

Garantir aux enfants une famille pour la vie

Mémoire sur le Projet de loi PL-002

Loi portant sur la réforme du droit de la famille en matière de filiation et modifiant le Code civil en matière de droits de la personnalité et d'état civil

Présenté par :



Au ministre de la Justice
Monsieur Simon Jolin-Barrette

1 décembre 2021

Le processus d'adoption est loin d'être simple et il est tentant d'énoncer qu'il y a autant de projets de vie spécifiques que d'enfants. Répondre à tous les cas possibles dans une seule et même loi est impossible. Nous pensons toutefois que l'opportunité vous est donnée de faire de réels changements. Pour ce faire, le législateur doit ajouter l'adoption sans rupture de liens de filiation d'origine au Code civil. Ce faisant, le législateur va procurer au système de protection de la jeunesse et au système de justice un outil supplémentaire pour mieux penser et évaluer le meilleur projet de vie pour chacun des enfants. Nous croyons que l'ajout d'une nouvelle forme d'adoption va favoriser le travail de bienveillance du système autour des enfants les plus vulnérables.

Bien que le COCON Adoption Québec n'ait pas été invité aux consultations sur le Projet de loi 002, nous souhaitons nous assurer que l'adoption soit vraiment considérée comme un projet de vie alternatif à valoriser et soutenir et que les membres de la triade adoptive sentent que les législateurs soutiennent ces familles dans les dédales judiciaires et administratifs qu'elles traversent. Vous trouverez donc dans ce document nos recommandations quant à l'amélioration du Projet de loi actuel.

Une occasion précieuse vous est offerte d'ouvrir le Code civil, grâce à la présente réforme du droit de la famille. Il s'agit là d'une rare opportunité d'agir afin de donner à chaque enfant une famille.

Qui sommes-nous ?

Le COCON Adoption Québec (COCON Adoption) a pour mission de favoriser le mieux-être de la triade adoptive (personne adoptée, parents adoptifs, parents d'origine) en encourageant l'échange, la concertation et la défense de leurs intérêts. Ce comité a été mis en place à l'automne 2018. Un premier financement d'un an accordé par la *Fondation Lucie et André Chagnon* a permis de structurer le groupe, de siéger sur une base régulière et de bâtir une vision commune. En 2021, un nouveau financement de trois ans a été accordé par la *Fondation Lucie et André Chagnon* afin de permettre des réalisations collectives et le plein fonctionnement du comité.

Le COCON Adoption regroupe cinq organismes qui ont à cœur le bien-être de la triade adoptive:

Association Emmanuel

Fédération des parents adoptants du Québec (FPAQ)

L'Hybridé

Mouvement Retrouvailles – adopté(e)s – non adopté(e)s – parents

RAIS – Ressources adoption

Le COCON Adoption collabore aussi avec des chercheur·e·s, dont l'*Équipe de recherche sur le placement et l'adoption en protection de la jeunesse* (ERPAPJ). Cette collaboration s'inscrit dans les objectifs du COCON Adoption de s'appuyer sur des données scientifiques probantes afin d'améliorer nos connaissances et parfaire nos pratiques de pointe auprès de la triade adoptive.

La **Confédération des organismes familiaux du Québec (COFAQ)**, qui coordonne le COCON Adoption, regroupe, soutient et représente ses organismes membres dans le but de promouvoir et défendre les intérêts de la famille dans sa globalité, notamment, à l'égard des politiques publiques afin d'améliorer la qualité de vie des familles. La COFAQ est un organisme national qui siège au FORUM DES PARTENAIRES du ministère de la Famille.

Depuis sa création, le COCON Adoption a fait en sorte d'être entendu par les instances qui sont parties prenantes dans les dossiers de l'adoption. Par exemple, à la suite de l'entrée en vigueur du Projet de loi 113 (PL-113), nous avons eu des rencontres avec le MSSS en présence de représentants de la Justice et/ou du SAI pour aborder différentes questions dont celles de l'évaluation de la nouvelle « dynamique d'adoption » installée par le projet de loi 113 et la question du développement des services pré et post adoption.

