincial-et-les-premi%C3%A8res-nations-dans-deux-projets-de-loi-et-demande-qu'elle-devienne-pratique-courante-dans-tous-les-dossiers-qui-les-concernent>





1867) et de reconnaissance et d'affirmation des droits des Autochtones (*Loi constitutionnelle de 1982*). L'APNQL et la CSSSPNQL sont convaincues qu'il est possible de régler l'ensemble de ces questions, notamment en modifiant le projet de loi n° 113 au besoin.

Dans ce contexte, l'APNQL et la CSSSPNQL recommandent l'adoption du projet de loi n° 113, parce qu'il est l'aboutissement d'un processus de collaboration qui définit une norme élevée de coopération et de réconciliation entre les Premières Nations et le gouvernement du Québec *et* parce que les propositions législatives qui en résultent réalisent dans une large mesure l'objectif voulu, à savoir la reconnaissance d'effets des adoptions coutumières des Premières Nations dans le cadre et aux fins des lois du Québec. Par ailleurs, l'APNQL et la CSSSPNQL observent que le projet de loi 113 porte sur les adoptions coutumières qui créent de nouveaux liens de filiation et ne s'appliqueraient pas toujours aisément à l'adoption ou à la garde coutumière des Premières Nations sans nouveau lien de filiation. Dans ces situations, les lois des Premières Nations définissent la nature et l'effet de cette relation. De plus, le recours à la délégation de l'autorité parentale pourrait être utile. Ces questions peuvent faire l'objet de discussions, de collaborations et de modifications législatives, le cas échéant.

Bien que l'adoption et la mise en œuvre de ce projet de loi se fassent attendre depuis longtemps et que certains aspects de l'approche collaborative menant à sa rédaction aient été précipités, l'APNQL et la CSSSPNQL demandent au gouvernement du Québec d'appliquer cette approche à d'autres questions d'intérêt commun, notamment le territoire, les ressources naturelles, la gouvernance et la justice.

CONTEXTE

La voie vers la reconnaissance d'effets de l'adoption coutumière dans le cadre et aux fins des lois du Québec

L'adoption coutumière a toujours existé et se poursuit aujourd'hui dans le cadre de la loi des Premières Nations du Québec et en tant que composante naturelle de la vie de leurs familles et communautés. Il s'agit d'une institution sociale résiliente et contemporaine des Premières Nations qui soutient et protège les enfants, leurs parents et leur famille.

Depuis au moins les années 1980, les Premières Nations au Québec demandent à l'Assemblée nationale des mesures pour assurer la reconnaissance claire et efficace d'effets de l'adoption coutumière dans le cadre et aux fins des lois et de l'administration publique du Québec². À cette fin, l'APNQL et la CSSSPNQL ont joué un rôle de premier plan dans la création en 2008 du groupe de travail sur l'adoption coutumière.

En 2012, agissant par consensus, un groupe multipartite de responsables du gouvernement du Québec et de centres de jeunesse et de représentants des Premières Nations et des Inuits a produit le *Rapport du groupe de travail sur l'adoption coutumière en milieu autochtone*.

Ce changement à la législation du Québec, souhaité depuis longtemps, est presque une réalité. Les Premières Nations recommandent une mesure législative du Québec sans délai, afin de faciliter la reconnaissance d'effets des adoptions coutumières dans le cadre et aux fins du Code civil du Québec.

² L'historique des appels à l'action, des années 1980 à aujourd'hui, par les Premières Nations, les Inuits, l'Association des Centres jeunesse du Québec et même le Secrétariat aux Affaires autochtones et le ministère de la Santé et des Services sociaux (MSSS) pour que soit reconnue légalement l'adoption coutumière, est décrit à l'alinéa 1.1.2 et au paragraphe 1.4 du *Rapport du groupe de travail sur l'adoption coutumière en milieu autochtone*, 16 avril 2012 (le « Rapport du groupe de travail ») : http://www.justice.gouv.qc.ca/Francais/publications/rapports/pdf/rapp_adop_autoch_juin2012.pdf





Le projet de loi n° 113 doit être considéré dans l'intégralité de son contexte social et juridique

Pour que le projet de loi n° 113 soit véritablement équilibré, il faut examiner l'ensemble des éléments de contexte qui l'entourent et qui sont décrits dans le Rapport du groupe de travail. Ce rapport doit être pris en considération de façon attentive, dans son intégralité. Ses conclusions et recommandations figurent à l'annexe A du présent mémoire. L'APNQL demande en outre qu'une attention particulière soit accordée au « point de vue des représentants des Premières Nations » égayé à la partie 3.2 du rapport³.

Les législateurs du Québec et les personnes qui commentent et demandent des modifications au projet de loi doivent éviter la grave erreur d'analyser le contexte politique et les dispositions proposées sur la base de principes abstraits et superficiellement neutres. Aucune modification au consensus atteint par le groupe de travail, qu'elle soit apportée avec les meilleures intentions ou pour des raisons logistiques ou administratives, ne doit être prise à la légère. Il importe d'analyser tout changement dans une perspective sociale et légale en tenant compte du contexte historique et actuel, afin d'éviter de compromettre, de réglementer ou de modifier l'institution de l'adoption coutumière. En particulier, une loi qui touche les enfants, les parents et les familles des Premières Nations, surtout en ce qui concerne la question fondamentale de l'adoption, ne peut pas être proposée et analysée sans constamment garder à l'esprit les points suivants :


- Le fait que, malgré des siècles d'érosion et de déni, l'adoption coutumière se poursuit en vertu des lois des Premières Nations⁴. Les enfants des Premières Nations adoptés de façon coutumière demeurent généralement au sein de leurs communautés. Les adoptions coutumières des Premières Nations sont ouvertes, verbales et consensuelles, et elles placent toujours les intérêts des enfants en premier. Le formalisme, notamment les évaluations psychosociales et les procédures judiciaires, est étranger à l'adoption coutumière. Cependant, cela ne signifie pas que les Premières Nations et les communautés sont démunies d'institutions et de structures qui procurent l'assurance que les adoptions coutumières soient dans l'intérêt de l'enfant. Ces adoptions conservent généralement l'identité sociale et les liens familiaux d'origine de l'enfant adopté, tout en créant de nouvelles relations de responsabilité, d'autorité et d'attachement entre l'enfant et la famille et les parents adoptifs. Les enfants adoptés demeurent connectés à leur culture, leur langue et leurs activités traditionnelles, et en conséquence, leur sens d'identité est préservé. Ce type d'adoption se produit au sein des Premières Nations de la province et entre elles, mais également au-delà des frontières des provinces, des territoires et des États, qui ont été créées par les puissances coloniales et imposées aux Premières Nations.
- Le bilan lamentable des gouvernements et institutions non issus des Premières Nations concernant le soin et la protection des enfants, des parents et des familles. Ces interventions de l'État visent toujours prétendument à protéger les intérêts des enfants. Toutefois, l'histoire dévastatrice des pensionnats et la rafle des années 1960 restent dans les mémoires. De plus, on constate aujourd'hui la grande surreprésentation des enfants des Premières Nations qui sont sous l'autorité du directeur de la protection de la jeunesse, retirés de leurs familles et communautés et placés en foyers d'accueil et adoptés par des non-Autochtones⁵.

³ Voir p. 74-106

⁴ Rapport du groupe de travail, alinéa 3.2.7 (p. 106-112) et CSSSPNQL. *Rapport de consultation et recommandations sur l'adoption coutumière et/ou traditionnelle chez les Premières Nations du Québec*, 28 juin 2011 (figurant sur le CD-ROM accompagnant le Rapport du groupe de travail).

⁵ Rapport du groupe de travail, alinéa 1.1.2 et sous-alinéa 3.2.3.1. Malgré certaines limites inhérentes aux données, les recherches indiquent que la situation persiste. Les plus récents travaux à cet égard indiquent que cette surreprésentation débute à l'étape de l'évaluation de la situation, où le taux par tranche de 1 000 enfants est 4,4 fois plus élevé chez les enfants des Premières Nations que chez les enfants non autochtones. Cette disparité augmente au fur et à mesure que l'on franchit les étapes du processus, atteignant un sommet aux étapes du placement (7,9 fois plus élevé) et de la récurrence (9,4 fois plus élevé). Voir CSSSPNQL, 2016. *Analyse des trajectoires des jeunes des Premières Nations assujettis à la Loi sur la protection de la jeunesse. Volet 3 : Analyse de données de gestion des établissements offrant des services de protection de la jeunesse* [à paraître].



- 
- Les adoptions coutumières font partie des droits et compétences de gouvernements autonomes, maintenant enchâssés à l'article 35 de la *Loi constitutionnelle de 1982* et protégés contre l'extinction et contre des atteintes par les lois fédérales et du Québec⁶.
 - Le pouvoir législatif provincial de légiférer à l'égard de l'adoption coutumière est également limité par le partage des compétences législatives fédérales et provinciales et, plus particulièrement, la compétence exclusive du gouvernement fédéral à légiférer relativement aux Indiens, en vertu du paragraphe 91(24) de la *Loi constitutionnelle de 1867*⁷.
 - Les lois et la pratique administrative du Québec doivent respecter le droit international relativement aux droits des peuples et en particulier des peuples autochtones et, en vertu de la *Convention des Nations Unies relative aux droits de l'enfant*, telle qu'elle s'applique au Canada, l'application de lois concernant les familles, les enfants et l'adoption ne peut pas aller à l'encontre des formes coutumières de soins des Premières Nations et doit respecter le droit de leurs enfants d'avoir leur propre vie culturelle, de pratiquer leur propre religion et d'employer leur propre langue en commun avec les autres membres de leur groupe⁸⁹.