Le COCON Adoption a contribué à mettre en place un projet de recherche visant à dresser un portrait exhaustif de l'adoption des enfants nés au Québec au cours des 15 dernières années. Ce projet de recherche financé par le MSSS permettra de décrire les caractéristiques des enfants adoptés, de leurs milieux d'origine et d'adoption et de leur trajectoire de services, en plus de comprendre l'expérience du parcours d'adoption du point de vue des membres de la triade adoptive.

Le COCON Adoption a aussi appuyé la FPAQ dans sa défense du dossier de l'équité du Projet de loi 51 qui révisait le régime québécois d'assurance parentale (RQAP). Les spécialistes entendus en commission parlementaire ont parlé d'un changement de culture au sein du RQAP pour faire de ce programme un soutien aux parents et aux enfants plutôt qu'un programme de remboursement de semaines de travail.

Il était donc tout naturel pour les organismes membres du COCON Adoption que celui-ci soit présent lors des consultations sur le Projet de loi 002. Notre déception de ne pas être entendu en commission parlementaire, ne nous empêche toutefois pas de nous assurer que l'adoption soit vraiment considérée comme un projet de vie alternatif à valoriser et soutenir, et que les membres de la triade adoptive sentent que les législateurs soutiennent ces familles dans les dédales judiciaires et administratifs qu'elles traversent.

Contexte

Le présent Projet de loi s'inscrit dans la volonté du gouvernement actuel de proposer une réforme du droit de la famille, réclamée depuis de nombreuses années.

Dès 2019, nous avons été tenus au fait de la volonté du ministère de la Justice de scinder cette réforme en deux, soit le volet filiation et le volet conjugalité.

Depuis le printemps dernier, certains organismes redoutaient que vous placiez le calendrier de la réforme du droit de la famille - volet filiation - dans l'échéancier imposé par le fédéral, qui exigeait des modifications d'ici décembre 2021. Nous anticipions être coincés dans un calendrier ne permettant pas à nos organismes, qui regroupent différents organismes de la triade adoptive d'avoir le temps nécessaire pour parler d'une seule voix. Les enjeux abordés dans le présent Projet de loi sont complexes et demandent qu'on s'y attarde.

Le court délai accordé aux consultations nous laisse peu de temps et nous oblige à n'énoncer que les consensus des cinq organismes regroupés dans le COCON Adoption.

Depuis le dépôt du Projet de loi en octobre, vous avez été attentifs aux recommandations d'autres groupes représentant la société civile, ce qui nous prédispose à vous exposer nos demandes de modifications avec la conviction que vous les regarderez avec attention et diligence.

Éléments positifs du présent Projet de loi

Nous sommes immensément reconnaissants que le PL-002 aborde de plein front la délicate question de l'accès aux origines. Depuis la réforme du PL-113 en 2017, nous savions que le législateur voulait donner pleinement accès aux origines aux adoptés, principalement regroupés dans le *Mouvement Retrouvailles*. Malheureusement, le système mis en place par le MSSS ne répondait pas aux attentes des personnes visées. Tout en saluant les avancées faites en 2017, le constat était que le système ne respectait pas l'esprit de la loi 113 et causait des préjudices.

Cette fois, en tant que législateur, vous avez pris la décision d'installer une de vos principales recommandations relatives aux droits des origines très haut dans la " hiérarchie des droits ". Vous enchâsez le droit d'accès aux origines dans la Charte des droits et libertés de la personne. Ce faisant, vous envoyez un message clair afin que l'esprit de la loi proposée cette fois-ci soit compris et appliqué par tous les intervenants. Nous en sommes très satisfaits.

Si l'adoption au Québec a historiquement souffert d'être tenue au secret de famille, nous comprenons que le présent gouvernement vient mettre fin à cette omerta qui entourait notamment les adoptions du passé. L'attention que vous avez historiquement portée aux demandes légitimes du *Mouvement Retrouvailles* est un bel indice, qui nous donne confiance que les présentes propositions pour bonifier le PL-002 seront entendues. En commission parlementaire, le *Mouvement Retrouvailles* est certainement l'organisme le mieux outillé pour vous faire de judicieuses recommandations à ce sujet.