⁶ Rapport du groupe de travail, sous-alinéa 3.2.3.3 (p. 90-94)

⁷ Rapport du groupe de travail, paragraphe 4.1 (p. 135-136). Dans *Banque canadienne de l'Ouest c. Alberta*, [2007] 2 SCR 3, par. 61., la Cour suprême a souligné que « les relations au sein des familles indiennes et des collectivités vivant dans les réserves, matières qui pouvaient être considérées comme absolument nécessaires et essentielles à leur survie culturelle », sont de compétence exclusivement fédérale en vertu du par. 91(24) de la *Loi constitutionnelle de 1867*.

⁸ Principalement, la *Déclaration des Nations Unies sur les droits des peuples autochtones* de 2007, résolution A/61/295 : http://www.un.org/esa/socdev/unpfii/documents/DRIPS_fr.pdf

⁹ Rapport du groupe de travail, alinéa 3.2.4 (p. 94-97).





L'APNQL ET LA CSSSPNQL APPUIENT LE PROJET DE LOI N° 113

Comme mentionné dans le Rapport du groupe de travail, d'autres territoires de juridiction canadienne comme la Colombie-Britannique, les Territoires du Nord-Ouest, le Nunavut et le Yukon ont modifié leurs lois sur l'adoption afin de les rendre plus conformes à la réalité sociale et constitutionnelle concernant les droits et compétences des Autochtones en matière d'adoption coutumière.

Toutefois, dans l'état actuel des choses au Québec, quand l'adoption est nécessaire, les familles des Premières Nations sont confrontées au choix entre l'adoption en vertu du Code civil et l'adoption coutumière; aucun de ces choix ne peut satisfaire leurs besoins¹⁰. En appuyant le projet de loi n° 113, l'objectif modeste, mais important, des Premières Nations consiste à remédier aux problèmes pratiques rencontrés en raison de l'absence de clarté à laquelle sont confrontés les enfants et parents lorsqu'ils traitent avec des entités du gouvernement du Québec ou des tierces parties qui ne reconnaissent généralement pas les effets juridiques découlant des adoptions coutumières des Premières Nations, alors que ces effets sont reconnus par les Premières Nations et considérés comme relevant des droits ancestraux et de droits issus de traités.

Le défi législatif consiste à trouver le meilleur moyen de clarifier les effets juridiques des adoptions coutumières, sans changer le caractère fondamental de cette institution des Premières Nations ni le droit de chacune des Premières Nations de se gouverner à cet égard.

Le Québec, en partenariat avec les Premières Nations, a la possibilité de devenir un leader en ce qui a trait aux droits des Premières Nations relatifs à l'adoption coutumière. Les enfants, parents et familles des Premières Nations peuvent profiter de l'institution de l'adoption coutumière autochtone protégée par la constitution, tout en profitant en même temps de l'égalité d'accès aux avantages de l'identité, ainsi que des services sociaux, d'éducation, de santé et autres services publics, sans discrimination ou incapacité en raison de leur statut de membres d'une Première Nation et du fait que leurs relations familiales sont régies par l'adoption coutumière des Premières Nations.

L'APNQL et la CSSSPNQL appuient le projet de loi n° 113 dans la mesure où il ne s'agit pas d'une tentative de codifier, de normaliser ni de modifier l'adoption coutumière, mais plutôt de veiller à ce que les effets des adoptions réalisées en vertu des lois coutumières des Premières Nations soient reconnus dans le cadre et aux fins des lois du Québec. Concrètement, le projet de loi n° 113 utilise le mécanisme de délivrance d'actes de naissance par le Québec pour faciliter la reconnaissance d'effets des adoptions coutumières par les autorités administratives et les institutions du Québec (et du gouvernement fédéral).

Tant le processus qui a mené au projet de loi n° 113 et la teneur, bien qu'imparfaite, de la proposition de dispositions législatives qui en sont le produit définissent une norme élevée de collaboration entre les Premières Nations, les Femmes autochtones du Québec, les Cris, les Inuits et le gouvernement du Québec. Sauf peut-être au cours des derniers mois, cette collaboration a de loin dépassé le cadre de la simple consultation. Cela a plutôt été une collaboration de l'étape de planification stratégique jusqu'au travail de rédaction des versions françaises et anglaises des dispositions législatives. Les représentants et responsables des Premières Nations et leurs conseillers juridiques ont travaillé de concert avec les représentants des Inuits et les responsables du gouvernement, ainsi qu'avec l'expert rédacteur législatif du Québec, afin de parvenir à des résultats et conclusions consensuels attentivement étudiés¹¹. Le débat a été robuste et pas toujours harmonieux.

Comme il est indiqué dans la partie V du Rapport du groupe de travail, sous le titre « Les solutions privilégiées » : « (...) le groupe a cherché une solution simple et efficace qui mettrait en place une « passerelle » entre le droit étatique et la coutume autochtone pour en reconnaître expressément des effets sans porter atteinte à sa nature, ses motifs, ses conditions ou ses effets. » L'équilibre, la sagesse et la viabilité des conclusions et recommandations du groupe de travail se reflètent dans le fait qu'avec seulement des différences relativement mineures, trois gouvernements ont déposé à l'Assemblée nationale des projets de loi pour la reconnaissance d'effets de l'adoption coutumière dans le cadre et aux fins des lois du

¹⁰ Rapport du groupe de travail, alinéa 3.2.5 (p. 98-100)

¹¹ Rapport du groupe de travail, p. 155-159. Reproduit à l'annexe A.





Québec, en utilisant le modèle proposé par le groupe de travail, à savoir la reconnaissance d'effets de l'adoption coutumière autochtone au moyen d'une attestation et d'un nouvel acte de naissance.

Dans ce contexte, l'APNQL et la CSSSPNQL demandent vivement l'adoption du projet de loi n° 113, avec de légères modifications. Elles considèrent que la reconnaissance d'effets des adoptions coutumières dans le cadre et aux fins des lois provinciales sera avantageuse pour les enfants et les familles et renforcera le tissu des communautés des Premières Nations.

Le cours des relations entre les Premières Nations et le gouvernement à l'égard de l'adoption coutumière depuis de nombreuses années, et plus particulièrement le travail au sein du groupe de travail, comporte l'engagement tacite d'aller de l'avant avec une loi appropriée. Le Québec a l'occasion d'être un chef de file nord-américain et mondial dans la reconnaissance d'effets des adoptions coutumières sans dénaturer l'institution des Premières Nations. Le défaut d'agir une fois de plus, sur la base d'intérêts autres, d'arguments légalistes ou de considérations politiques, minimiserait l'importance de l'adoption coutumière pour les Premières Nations et équivaldrait à un manque de vision prospective. Le défaut d'aller de l'avant avec le projet de loi n° 113 priverait les familles des Premières Nations et une autre génération de leurs enfants, aux prises avec des défis considérables, de tous les avantages liés à l'option de l'adoption coutumière et de la reconnaissance de leur état civil de membre d'une Première Nation dans leurs relations avec les régimes législatifs et les institutions du Québec.

Recommandation 1 :

L'APNQL et la CSSSPNQL recommandent l'adoption et l'entrée en vigueur immédiate du projet de loi n° 113, sous réserve de certaines modifications essentielles aux dispositions du Code civil et de la Loi sur la protection de la jeunesse concernant l'adoption coutumière actuellement proposées.

RESPECT DE L'AUTO-IDENTIFICATION

Le terme « autochtone » (« *aboriginal* » en anglais) est utilisé pour désigner les Premières Nations et les Inuits dans l'intégralité du projet de loi n° 113. Cela facilite la rédaction et est même empreint d'une certaine logique puisque le terme figure à l'article 35 de la *Loi constitutionnelle de 1982*. Cependant, l'auto-identification est un droit fondamental, et l'APNQL et la CSSSPNQL tiennent à souligner que le terme général « autochtone » signifie peu pour ceux qu'il est censé désigner. Les peuples, nations et communautés que représentent l'APNQL et la CSSSPNQL préfèrent que l'on utilise un terme qui traduit la diversité et le caractère identitaire des différentes nations du Québec. L'APNQL et la CSSSPNQL recommandent par conséquent l'utilisation de « Premières Nations et Inuits. »

Recommandation 2 :

L'APNQL et la CSSSPNQL recommandent de remplacer chaque occurrence du terme « autochtone » (« aboriginal » en anglais) dans le projet de loi n° 113, particulièrement dans la locution « adoption coutumière autochtone », par le terme « Premières Nations et Inuits » et « adoption coutumière des Premières Nations et des Inuits ».



LES MODIFICATIONS PROPOSÉES AU CODE CIVIL

Une réponse pratique à un problème réel

Pour l'APNQL et la CSSSPNQL, les dispositions du projet de loi n° 113 modifiant le Code civil du Québec et la *Loi sur la protection de la jeunesse* à l'égard de la reconnaissance d'effets juridiques des adoptions coutumières autochtones dans le cadre et aux fins des lois du Québec constituent une réponse équilibrée à un problème réel qui doit être traitée comme telle par toutes les parties concernées. Les membres de l'Assemblée nationale doivent adopter cette loi. Elle protégera les droits des enfants, des parents, des familles, des communautés et des Premières Nations et leur offrira des avantages tangibles.

Après des dizaines d'années d'effort, le projet de loi n° 113 fournit simplement une réponse pratique et concrète à un problème grave auquel sont confrontés les enfants et les familles des Premières Nations. En fournissant un pont législatif, il fera en sorte que les enfants adoptés conformément à la coutume autochtone, ainsi que leurs parents, se voient accorder, aux yeux des lois et de l'administration du Québec, un statut et des droits égaux à ceux dont bénéficient d'autres enfants adoptés ou non et leurs parents.

Les Premières Nations font face à des problèmes sociaux très réels, et l'application du régime d'adoption général du Code civil, aussi bien intentionnée soit-elle, n'offre pas une réponse appropriée pour leurs enfants, familles et communautés. L'APNQL et la CSSSPNQL espèrent que le projet de loi n° 113 aura pour conséquence d'appuyer l'adoption coutumière en tant qu'institution culturellement adaptée qui sert les enfants, les parents, les familles, les communautés et les Premières Nations.

Or, aucune mesure législative proposée n'est parfaite. Il y a des aspects où les Premières Nations préféreraient que la loi, telle que proposée, utilise un libellé et des concepts qui impliquent moins d'intrusion de l'Assemblée nationale dans un domaine de compétence des Premières Nations.

En fait, jugées en termes d'intrusion, les dispositions du projet de loi n° 113 sont considérées par les Premières Nations comme étant une mesure législative de l'Assemblée nationale frôlant, voire dépassant dans certains cas, la limite maximale acceptable et viable sur le plan constitutionnel en ce qui concerne l'adoption coutumière¹². Les impératifs constitutionnels exigent que l'Assemblée nationale respecte et protège l'exercice du droit des Premières Nations à l'adoption coutumière. Toute tentative de limiter, de définir ou de réglementer l'adoption coutumière serait contraire à la lettre et à l'esprit des normes et des instruments internationaux qui guident la législation et l'action gouvernementale au Québec et violerait les droits ancestraux et les droits issus de traités, qui sont garantis en vertu de l'article 35 de la *Loi constitutionnelle de 1982*. Une telle modification risquerait aussi d'outrepasser la compétence provinciale en vertu de la division des compétences établie aux articles 91 et 92 de la *Loi constitutionnelle de 1867*.

Toute tentative de réglementer l'adoption coutumière de façon intrusive pourrait se voir contestée avec succès devant les tribunaux, ce qui entraînerait une pléthore de conséquences néfastes.

L'APNQL et la CSSSPNQL appuient le projet de loi n° 113 de façon générale, mais les Premières Nations considèrent tout de même que quelques modifications sont nécessaires, notamment à l'égard des effets de l'adoption sur la filiation et des droits et obligations qui lient un enfant adopté et sa famille d'origine dans le cas d'une adoption coutumière.

L'APNQL et la CSSSPNQL sont aussi en faveur de poursuivre la collaboration et les efforts législatifs après l'adoption et l'entrée en vigueur du projet de loi n° 113, afin que les enfants puissent profiter de certains aspects de l'adoption coutumière omis complètement ou partiellement du projet de loi n° 113, notamment les effets de l'adoption coutumière interfrontalière au sein du Canada. En outre, le projet de loi n'aborde pas les effets, dans le cadre et aux fins des lois du Québec, des adoptions coutumières transfrontalières entre le Canada et les États-Unis.

¹² Bien que l'APNQL et la CSSSPNQL ne soient pas d'accord avec toutes les opinions qu'exprime M. Otis à l'égard des droits d'adoption coutumière, il donne toutefois un bon aperçu des contraintes constitutionnelles à respecter : G. Otis. « La protection constitutionnelle de la pluralité juridique : le cas de l'adoption coutumière autochtone au Québec », dans G. Otis, dir., *L'adoption coutumière autochtone et les défis du pluralisme juridique*, PUL, Ste-Foy, 2013, p. 125-157.





Reconnaissance d'effets de l'adoption coutumière dans les lois québécoises

Le projet de loi n° 113 vise à reconnaître les effets de l'adoption coutumière dans le cadre et aux fins des lois du Québec principalement en modifiant le Livre deuxième, « De la famille », du Code civil. Plus particulièrement, les modifications porteront sur le Titre deuxième « De la filiation » et plus précisément le Chapitre deuxième, « De l'adoption », qui sera renommé « De la filiation par adoption ».

Le nouvel article 543.1 du Code civil du Québec (CCQ), qui donnerait effet en grande partie aux conclusions et aux recommandations consensuelles des membres du groupe de travail, est au cœur de la réforme proposée par le projet de loi n° 113. Il stipule :

« 543.1. Peuvent se substituer aux conditions d'adoption prévues par la loi celles de toute coutume autochtone du Québec qui est en harmonie avec les principes de l'intérêt de l'enfant, du respect de ses droits et du consentement des personnes concernées. Ainsi, sauf disposition contraire et celles de la section III, les dispositions du présent chapitre qui suivent ne s'appliquent pas à une adoption faite suivant une telle coutume.

Une telle adoption qui, selon la coutume, crée un lien de filiation entre l'enfant et l'adoptant est, sur demande de l'un d'eux, attestée par l'autorité compétente de la communauté ou de la nation autochtone de l'enfant ou de l'adoptant. Toutefois, si l'enfant et l'adoptant sont membres de nations différentes, l'autorité compétente est celle désignée pour la communauté ou la nation de l'enfant.

Celle-ci délivre un certificat qui atteste de l'adoption après s'être assurée du respect de la coutume, notamment que les consentements requis ont été valablement donnés et que l'enfant a été confié à l'adoptant; elle s'assure en outre que l'adoption est, suivant une appréciation objective, conforme à l'intérêt de l'enfant. »

En vertu du premier alinéa de l'article 543.1, en accord avec les recommandations consensuelles du groupe de travail, l'approche choisie consiste à créer un pont juridique en prévoyant le remplacement des conditions de la loi générale par celles de la coutume autochtone, pour autant que celle-ci soit en harmonie avec les principes suivants :

- l'intérêt de l'enfant;
- le respect de ses droits;
- le consentement des personnes concernées.

Le processus s'enclenche à la réception de la demande de l'enfant ou de l'adoptant par l'autorité compétente qui fait les vérifications requises avant de délivrer un certificat attestant de l'adoption.

L'article 543.1 définit d'importants principes de protection qui doivent être respectés. Bien sûr, comme l'affirment les conclusions et recommandations consensuelles du groupe de travail, les adoptions coutumières autochtones doivent toujours être dans l'intérêt de l'enfant, respecter ses droits et être consensuelles.

À ces égards, l'APNQL et la CSSSPNQL soulignent que, dans le cas des adoptions coutumières, il existe également d'autres structures et institutions, officielles ou non, qui donnent des garanties supplémentaires, dont bon nombre n'existent pas pour les enfants adoptés en vertu du régime général du Code civil. Par exemple, la vie dans les communautés des Premières Nations n'est pas anonyme. La famille élargie, les membres de la communauté et les dirigeants seront au courant de l'adoption proposée et connaîtront toutes les parties concernées. Les Premières Nations ont des registres de membres, des services sociaux et de santé et sont couvertes par la protection de la jeunesse. Leurs garderies et leurs écoles sont petites, et les enseignants connaissent la situation des enfants.



Il faut également noter que les Premières Nations ne font pas de distinction tranchée entre la garde d'enfant traditionnelle et l'adoption coutumière. Toutefois, en vertu de l'article 543.1, seules les adoptions coutumières qui créent un lien familial de filiation peuvent être attestées par l'autorité compétente aux fins de la délivrance d'un nouvel acte de naissance.

Évidemment, le nouveau régime ne prévient pas ni ne modifie les adoptions coutumières « pures », impliquant ou non un changement de filiation, n'entraînant pas la délivrance d'un certificat par une autorité compétente ni d'un nouvel acte de naissance par le directeur de l'état civil.

L'APNQL et la CSSSPNQL sont d'avis que l'article 543.1 représente un compromis prudent. D'une part, il répond aux préoccupations voulant que les effets importants de l'adoption entraînant la délivrance d'un nouvel acte de naissance soient réservés aux cas qui répondent aux conditions minimales. D'autre part, il évite dans une large mesure l'intervention de l'Assemblée nationale dans la réglementation des conditions de fond et le processus interne de l'adoption coutumière chez les Premières Nations.

La deuxième phrase du premier alinéa de l'article 543.1 stipule :

« ... Ainsi, sauf disposition contraire et celles de la section III, les dispositions du présent chapitre qui suivent ne s'appliquent pas à une adoption faite suivant une telle coutume. »

À la lumière des résultats des consultations menées par la CSSSPNQL sur l'adoption coutumière chez les Premières Nations et des résultats, conclusions et recommandations consensuels du groupe de travail, on peut facilement considérer que le projet de loi a besoin d'une disposition à l'image de la deuxième phrase du premier paragraphe de l'article 543.1. Autrement, le régime d'adoption du Code civil serait notamment incompatible avec :

- le droit des Premières Nations ou des communautés de déterminer si des adoptions coutumières ont eu lieu et leurs effets;
- la possibilité de préserver le lien préexistant de filiation et les droits et obligations entre l'enfant et les parents d'origine;
- le respect de la conception large de l'intérêt de l'enfant chez les Premières Nations;
- la nature informelle, non confidentielle et axée sur la famille des adoptions coutumières chez les Premières Nations qui se font sans évaluation psychosociale en vertu de la *Loi sur la protection de la jeunesse* et sans intervention judiciaire.