Nous saluons aussi toute la délicatesse et le soin que vous avez pris pour retenir les suggestions de la FPAQ concernant l'épineuse question de l'aspect public et écrit dans les actes de naissance modulés par l'adoption.¹ Nous percevons encore une fois que votre gouvernement a fait preuve d'une belle attention dans son Projet de loi 002. La FPAQ a tout notre appui pour vous sensibiliser aux questions précises que l'organisme soulève dans le

¹ Voir l'article 44 du PL-002 qui modifie l'article 147 du CcQ

présent PL-002 la question de la divulgation des informations nominatives et de contacts sur l'adopté au parent d'origine lorsque celui-ci atteint 18 ans.²

Enfin, nous sommes ouverts à l'élargissement et la valorisation de la tutelle supplétive dans le cas d'enfants confiés en famille d'accueil (ex : les familles en *Banque Mixte*) qui ne pourraient voir leur souhait d'adoption se réaliser, mais nous ne pouvons considérer d'aucune façon cet ajout comme une « alternative à l'adoption »³.

Votre Projet de loi PL-002 propose donc de très belles avancées, mais oublie de valoriser l'adoption en soi et de doter le Québec d'un réel coffre à outils en matière d'adoption.

Le principal élément législatif manquant

L'adoption est un engagement inaliénable, stable et irrévocable, et ce pour la vie.

L'adoption est un monde complexe qui est à la croisée des chemins du désir d'enfants pour des parents, et d'une recherche de stabilité familiale pour des enfants. Elle se situe à l'intersection entre des services sociaux bienveillants et des services juridiques, qui octroient droits et responsabilités. **Le concept d'adoption recoupe plusieurs réalités : adoption du passé - adoption plénière - adoption internationale - adoption intrafamiliale - adoption coutumière.** Autant de réalités qui n'ont pas ou ne répondent pas aux mêmes besoins.

Plusieurs spécialistes, depuis 2007, ont apporté des contributions importantes dans le domaine du droit de la famille. Dès cette époque, le *Groupe de travail sur le régime québécois de l'adoption* a déposé son rapport : *Pour une adoption québécoise à la mesure de chaque enfant*. Depuis le dépôt du rapport du groupe de travail, les ministres de la Justice successifs ont tenté, plus d'une fois, d'aborder l'enjeu de l'adoption pour faire du Québec, une société bienveillante pour nos enfants et nos jeunes. Plusieurs tentatives ont été faites en 2009, 2012, 2015.

En 2018, plusieurs modulations, considérées comme des *ouvertures de l'adoption* au maintien des échanges ou des relations avec certains membres de la famille d'origine, ont été adoptées avec la mise en place de la loi 113 bien que le système d'adoption plénière ait été maintenu.

Le présent Projet de loi PL-002 ne doit pas passer une fois de plus à côté de la demande des spécialistes d'ajouter au mode d'adoption plénière existant, un mode d'adoption complète, lequel serait **une adoption sans rupture du lien de filiation d'origine**.

Une **adoption sans rupture de lien de filiation d'origine** permettrait de conserver des liens filiaux entre l'adopté et les parents d'origine, tout en transférant entièrement l'exercice de l'autorité parentale à des parents adoptifs. Un parent pourrait consentir à ce type d'adoption,

² Mémoire de la FPAQ, novembre 2021, p. 14

³ Napperon du Projet de loi portant sur la réforme du droit de la famille en matière de filiation et modifiant le Code civil en matière de droits de la personnalité et d'état civil.

lequel lui conférerait tout de même son titre de mère ou père, mais lui retirerait toute autre responsabilité légale.

Les chercheurs dans le domaine nous disent que l'ajout d'un type **d'adoption sans rupture du lien de filiation d'origine** pourrait répondre à certaines situations, notamment pour un enfant un peu plus vieux placé en famille d'accueil⁴. Il permettrait aussi de répondre plus adéquatement à certains défis d'adoptions intrafamiliales.