L'APNQL et la CSSSPNQL considèrent que l'article 543 du Code civil ne peut s'appliquer à l'adoption coutumière des Premières Nations. Celui-ci stipule :

« 543. L'adoption ne peut avoir lieu que dans l'intérêt de l'enfant et aux conditions prévues par la loi.

Elle ne peut avoir lieu pour confirmer une filiation déjà établie par le sang. »

Comme mentionné, l'adoption coutumière des Premières Nations se fait dans l'intérêt de l'enfant, et l'article 543.1, tel que libellé dans le projet de loi n° 113, offre d'importantes protections à cet égard. Or, toutes les dispositions du Code civil doivent être comprises ensemble et en harmonie avec le cadre constitutionnel. Ainsi, l'article 543, lorsqu'il fait référence à l'« adoption », ne peut être interprété comme faisant référence à l'adoption coutumière des Premières Nations et ne peut assujettir celle-ci aux « conditions prévues par la loi ». Le régime axé sur l'article 543.1 vise à remplacer les « conditions prévues par la loi » mentionnées à l'article 543 lorsqu'une adoption coutumière doit être attestée, entraînant la délivrance d'un acte de naissance du Québec. Plus fondamentalement, l'interprétation de l'article 543 comme régissant directement les conditions des adoptions coutumières des Premières Nations violerait probablement les limites des pouvoirs législatifs du Québec découlant de la division constitutionnelle des compétences et la protection des droits ancestraux ou issus de traités.





Effets sur l'identité, le lien de filiation et les droits et les obligations

Pour le régime général d'adoption, une des principales nouveautés introduites par le projet de loi n° 113 est que l'adoption pourra s'accompagner d'une reconnaissance du lien préexistant de filiation si celle-ci est dans l'intérêt de l'enfant pour protéger une identification significative à son parent d'origine tout en rompant néanmoins leurs obligations et droits respectifs.

Le nouvel article 577 établirait le principe général que l'adoption confère à l'enfant adopté un lien de filiation qui succède à ses liens de filiation préexistants. Ce principe s'appliquerait malgré la reconnaissance de la filiation préexistante. L'enfant adopté cesserait donc d'appartenir à sa famille d'origine.

En outre, le nouvel article 577.1 confirmerait qu'en vertu du régime général, dès l'adoption, les effets de la filiation préexistante et tous les droits et obligations qui y sont associés cessent.

Il établirait également qu'il en serait de même dans le cas de l'adoption coutumière autochtone, sous réserve de dispositions contraires conformes à leurs coutumes, mentionnées au certificat d'adoption coutumière délivré par l'autorité compétente. Cette même cessation présumée des droits et des obligations, sous réserve de la reconnaissance d'une filiation préexistante et de la définition de droits et d'obligations subsistants, se trouve également dans les articles 132.0.1 et 132 relatifs aux mentions sur le certificat d'adoption coutumière et le contenu d'un nouvel acte de naissance délivré par le directeur de l'état civil.

Comme ces dispositions représentent une intrusion législative en matière d'adoption coutumière, l'APNQL et la CSSSPNQL considèrent qu'il faut amender le projet de loi n° 113 à cet égard. Deux problèmes se présentent :

D'une part, le groupe de travail ne fait aucune présomption de la sorte. Le libellé utilisé autorise à la fois le maintien et la cessation du lien de filiation et la possibilité d'indiquer que des droits et des obligations continuent de lier l'enfant adopté et le parent d'origine, comme l'indiquent les recommandations consensuelles du groupe de travail :

« 2.3 que le Code civil du Québec reconnaisse, le cas échéant, le maintien d'un lien préexistant de filiation qui est contraire à la règle actuelle du Code concernant la rupture du lien et, dans les situations permises selon la coutume, qu'une adoption coutumière puisse maintenir des droits et obligations entre l'enfant adopté et un parent d'origine;

[...]

2.4 que la loi prévoie :

2.4.5 que l'attestation de cette autorité et le nouvel acte de naissance fassent mention de la rupture ou non du lien de filiation et, s'il y a lieu, des effets particuliers de l'adoption coutumière¹³. »

Comme l'ont révélé les consultations menées par la CSSSPNQL en préparation des travaux du groupe de travail, ce libellé qui admet les deux possibilités convient mieux à la réalité des adoptions coutumières des Premières Nations que celui du projet de loi n° 113, soit « une reconnaissance d'un lien préexistant de filiation ». L'APNQL et la CSSSPNQL considèrent qu'un tel libellé n'est pas requis pour atteindre l'objectif de la loi. L'argument selon lequel le Code civil doit utiliser le même libellé et les mêmes concepts, d'une part pour les modifications apportées au régime général de l'adoption permettant pour la première fois la reconnaissance d'un lien préexistant de filiation à des fins d'identification seulement, et d'autre part pour refléter la filiation additionnelle des Premières Nations, n'est pas convaincant. En fait, l'utilisation du même libellé pour des concepts différents porte à confusion et est inappropriée.

Le maintien des relations préexistantes fait partie du droit coutumier des Premières Nations et ne doit pas faire l'objet d'une présomption de cessation en vertu du projet de loi n° 113.

¹³ *Rapport du groupe de travail sur l'adoption coutumière en milieu autochtone*, p. 158 (reproduit à l'annexe A du présent mémoire).



D'autre part, comme mentionné ci-dessus, l'article 577 stipulerait que :

« 577. L'adoption confère à l'adopté une filiation qui succède à sa filiation paternelle et maternelle préexistante.

Cependant, dans le cas d'une adoption par le conjoint du père ou de la mère de l'enfant, la nouvelle filiation succède à celle qui était établie, le cas échéant, avec l'autre parent d'origine de l'enfant.

Bien que le lien préexistant de filiation de l'adopté puisse être reconnu, ce dernier cesse d'appartenir à sa famille d'origine, sous réserve des empêchements de mariage ou d'union civile. »

L'APNQL et la CSSSPNQL considèrent qu'il faut éviter le libellé souligné « cesse d'appartenir à sa famille d'origine ». À toutes fins juridiques, la cessation ou le maintien d'une filiation préexistante et la subsistance ou la fin des droits et des obligations seraient précisés à l'article 577.1, sur le certificat d'adoption coutumière (article 132.0.1) et par les mentions à cet égard dans le nouvel acte de naissance (article 132). Le maintien d'un sentiment d'appartenance à la terre, au peuple et à la famille immédiate et élargie durant toute la vie revêt une signification particulière pour les Premières Nations. Étant donné le rôle de l'adoption étatique et des régimes d'aide sociale à l'enfance dans la destruction des liens familiaux chez les Premières Nations, l'APNQL et la CSSSPNQL considèrent qu'il faut supprimer ce libellé de l'article 577 proposé ou préciser qu'il ne s'applique pas aux adoptions coutumières des Premières Nations. Ce changement pourrait se faire par des modifications appropriées des articles 543.1 ou 577.1.

Recommandation 3 :

L'APNQL et la CSSSPNQL recommandent d'amender le projet de loi n° 113 :

- *pour clarifier que la notion de « cessation d'appartenance à la famille d'origine » de l'article 577 ne s'applique pas aux adoptions coutumières des Premières Nations;*
- *pour préciser qu'il n'y aura pas de présomption de rupture ou de maintien du lien préexistant de filiation et de subsistance ou non des droits et des obligations liant l'adopté et le parent d'origine. Ces points doivent être précisés dans le certificat d'adoption coutumière et le nouvel acte de naissance.*

Adoption coutumière transfrontalière

L'expérience, la situation géographique et les consultations menées par la CSSSPNQL aux fins du groupe de travail sur l'adoption coutumière confirment toutes clairement que l'adoption coutumière concernant les enfants et les parents des Premières Nations va au-delà des limites territoriales du Québec et du Canada. En raison des importantes relations familiales et communautaires qui traversent les frontières, les enfants des Premières Nations qui doivent être adoptés, les parents biologiques et les parents adoptifs les plus appropriés risquent de se retrouver pris dans un vide juridique interterritorial. Il ne s'agit pas seulement d'une question théorique. Des membres des Premières Nations ont déjà vécu des séparations non souhaitées de leurs enfants ou parents adoptifs et de longs retards dans l'établissement ou la reprise d'une vie familiale normale.

Les Premières Nations ont toujours indiqué clairement qu'une réponse complète à la reconnaissance d'effets des adoptions coutumières doit comprendre les adoptions qui chevauchent les frontières politiques modernes. Toutefois, le Rapport du groupe de travail et le projet de loi n° 113 ne traitent de ces préoccupations que de manière très partielle. Les adoptions coutumières ayant des répercussions transfrontalières se produisent et continueront de se produire au sein d'une même nation et entre les nations. Le défaut d'aborder totalement cette réalité prive les Premières Nations de l'avantage de la reconnaissance par le Québec d'effets juridiques d'un aspect important d'une institution sociale et communautaire dont bénéficient leurs enfants et familles.





Voici ce que le Rapport du groupe de travail indique à ce sujet :

« 4.4 Adoption coutumière au-delà des frontières du Québec

Le groupe de travail estime que le Québec devrait, en outre, une fois les modifications apportées au Code civil, prendre toutes les mesures nécessaires, en collaboration avec les nations ou communautés concernées, pour que des effets de l'adoption coutumière puissent être reconnus à l'extérieur de la province. Le Québec devra donc sensibiliser les autres provinces et territoires ainsi que le gouvernement fédéral quant à la portée et aux effets de ce type d'adoption coutumière en droit québécois.

Par ailleurs, il est reconnu que l'adoption coutumière d'enfants dépasse les frontières du Québec. En milieu inuit, des enfants sont couramment adoptés selon la coutume par des personnes domiciliées au Nunavut ou au Labrador et, inversement, des enfants de ces régions sont adoptés par des personnes domiciliées au Québec. Des situations semblables peuvent aussi avoir cours, notamment avec les Innus de Terre-Neuve-et-Labrador, les Cris de l'Ontario, les Micmacs des Maritimes ou des États-Unis et les Mohawks de l'Ontario ou des États-Unis.

Relativement à l'adoption coutumière d'enfants domiciliés hors Québec, mais au Canada, la reconnaissance au Québec de leur adoption serait envisageable tout en respectant la juridiction des provinces et territoires. Par contre, dans le cas d'enfants domiciliés dans des provinces qui ne reconnaissent pas l'adoption coutumière pratiquée sur leur territoire, ou dans le cas d'enfants domiciliés à l'extérieur du Canada, la solution serait plus difficile à trouver, compte tenu notamment des règles du droit international privé et d'obligations internationales. Le groupe de travail, n'étant pas en mesure d'analyser ces questions complexes, a donc convenu de s'en tenir à proposer au gouvernement et aux milieux autochtones de poursuivre autrement l'analyse et la réflexion de ces problématiques. »

C'est dans ce contexte que le projet de loi n° 113 ajouterait l'article 565.2 du CCQ pour assurer la reconnaissance au Québec d'effets des adoptions coutumières autochtones dans d'autres provinces et territoires du Canada, mais uniquement dans les cas où l'adoption est confirmée par un acte juridique établi en vertu de la loi applicable du territoire en question. Il stipule :

« 565.2. L'adoption coutumière autochtone d'un enfant domicilié hors Québec, au Canada, qui crée un lien de filiation entre l'enfant et un adoptant domicilié au Québec peut faire l'objet d'une reconnaissance au Québec si l'adoption est confirmée par un acte délivré en vertu du droit applicable dans l'État du domicile de l'enfant. Cette reconnaissance peut être faite soit judiciairement, soit par l'autorité de la communauté ou de la nation de l'adoption qui est compétente pour délivrer un certificat d'adoption coutumière. »

En vertu des nouveaux articles 574.1 et 132.1, l'autorité compétente amenée à reconnaître un acte d'adoption coutumière autochtone d'un enfant domicilié hors du Québec, mais au Canada, peut porter à l'acte les mêmes mentions qu'un certificat d'adoption coutumière. Cela peut comprendre la reconnaissance d'un lien préexistant de filiation entre l'adopté et le parent d'origine et des droits et obligations de chacun. Dans ce contexte, l'APNQL et la CSSSPNQL recommandent la même modification au projet de loi n° 113, comme énoncé à la deuxième puce de la **Recommandation 3** ci-dessus.

Pour en revenir à l'article 565.2, l'APNQL et la CSSSPNQL désapprouvent que la reconnaissance d'effets de l'adoption coutumière autochtone soit ou puisse être restreinte de la sorte, c'est-à-dire par la nécessité d'un acte juridique pour les adoptions coutumières dans les autres provinces et territoires du Canada et l'absence de tout mécanisme pour l'adoption coutumière hors du Québec d'un enfant domicilié au Québec et l'adoption coutumière internationale.



Recommandation 4 :

L'APNQL et la CSSSPNQL recommandent la réalisation immédiate de travaux de recherche pertinents et la formation d'un groupe de travail pour étudier le problème des adoptions coutumières autochtones transfrontalières au Canada et à l'étranger et proposer des façons de simplifier et de reconnaître les effets de telles adoptions dans le cadre et aux fins des lois du Québec, notamment en ce qui concerne leur reconnaissance sans la nécessité d'un acte juridique.

HARMONISATION ET ADAPTATION DES POLITIQUES ET DES PROGRAMMES EXISTANTS EN FONCTION DE LA RECONNAISSANCE D'EFFETS DE L'ADOPTION COUTUMIÈRE

L'entrée en vigueur et la mise en œuvre du projet de loi n° 113 doivent se faire en considérant les politiques et les programmes provinciaux existants. L'APNQL et la CSSSPNQL désirent attirer l'attention sur deux programmes en particulier : le Régime québécois d'assurance parentale (RQAP) et les allocations provinciales pour enfants (Soutien aux enfants et Supplément pour enfants handicapés).

Actuellement, les parents adoptifs coutumiers inuits ont accès au RQAP, ce qui n'est pas le cas pour les familles des Premières Nations. Avec la reconnaissance d'effets de l'adoption coutumière, il est primordial que cet accès soit possible pour les parents adoptifs coutumiers des Premières Nations. De plus, le transfert des allocations familiales provinciales aux parents adoptifs coutumiers est laborieux. L'institution de l'adoption coutumière est peu connue dans le réseau québécois, ce qui complique les demandes des parents adoptifs coutumiers. Un processus simple de transfert ainsi que des instructions conséquentes aux fonctionnaires du réseau québécois sur les impacts de la reconnaissance d'effets de l'adoption coutumière sont essentiels à la mise en œuvre du projet de loi n° 113.

Recommandation 5 :

L'APNQL et la CSSSPNQL recommandent que les ministères concernés harmonisent et adaptent leurs programmes, politiques, directives et orientations ministérielles en fonction du projet de loi n° 113 afin que les enfants et les parents adoptifs coutumiers puissent avoir accès aux allocations, aux prestations ou aux autres bénéfices ainsi qu'aux services de manière au moins égale à l'accès offert aux autres Québécois et aux Inuits dans une situation d'adoption ou d'adoption coutumière.





ADOPTION COUTUMIÈRE ET PROTECTION DE LA JEUNESSE

Le soutien à l'adoption coutumière s'inscrit dans une stratégie de renforcement des institutions sociales en vue d'améliorer la qualité de vie des enfants et des familles des Premières Nations. Aussi faut-il insister sur le fait que l'adoption coutumière ne doit pas être considérée sous l'angle de la crise sociale et de l'intervention des autorités de la protection de la jeunesse. L'adoption coutumière est une institution indépendante qui ne dépend pas de la protection de la jeunesse et qui n'y est pas même liée directement. Or, le fait est qu'une trop grande proportion d'enfants et de familles vivent sous l'autorité du DPJ. Ainsi que l'indique le Rapport du groupe de travail sur l'adoption coutumière :

Tout d'abord, à ce sujet, il faut d'emblée rappeler que l'adoption coutumière n'a pas les mêmes prémisses que l'adoption qui est réalisée dans les situations visées par la LPJ. Elle pourrait, par contre, constituer une option intéressante en offrant la possibilité au DPJ de soutenir la réalisation d'une adoption coutumière lorsque l'enfant ne peut retourner dans sa famille d'origine et que cela s'inscrit dans le contexte d'un choix pour déterminer un projet de vie pour lui.

Une telle option serait respectueuse de l'identité autochtone de l'enfant et de ses coutumes. En effet, le groupe de travail estime que cette option pourrait répondre aux besoins des enfants, tant individuels que collectifs, dans le cas d'enfants de communautés ou nations qui pratiquent l'adoption coutumière, dans le respect de leur intérêt et de leurs droits, tout en leur offrant une stabilité à long terme, reprenant en cela « les caractéristiques des communautés autochtones » prévues à la LPJ. Mieux encore, il estime que, bénéficiant d'une reconnaissance expresse au Code civil et d'un acte d'état civil conforme à la situation, l'adoption coutumière pourrait devenir un moyen privilégié de solidarité familiale ou communautaire encore plus important qu'elle ne l'est présentement.

Par ailleurs, le recours à l'adoption coutumière n'aurait pas pour objectif d'esquiver une intervention du DPJ, mais bien de constituer une option à part entière parmi les divers projets de vie pouvant être envisagés lorsque la situation d'un enfant est prise en charge par le DPJ.

Dans cet esprit, tout au cours des travaux, il a été réitéré que les objectifs de la LPJ constituent un filet de sécurité essentiel pour l'ensemble des enfants¹⁴.

Dans ce contexte, l'APNQL et la CSSSPNQL jugent que l'ajout à l'article 2.4, sous-paragraphe 5c) de la *Loi sur la protection de la jeunesse* et les nouveaux articles 71.3.1 et 71.3.2 proposés au projet de loi n° 113 et négociés à la dernière minute entre les représentants des Premières Nations, des Cris et des Inuits et les responsables du ministère de la Justice et du ministère de la Santé et des Services sociaux du Québec, marquent un pas dans la bonne direction. Ces dispositions sont équitables et respectent l'adoption coutumière autochtone et la reconnaissance d'effets de ces adoptions dans le cadre et aux fins des lois du Québec.

L'ajout à la fin de l'article 2.4 placerait l'adoption coutumière autochtone parmi les principes généraux et les droits des enfants énoncés au chapitre II de la *LPJ* que tous les décideurs doivent prendre en considération en vertu de la loi. L'ajout présenté dans le projet de loi n° 113 se lit comme suit :

« 2.4. Les personnes à qui la présente loi confie des responsabilités envers l'enfant ainsi que celles appelées à prendre des décisions à son sujet en vertu de cette loi tiennent compte, lors de leurs interventions, de la nécessité :

[...]