L'adoption plénière, telle qu'elle est inscrite actuellement au cœur du droit de la famille au Québec, a sa place et doit être protégée en tant qu'un des outils au service de certains enfants. Elle ne peut toutefois demeurer le seul outil disponible dans la mesure où nous devons reconnaître que les services doivent être modulés en fonction du meilleur intérêt de l'enfant.

L'ajout d'une adoption sans rupture du lien de filiation d'origine à l'adoption plénière existante répondrait aussi aux recommandations incluses dans le rapport de la *Commission spéciale sur les droits des enfants et la protection de la jeunesse (CSDEPJ)*⁵. Cette dernière a consacré tout un chapitre à « Garantir aux enfants une famille pour la vie ».

Nous demandons au législateur qu'il se dote d'un meilleur coffre à outils en matière d'adoption sachant que la population est favorable à l'adoption. En 2020, le COCON Adoption a mené un sondage dont le but était de mesurer les perceptions et la compréhension de la pratique de l'adoption au Québec. Ce sondage reconnaît que l'adoption est un mécanisme complexe qui repose sur des perceptions multifactorielles de l'adopté, de l'adoptant et des parents biologiques.⁶ De plus, il révèle qu'une vaste majorité (86,8 %) reconnaît l'adoption comme une alternative acceptable pour un enfant lorsqu'il y a défaillance de la part des parents.

La tutelle supplétive, quant à elle, mérite d'être bonifiée. Telle qu'inscrite dans le PL-002, elle ne s'adresse pas aux mêmes enfants que ceux qui bénéficieraient d'une adoption plénière ou encore d'une **adoption sans rupture du lien de filiation d'origine**.

Les organismes membres du COCON Adoption, qui sont sur la ligne de front de la triade adoptive, croient qu'en **ajoutant** aux outils législatifs existants, **l'adoption sans rupture de liens de filiation d'origine**, le Québec aura enfin un coffre à outils mieux garni pour offrir à chaque enfant un projet de vie qui lui sied.

Avec cet ajout, le législateur procurera au système de protection de la jeunesse et au système de justice, un outil supplémentaire pour mieux penser et évaluer le meilleur projet de vie pour chacun des enfants. L'ajout d'une nouvelle forme d'adoption favorisera le travail de bienveillance du système autour des enfants les plus vulnérables.

Collectivement, il faut saisir cette rare occasion de voir une réforme du droit de la famille et d'ajouter au Code civil, les outils nécessaires élargissant l'accès à l'adoption et valorisant celle-ci, ceci en s'assurant d'être au service des enfants. Au Québec, il faut préserver

⁴ Rapport final de la CSDEPJ, 3 mai 2021, p.204

⁵ Rapport final de la CSDEPJ, 3 mai 2021, chapitre 5

⁶ Sondage auprès de Québécois « [Perception et compréhension de l'adoption](#) », réalisé par l'Observateur pour le compte du COCON adoption Québec en 2020

l'adoption plénière qui est tout à fait adéquate et louable dans la plupart des situations d'adoption que nous connaissons aujourd'hui, c'est-à-dire des adoptions d'enfants retirés très jeunes de leur famille.

L'adoption sans rupture du lien de filiation d'origine bénéficierait plus spécifiquement à deux catégories d'enfants. Premièrement, les enfants plus vieux placés jusqu'à majorité qui identifient leur famille d'accueil comme étant leur "vraie" famille. Deuxièmement, les enfants qui pourraient être adoptés par le conjoint ou la conjointe d'un de leurs parents, mais qui ne le sont pas actuellement, parce que l'adoption plénière ne répond pas à leurs besoins en rompant leur filiation d'origine avec une de leurs lignées parentales (paternelle ou maternelle, selon le cas).