5° de favoriser des mesures auprès de l'enfant et de ses parents en prenant en considération qu'il faut agir avec diligence pour assurer la protection de l'enfant, compte tenu que la notion de temps chez l'enfant est différente de celle des adultes, ainsi qu'en prenant en considération les facteurs suivants :

[...]

c) les caractéristiques des communautés autochtones, y compris l'adoption coutumière autochtone.»

¹⁴ Rapport du groupe de travail, article 4.5 (p. 145-146)





Le projet de loi n° 113 propose aussi l'ajout d'une nouvelle Section VII.1 intitulée « Dispositions particulières » à la *LPJ*. Le nouvel article 71.3.1 obligerait le DPJ à considérer l'adoption coutumière autochtone comme envisagée à l'article 543.1 du Code civil du Québec. Le nouvel article 71.3.2 stipulerait que dès lors qu'un enfant fait l'objet d'une intervention aux termes de la *LPJ*, aucun certificat d'adoption coutumière ne peut être délivré sans l'avis écrit du Directeur de la protection de la jeunesse concernant l'intérêt de l'enfant et le respect de ses droits, et qu'à cette fin, le Directeur et l'autorité compétente peuvent échanger les renseignements qui autrement seraient tenus confidentiels.

L'APNQL et la CSSSPNQL soulèvent un autre point concernant l'application des ces nouvelles dispositions. Dans le cadre de leur mémoire sur le projet de loi 99¹⁵, l'APNQL et la CSSSPNQL ont demandé un amendement à l'article 32 de la *LPJ*, notamment en vue de rendre les ententes en vertu de l'article 37.5 de la *LPJ* plus accessibles pour les communautés des Premières Nations. En effet, comme l'indiquaient l'APNQL et la CSSSPNQL :

[A]ucune entente en vertu de l'article 37.5 de la *LPJ* qui permet l'élaboration d'un régime particulier en protection de la jeunesse n'a encore été conclue, bien que cet article ait été introduit dans la *LPJ* en 2001. Bien entendu, des ententes intérimaires ou des prises en charge partielles sont possibles, mais il semble que cela ne soit pas suffisant pour inciter les communautés à se lancer dans un processus d'une grande lourdeur administrative. La délégation de responsabilités prévues à l'article 32, en plus de l'évaluation des signalements, comme l'orientation, la révision et la décision de mettre fin à l'intervention, pourrait rendre les ententes en vertu de l'article 37.5 de la *LPJ* plus accessibles en établissant des paliers intermédiaires de prise en charge, le tout selon le désir et les capacités des communautés des Premières Nations. Un tel amendement aurait des effets positifs sur le plan clinique puisque l'adaptation et l'apprentissage des intervenants de la communauté pourraient se faire graduellement. Sur le plan financier, l'augmentation des coûts pour l'ASEFPN serait progressive et plus facile à prévoir. Par la suite, la durée des négociations pour en venir à la signature d'une entente en vertu de l'article 37.5 serait passablement réduite puisque des responsabilités majeures auraient déjà été transférées et que leur exercice serait pratique courante.


Par ailleurs, après une analyse exhaustive des différents modèles de prise en charge des services de protection de la jeunesse par les Premières Nations au Canada, aux États-Unis, en Nouvelle-Zélande et en Australie, Libesman en a conclu, en 2004, qu'un partenariat collaboratif entre les gouvernements et les organisations des Premières Nations qui suppose la délégation de pouvoirs, la reconnaissance de l'autonomie et des droits des Premières Nations est fondamental. En effet, cette collaboration est incontournable pour favoriser le développement de services de protection de la jeunesse fondés sur la culture et doit également se traduire par des changements législatifs, comme celui proposé par l'APNQL et la CSSSPNQL ci-après.

Ainsi, l'APNQL et la CSSSPNQL profitent du dépôt du projet de loi n° 113 et de la modification à l'article 32 pour demander à nouveau que davantage de responsabilités puissent être dévolues à des intervenants d'une ASEFPN. Dans le contexte où l'avis prévu au nouvel article 71.3.2 de la *LPJ* peut être délégué par le DPJ, il doit pouvoir être dévolu à un membre du personnel d'une communauté des Premières Nations compte tenu des aspects culturels intrinsèques à l'adoption coutumière.

Par ailleurs, le projet de loi n° 113 introduit un nouveau chapitre sur l'adoption (chapitre IV.0.1) à la *LPJ*. Pour l'APNQL et la CSSSPNQL, il doit être clair que ce chapitre ne s'appliquera pas à l'adoption coutumière. Ces dispositions n'ont jamais fait l'objet de discussions préalables dans le cadre de l'élaboration du présent projet de loi, contrairement aux autres articles qui traitent spécifiquement de l'adoption coutumière dans la *LPJ*. De nombreux articles de ce chapitre ne peuvent trouver application dans le contexte de l'adoption coutumière. Toutefois, l'APNQL et la CSSSPNQL sont préoccupées par l'ambiguïté que crée l'absence d'exclusion claire, dans la *LPJ*, de l'application du nouveau chapitre IV.0.1 à l'adoption coutumière. Étant donné la présence de dispositions spécifiques à l'adoption coutumière en contexte de protection de la jeunesse aux nouveaux articles 71.3.1 et 71.3.2 de la *LPJ*, les règles d'interprétation des lois portent à considérer que ces articles priment sur le

¹⁵ APNQL et CSSSPNQL (2016). *La culture : un élément essentiel pour le mieux-être des Premières Nations*, p. 11.





chapitre IV.0.1. Cependant, une certaine ambiguïté demeure. Une application des dispositions du chapitre IV.0.1 à l'adoption coutumière porterait clairement atteinte aux droits ancestraux et issus de traités et irait à l'encontre des commentaires effectués dans le présent mémoire relativement à l'adoption coutumière transfrontalière.

Ce dernier point nécessite une explication. Comme précisé dans les modifications à apporter au Code civil en vertu du projet de loi n° 113, le nouvel article 565.2 ne prévoit que des dispositions limitées relativement à l'adoption coutumière transfrontalière d'un enfant domicilié hors du Québec au Canada. Pour tous les autres aspects de la reconnaissance d'effets de l'adoption coutumière des Premières Nations en contexte transfrontalier dans le cadre et aux fins des lois du Québec, il est clair qu'il faut intensifier les échanges et la collaboration en la matière et aller de l'avant avec l'élaboration de lois pertinentes. Par conséquent, le nouveau chapitre IV.0.1 « Adoption » de la LPJ, et plus particulièrement ses dispositions concernant les adoptions transfrontalières, de même que les articles sous la nouvelle Section II « Dispositions relatives à l'adoption d'un enfant domicilié hors du Québec », ne peuvent s'appliquer à l'adoption coutumière des Premières Nations.

Recommandation 6 :

L'APNQL et la CSSSPNQL recommandent :

- *De modifier le projet de loi n° 113 de sorte que l'ajout du nouveau sous-paragraphe h.1 à l'article 32 de la LPJ donne au personnel d'une agence des services à l'enfance et à la famille des Premières Nations l'avis prévu à l'article 71.3.2 de la LPJ. Par conséquent, à la lumière des modifications déjà envisagées au projet de loi n° 113 et de celles ici proposées, l'article 32 se lirait comme suit :*

32. Le directeur et les membres de son personnel qu'il autorise à cette fin exercent, en exclusivité, les responsabilités suivantes :

[...]

h) demander au tribunal de déclarer un enfant admissible à l'adoption;

h.1) donner à l'autorité compétente pour délivrer un certificat d'adoption coutumière autochtone l'avis prévu à l'article 71.3.2;

[...]

Malgré le premier alinéa, le directeur peut, s'il estime que la situation le justifie, autoriser, par écrit et dans la mesure qu'il indique, une personne qui n'est pas membre de son personnel à procéder à l'évaluation de la situation et des conditions de vie de l'enfant prévue au paragraphe b du premier alinéa pourvu qu'elle se retrouve parmi les personnes suivantes :

a) un membre du personnel d'un établissement qui exploite un centre de protection de l'enfance et de la jeunesse;

b) un membre du personnel d'un établissement qui exploite un centre de réadaptation pour les jeunes en difficulté d'adaptation;

c) un membre du personnel d'une communauté autochtone désigné par le directeur dans le cadre d'une entente convenue entre un établissement qui exploite un centre de protection de l'enfance et de la jeunesse et la communauté autochtone.

Une telle autorisation à l'égard d'une personne visée aux paragraphes a) et b) qui n'est pas membre de son personnel n'est valable que pour procéder à l'évaluation et ne permet pas de décider si la sécurité ou le développement de l'enfant est compromis. Le directeur peut y mettre fin en tout temps.

Une autorisation à l'égard d'une personne visée au paragraphe c) qui n'est pas membre de son personnel n'est valable qu'aux fins des paragraphes b), c), d), e), f) et h.1) du premier alinéa. Le directeur peut y mettre fin en tout temps.





[...]

- *Qu'il soit prévu explicitement que le nouveau chapitre IV.0.1 « Adoption » et la nouvelle section II « Dispositions relatives à l'adoption d'un enfant domicilié hors du Québec » de la Loi sur la protection de la jeunesse proposés au projet de loi n° 113 ne s'appliquent pas à l'adoption coutumière des Premières Nations dont il est question aux articles 543.1 et 565.2 du CCQ et que ces enjeux fassent l'objet de discussions, de collaborations et, le cas échéant, de modifications aux lois du Québec.*





CONCLUSION

L'adoption coutumière en vertu des lois des Premières Nations au Québec a toujours existé et subsistera. C'est une réalité bien ancrée et une institution importante pour les enfants, les parents, les familles et les communautés.

Les adoptions coutumières des Premières Nations sont ouvertes, verbales et consensuelles, et elles placent toujours les intérêts des enfants en premier. Le formalisme, notamment les évaluations psychosociales et les procédures judiciaires, est étranger à l'adoption coutumière. Cependant, cela ne signifie pas que les Premières Nations et les communautés sont démunies d'institutions et de structures qui procurent l'assurance que les adoptions coutumières soient dans l'intérêt de l'enfant.

Chez les Premières Nations, ces adoptions conservent généralement l'identité sociale et les liens familiaux d'origine de l'enfant adopté, tout en créant de nouvelles relations de responsabilité, d'autorité et d'attachement entre l'enfant et la famille et les parents adoptifs. Les enfants adoptés demeurent connectés à leur culture, à leur langue et à leurs activités traditionnelles, et en conséquence, leur sens d'identité est préservé. Ce type d'adoption se produit au sein des Premières Nations de la province et entre elles, mais également au-delà des frontières des provinces, des territoires et des États, qui ont été créées par les puissances coloniales et imposées aux Premières Nations.

L'adoption coutumière est une question de titres et de droits ancestraux, de droits issus de traités et de compétence matérielle des Premières Nations, et elle est reconnue et confirmée en vertu de l'article 35 de la *Loi constitutionnelle de 1982*. Ainsi, l'adoption coutumière fait déjà partie du droit applicable au Québec.

Toutefois, il est important que les enfants et parents dont les relations sont régies par l'adoption coutumière ne subissent pas d'incapacité et d'inégalité concernant leur statut et leurs droits dans leurs relations avec les gouvernements fédéral et du Québec et avec d'autres organismes. Depuis les années 1980, les Premières Nations réclament des mesures concernant cette question.

Par conséquent, comme pour les projets de loi n^{os} 81 et 47, l'APNQL et la CSSSPNQL appuient l'adoption du projet de loi n^o 113, sous réserve de quelques modifications mineures, mais nécessaires pour enfin assurer la reconnaissance sans équivoque d'effets de l'adoption coutumière dans le cadre et aux fins des lois du Québec. Le projet de loi n^o 113 traite un problème pratique en assurant un lien entre les Premières Nations et le directeur de l'état civil, de sorte que les parents et les enfants dont les relations sont déterminées par l'adoption coutumière puissent obtenir un acte de naissance aux fins des lois québécoises.

Le parcours a certes été ponctué de difficultés et de frustrations ayant occasionné d'importants retards, mais le projet de loi n^o 113 définit une nouvelle norme pour une collaboration et une participation réelles des Premières Nations à la procédure législative du Québec. De plus, la loi proposée est équilibrée et soigneusement conçue pour obtenir le résultat souhaité, qui est de créer un pont législatif, sans mener l'Assemblée nationale à outrepasser son autorité législative à la lumière du partage fédéral des compétences et de l'enchâssement constitutionnel des droits ancestraux et issus de traités.

Une fois les changements mineurs, mais nécessaires apportés au projet de loi, les membres de l'Assemblée nationale pourront l'adopter en toute confiance. Les mesures proposées à l'égard de la reconnaissance d'effets des adoptions coutumières dans le cadre et aux fins des lois du Québec serviront à renforcer les familles et à promouvoir les intérêts des enfants des Premières Nations et de leurs parents ainsi que leurs droits à ne pas être victimes d'incapacité en raison de leur identité de membres des Premières Nations.





RECOMMANDATIONS

Recommandation 1 :

L'APNQL et la CSSSPNQL recommandent l'adoption et l'entrée en vigueur immédiate du projet de loi n° 113, ainsi que la modification conséquente des dispositions du Code civil et de la Loi sur la protection de la jeunesse concernant l'adoption coutumière.

Recommandation 2 :

L'APNQL et la CSSSPNQL recommandent de remplacer chaque occurrence du terme « autochtone » (« aboriginal » en anglais) dans le projet de loi n° 113, particulièrement dans la locution « adoption coutumière autochtone », par le terme « Premières Nations et Inuits » et « adoption coutumière des Premières Nations et des Inuits ».

Recommandation 3 :

L'APNQL et la CSSSPNQL recommandent d'amender le projet de loi n° 113 :

- *pour clarifier que la notion de « cessation d'appartenance à la famille d'origine » de l'article 577 ne s'applique pas aux adoptions coutumières des Premières Nations;*
- *pour préciser qu'il n'y aura pas de présomption de rupture ou de maintien du lien préexistant de filiation et de subsistance ou non des droits et des obligations liant l'adopté et le parent d'origine. Ces points doivent être précisés dans le certificat d'adoption coutumière et le nouvel acte de naissance.*

Recommandation 4 :

L'APNQL et la CSSSPNQL recommandent la réalisation immédiate de travaux de recherche pertinents et la formation d'un groupe de travail pour étudier le problème des adoptions coutumières autochtones transfrontalières au Canada et à l'étranger et proposer des façons de simplifier et de reconnaître les effets de telles adoptions dans le cadre et aux fins des lois du Québec, notamment en ce qui concerne leur reconnaissance sans la nécessité d'un acte juridique.

Recommandation 5 :

L'APNQL et la CSSSPNQL recommandent que les ministères concernés harmonisent et adaptent leurs programmes, politiques, directives et orientations ministérielles en fonction du projet de loi n° 113 afin que les enfants et les parents adoptifs coutumiers puissent avoir accès aux allocations, prestations ou autres bénéfices ainsi qu'aux services de manière au moins égale à l'accès offert aux autres Québécois et aux Inuits dans une situation d'adoption ou d'adoption coutumière.

Recommandation 6 :

L'APNQL et la CSSSPNQL recommandent de modifier le projet de loi no 113 :

- *De sorte que l'ajout du nouveau sous-paragraphe h.1 à l'article 32 de la LPJ donne au personnel d'une agence des services à l'enfance et à la famille des Premières Nations l'avis prévu à l'article 71.3.2 de la LPJ. Par conséquent, à la lumière des modifications déjà envisagées au projet de loi n° 113 et de celles ici proposées, l'article 32 se lirait comme suit :*





32. Le directeur et les membres de son personnel qu'il autorise à cette fin exercent, en exclusivité, les responsabilités suivantes :

[...]

h) demander au tribunal de déclarer un enfant admissible à l'adoption;

h.1) donner à l'autorité compétente pour délivrer un certificat d'adoption coutumière autochtone l'avis prévu à l'article 71.3.2;

[...]

Malgré le premier alinéa, le directeur peut, s'il estime que la situation le justifie, autoriser, par écrit et dans la mesure qu'il indique, une personne qui n'est pas membre de son personnel à procéder à l'évaluation de la situation et des conditions de vie de l'enfant prévue au paragraphe b) du premier alinéa pourvu qu'elle se retrouve parmi les personnes suivantes :

a) un membre du personnel d'un établissement qui exploite un centre de protection de l'enfance et de la jeunesse;

b) un membre du personnel d'un établissement qui exploite un centre de réadaptation pour les jeunes en difficulté d'adaptation;

c) un membre du personnel d'une communauté autochtone désigné par le directeur dans le cadre d'une entente convenue entre un établissement qui exploite un centre de protection de l'enfance et de la jeunesse et la communauté autochtone.

Une telle autorisation à l'égard d'une personne visée aux paragraphes a) et b) qui n'est pas membre de son personnel n'est valable que pour procéder à l'évaluation et ne permet pas de décider si la sécurité ou le développement de l'enfant est compromis. Le directeur peut y mettre fin en tout temps.

Une autorisation à l'égard d'une personne visée au paragraphe c) qui n'est pas membre de son personnel n'est valable qu'aux fins des paragraphes b), c), d), e), f) et h.1) du premier alinéa. Le directeur peut y mettre fin en tout temps.

[...]

- Qu'il soit prévu explicitement que le nouveau chapitre IV.0.1 « Adoption » et la nouvelle section II « Dispositions relatives à l'adoption d'un enfant domicilié hors du Québec » de la Loi sur la protection de la jeunesse proposés au projet de loi no 113 ne s'appliquent pas à l'adoption coutumière des Premières Nations dont il est question aux articles 543.1 et 565.2 du CCQ et que ces enjeux fassent l'objet de discussions, de collaborations et, le cas échéant, de modifications aux lois du Québec.





ANNEXE A

Rapport du groupe de travail sur l'adoption coutumière en milieu autochtone, 6 avril 2012, p. 155-159, accessible à http://www.justice.gouv.qc.ca/Francais/publications/rapports/pdf/rapp_adop_autoch_juin2012.pdf


CONCLUSION ET RECOMMANDATIONS

Les objectifs poursuivis par les membres du groupe de travail aux fins de ce rapport ont été multiples. En effet, leurs travaux ont permis de mettre en perspective bien plus qu'une simple réalité sociale des milieux autochtones qu'est l'adoption coutumière. Cette institution coutumière se veut une richesse non seulement à l'égard de ces milieux, mais également pour le Québec même.

C'est ainsi que, au-delà d'une simple étude d'une pratique sociale et culturelle, les travaux du groupe ont permis de partager et de considérer des perspectives historiques, anthropologiques, politiques et juridiques quant à la coutume ancestrale de l'adoption coutumière, tout en déterminant des pistes d'actions pouvant répondre aux attentes et aux besoins des populations qui la pratiquent.