L'ajout ici proposé, d'un nouveau type d'adoption, viendra **bonifier le coffre à outils des services sociaux et juridiques qui doivent travailler ensemble pour encadrer le parcours de vie des enfants.**

Au-delà de l'ajout d'un nouvel outil légal d'adoption

Notre proposition principale d'ajouter un nouveau type d'accès à l'adoption sans rupture de liens de filiation d'origine ne doit toutefois pas se faire sans préparer le milieu à cette avancée juridique et le soutenir pour la suite.

Un coffre à outils moderne en matière d'adoption au Québec doit aller au-delà de l'aspect légal inscrit au Code civil. La présente réforme du droit de la famille impose que le législateur envisage dès maintenant tous les détails d'évaluation d'impacts des présents changements de lois à long terme.

D'autres éléments incontournables

1. Se doter d'une culture d'évaluation d'impacts

Lors des consultations sur le Projet de loi-113, nous avons soulevé l'enjeu des suivis aux changements à la loi sur l'adoption. Nous croyons dès lors à la nécessité d'exercer des vérifications empiriques sur l'impact de ces changements, notamment, en associant des chercheur·e·s qui doivent avoir le mandat de les valider et de vérifier comment les projets de vie alternatifs des enfants s'actualisent. Nous y croyons encore et toujours.

Les suivis devraient inclure une approche comparative, car selon notre suggestion, la boîte à outils devrait contenir l'adoption plénière, l'adoption sans rupture de liens de filiation d'origine, la tutelle supplétive, les placements à majorité et le placement en famille d'accueil. Nous devons valider le profil des enfants, leur histoire de vie, la trajectoire des services et le parcours juridique pour lesquels l'un ou l'autre des projets de vie alternatifs est préféré. Nous devons avec le temps pouvoir comparer la stabilité et les impacts des différents parcours de vie actualisés à partir de différents outils cliniques et empiriques.

Le COCON Adoption suggère que le gouvernement mandate un groupe de recherche pour la vigie à long terme de ces changements législatifs de manière continue et régulière pour les vingt prochaines années, et que la responsabilité incombe à la nouvelle *Direction nationale de la protection de la jeunesse*.

Pour ce faire, il est important de s'assurer que les chercheurs puissent avoir accès aux données pertinentes. Ceci implique que les différentes instances puissent se parler et offrir aux chercheurs ces accès aux informations probantes. Il faut adapter le système pour que le Québec puisse suivre la triade adoptive dans leur cheminement de vie. Il faut s'assurer que les données dénominalisées soient totalement accessibles aux équipes de recherche et que leur collecte permette des analyses croisées. Il faut installer un meilleur arrimage des bases de données clinico-administratives entre les régions et entre les différents services (santé et services sociaux, soins de première ligne, soins spécialisés et communautaires) afin de leur permettre de suivre la trajectoire d'un même individu qui se déplace d'une région à l'autre et qui reçoit différents services au fil du temps.

Nous demandons un financement adéquat des groupes de recherches en adoption tant dans le domaine social, juridique qu'économique. Les données de recherches doivent servir au soutien des équipes de services dédiés à l'adoption afin d'épauler chacun et chacune dans ce travail de soutenir la triade adoptive tout le long de la trajectoire de vie de chacun des membres de la triade en fonction de leurs besoins.

Il est grand temps que l'adoption se départisse de cette aura de secret, de tabou et de pensée magique. Les services sociaux et les équipes juridiques des services d'adoption doivent pouvoir nourrir leurs réflexions pour faire avancer la connaissance.

Reconnaissons que si les services d'adoption font rarement la manchette, ils sont constamment interpellés au cœur même de décisions extrêmement importantes qui ont des impacts à très long terme et pour plusieurs personnes. La recherche, les données comparatives et le soutien de ces équipes sont essentiels.

2. Mettre en place un continuum de services

Les membres du COCON Adoption et les intervenants des services d'adoption savent que les enfants, une fois certaines étapes judiciaires franchies, se retrouvent en rupture de services pourtant essentiels.

On ne peut énoncer plus clairement l'importance de la continuité des services que de la façon exprimée par la CSDEPJ qui propose de revoir l'article 4 de la LPJ : « ... *toute décision doit assurer la continuité des soins et la stabilité des liens et des conditions de vie appropriées à ses besoins et à son âge* »⁷. Qu'un enfant soit adopté de quelque façon que ce soit, les services ne doivent pas disparaître le jour du jugement d'adoption.