Nous devons reconnaître que la place de la famille est au cœur de toute société et qu'elle est parfois mise à rude épreuve en raison du contexte économique et des transformations sociales. Pour le milieu autochtone, les actions historiques émanant des diverses autorités n'ont certes pas facilité le développement de l'adoption coutumière. Pourtant, sa survivance démontre très clairement la résilience de celle-ci. De plus, elle est un exemple concret de l'expression contemporaine de la particularité des cultures autochtones.

Aussi, à la lumière des consultations menées par les Premières Nations et par les Inuits, des recherches réalisées de même que des échanges et des discussions intervenus entre les membres aux fins du présent rapport, une synthèse des réflexions du groupe de travail a pu être élaborée permettant de mettre en contexte les recommandations suivantes :

- 
- 1.1 que l'adoption coutumière autochtone a toujours existé et qu'elle existe encore;
- 1.2 que l'adoption coutumière touchant des nations ou des communautés autochtones du Québec dépasse les frontières territoriales du Québec et du Canada et, de ce fait, entraîne des défis interjuridictionnels complexes;
- 1.3 qu'il revient aux nations ou communautés autochtones, et non au législateur québécois, de déterminer les conditions et les effets de l'adoption coutumière au sein de leur milieu respectif;
- 1.4 que l'adoption coutumière se fait dans l'intérêt de l'enfant et en respect des besoins de celui-ci, tout en tenant compte qu'en milieu autochtone, la notion d'intérêt englobe l'intérêt de la famille, de la communauté et de la nation et vise notamment la protection de l'identité, de la culture, des activités traditionnelles et de la langue;
- 1.5 que l'adoption coutumière est consensuelle, prévoyant minimalement le consentement des parents d'origine, des parents adoptifs et, si approprié, de l'enfant;
- 1.6 que l'adoption coutumière ne fait pas l'objet, au Québec, d'une évaluation du Directeur de la protection de la jeunesse ni d'une décision d'un tribunal;
- 1.7 que l'adoption coutumière a des effets variables selon les coutumes des communautés ou des nations, notamment quant au maintien ou non de liens ou de droits et obligations dans la famille d'origine;
- 1.8 que les consultations faites au cours des travaux du groupe de travail révèlent chez les Inuits la création d'un nouveau lien de filiation pour l'enfant adopté suivant la coutume, ce qui n'est pas toujours le cas chez les Premières Nations;
- 1.9 que la consultation menée auprès des Premières Nations ne révèle pas l'existence de différence précise entre la garde coutumière et l'adoption coutumière, contrairement à la consultation menée auprès des Inuits, qui révèle une telle distinction;
- 1.10 que les nations ou les communautés autochtones peuvent adapter ou mettre en place à leur discrétion leurs régimes d'adoption coutumière selon leurs besoins, us et coutumes ainsi que pour répondre aux nouvelles réalités sociales;
- 1.11 que les lois du Québec* font peu mention de l'adoption coutumière et que cette situation pose problème, pour les personnes concernées et les autorités administratives, notamment en ce qui concerne l'exercice des responsabilités parentales;
- 1.12 que, depuis le début des années 1980, les peuples autochtones demandent la reconnaissance dans le cadre et aux fins des lois* du Québec d'effets juridiques de l'adoption coutumière;
- 1.13 que les autorités québécoises ont déjà, dans le passé, recommandé de modifier le Code civil du Québec afin que soit reconnue l'adoption coutumière;
- 1.14 que, dans le cas où la situation d'un enfant autochtone est prise en charge par le Directeur de la protection de la jeunesse conformément à la loi, l'adoption coutumière devrait constituer une option dans le cadre d'un projet de vie permanent;
- 1.15 que toute proposition législative relative à l'adoption coutumière autochtone doit se faire dans le respect des droits ancestraux et issus de traités, et ce, sans préjudice à ceux-ci;





1.16 que les lois provinciales et fédérales mettant en œuvre les traités doivent être considérées;

1.17 que les précisions qui pourraient être apportées, soit par les communautés ou les nations, soit par le législateur québécois, ne devraient en rien fixer les régimes d'adoption coutumière, qui demeurent évolutifs.

Enfin, prenant en compte ces divers éléments, le groupe de travail, au terme de ses travaux, recommande :

2.1 que pour faciliter la reconnaissance dans le cadre et aux fins des lois du Québec d'effets juridiques de l'adoption coutumière*, notamment quant à la filiation et quant à l'autorité parentale, ceux-ci soient reconnus dans le Code civil du Québec et d'autres lois du Québec;

2.2 que cette reconnaissance se fasse notamment par la délivrance d'un nouvel acte de naissance, en tant que procédé privilégié d'établissement de filiation;

2.3 que le Code civil du Québec reconnaisse, le cas échéant, le maintien d'un lien préexistant de filiation qui est contraire à la règle actuelle du Code concernant la rupture du lien et, dans les situations permises selon la coutume, qu'une adoption coutumière puisse maintenir des droits et obligations entre l'enfant adopté et un parent d'origine;

2.4 que la loi* prévoit :

2.4.1 qu'il revient aux nations ou aux communautés autochtones de déterminer si une adoption coutumière a eu lieu, et qu'elles puissent prévoir, pour leur milieu respectif, un mécanisme auquel participe une autorité autochtone compétente à cette fin;

2.4.2 que, le cas échéant, cette autorité compétente, pouvant être une personne ou une institution, soit désignée par la nation ou la communauté autochtone et que cette désignation soit notifiée au ministre de la Justice qui en prend acte et en informe les autorités québécoises concernées;

2.4.3 que cette autorité compétente soit distincte des membres du triangle adoptif (parents d'origine, parents adoptifs et enfant);


2.4.4 que cette autorité compétente atteste, sur demande, auprès des autorités québécoises, qu'il y a eu adoption coutumière lorsqu'elle crée un nouveau lien de filiation et fasse mention notamment de l'échange des consentements, des effets de l'adoption sur la filiation et du fait que l'enfant est confié aux adoptants;

2.4.5 que l'attestation de cette autorité et le nouvel acte de naissance fassent mention de la rupture ou non du lien de filiation et, s'il y a lieu, des effets particuliers de l'adoption coutumière;

2.5 que l'adoption coutumière ne doit pas faire l'objet d'une évaluation du Directeur de la protection de la jeunesse ni d'une décision d'un tribunal;

2.6 que la loi facilite la reconnaissance dans le cadre et aux fins des lois du Québec d'effets de l'adoption coutumière* d'enfants domiciliés au Canada à l'extérieur du Québec, par des parents adoptifs autochtones domiciliés au Québec;

2.7 que la Loi sur la protection de la jeunesse reconnaisse, dans les cas où la situation d'un enfant autochtone est prise en charge par le Directeur de la protection de la jeunesse, que l'adoption coutumière



prévue au Code civil du Québec constitue une option dans le cadre de l'élaboration d'un projet de vie permanent d'un enfant;

2.8 que dans un objectif de cohérence des lois, soient effectuées toutes modifications de concordance aux autres lois québécoises;

2.9 que toute orientation et toute proposition législative relative à l'adoption coutumière :

2.9.1 se fassent dans le respect de la constitution canadienne, des droits ancestraux et issus de traités, et que la reconnaissance des effets de l'adoption coutumière dans le cadre et aux fins des lois du Québec* soit sans préjudice et n'affecte pas un tel droit;

2.9.2 se fassent en considérant les effets des lois provinciales et fédérales mettant en œuvre les traités;

2.9.3 fassent l'objet de consultations et de collaborations préalables entre les autorités du Québec et les représentants des milieux autochtones concernés;

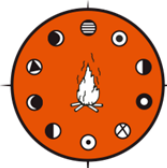
2.10 qu'une fois les modifications législatives apportées, le Québec sensibilise les autres provinces et territoires ainsi que le gouvernement du Canada au sujet de la portée et des effets de l'adoption coutumière dans les lois québécoises et, s'il y a lieu, que le Québec prenne les mesures nécessaires, en collaboration avec les nations ou les communautés autochtones concernées, pour que tous les effets de cette adoption puissent être reconnus à l'extérieur du Québec et, inversement, pour reconnaître les adoptions coutumières d'enfants domiciliés hors Québec au Canada;

2.11 que le gouvernement du Québec poursuive la réflexion avec le milieu autochtone afin de trouver des pistes de solution pour faciliter la reconnaissance d'effets de l'adoption coutumière d'enfants autochtones domiciliés hors du Québec et du Canada par des adoptants domiciliés au Québec, le tout conformément aux coutumes autochtones;

2.12 que les autorités provinciale et fédérale concernées prennent, en raison des changements proposés à la législation québécoise, des mesures corrélatives notamment quant au soutien, aux interactions, à la création, au financement et à la mise en œuvre des mécanismes autochtones qui seraient liés à la reconnaissance dans le cadre et aux fins des lois du Québec* d'effets de l'adoption coutumière.

[* Il est rappelé que des parties signataires de la Convention de la Baie-James et du Nord québécois et de la Convention du Nord-Est québécois estiment que ces conventions et les lois qui les mettent en œuvre ainsi que d'autres lois et règlements connexes reconnaissent des effets juridiques à l'adoption coutumière autochtone.]





Assemblée des Premières Nations Québec-Labrador



COMMISSION DE LA SANTÉ ET DES SERVICES SOCIAUX DES PREMIÈRES NATIONS DU QUÉBEC ET DU LABRADOR