⁷ Rapport final de la CSDEPJ, 3 mai 2021, p. 214

Le COCON Adoption demande que la recommandation de la CSDEPJ soit mise en place

« *Mettre en place des mesures de soutien cliniques, financières et administratives pour les familles adoptantes et les familles qui deviennent tutrices* ». ⁸

Le COCON Adoption recommande aussi de prévoir le développement des services de soutien pour les parents biologiques, qui consentent à confier leur enfant à l'adoption ou qui voient leur filiation modifiée afin de les aider dans le processus de détachement de leur enfant. Un processus certainement difficile, occulté sinon simplement ignoré actuellement.

Le COCON Adoption demande d'élargir l'offre de médiation-adoption aux différentes parties de la triade adoptive et aux différents types d'adoption afin de réguler les modalités de contact, d'entente ou de développement de relation quand cela est requis dans l'intérêt de l'enfant.

Le COCON Adoption demande enfin de prévoir l'évaluation par un tiers de la recevabilité d'une demande de retrouvailles, pour les enfants de 14 à 18 ans sans le consentement ou à l'insu du consentement des parents adoptants afin d'évaluer le meilleur moment et, éventuellement, de soutenir la triade dans la préparation de l'accès aux origines.

3. Un financement adéquat

Nous reprenons ici encore les mots de la CSDEPJ soit : « *mettre en place des mesures de soutien cliniques, financières et administratives pour les familles adoptantes et les familles tutrices* » ⁹. La CSDEPJ, dans ses recommandations préliminaires, avait souligné le manque de financement destiné au monde communautaire. Elle proposait même un rehaussement immédiat du financement à la mission des organismes communautaires dédiés à la famille.

Nous réclamons un soutien amélioré du financement pour les ressources dédiées à l'adoption. Les organismes membres du COCON Adoption offrent des services en pré et post adoption, mais le font avec des ressources minimales, des ressources de bénévoles dévoués, mais qui s'épuisent.

Les organismes spécialisés en adoption doivent pouvoir se doter de ressources permanentes afin de soutenir la triade adoptive tout au long de son parcours de vie d'adoption. Le soutien par et pour l'adoption se fait, mais il doit se déployer. Que ce soit dans la réflexion en amont du projet d'adoption, au moment de gérer les retrouvailles, ou dans les nombreux aléas de la vie entre ces deux moments charnières, la triade adoptive a besoin d'être soutenue et le soutien des pairs est précieux. À l'exemple de l'Ontario où le gouvernement finance la formation et le soutien par les pairs des familles adoptantes des enfants du réseau public, le Québec doit s'investir pour valoriser et soutenir celles et ceux qui s'engagent à « *garantir aux enfants une famille pour la vie* ».

⁸ Rapport final de la CSDEPJ, 3 mai 2021, p. 215

⁹ Rapport final de la CSDEPJ, 3 mai 2021, p. 215

CONCLUSION

Les demandes formulées dans ce mémoire s'inscrivent dans notre vision d'une société bienveillante qui se préoccupe des plus vulnérables. Elles font consensus au sein des organismes membres du COCON Adoption.

L'adoption est une alternative à des maux de famille qui sont réels et complexes. Elle met en jeu un engagement inaliénable d'adultes qui, sans être parfaits, s'engagent à veiller au développement d'enfants qui auront de grands défis tout au long de leur vie. L'adoption mérite d'être valorisée en tant que projet de vie stable, et ce pour la vie.

Pour certains adoptants ou certains enfants, **l'ajout de l'adoption sans rupture de liens de filiation d'origine** offrira la possibilité de trouver la meilleure des solutions parmi différentes options. Une solution pour la vie. Un coffre à outils légal plus complet est nécessaire pour mieux articuler nos services dédiés à la triade adoptive.

Nous rappelons au gouvernement qu'il est encore temps de corriger le texte du Projet de loi présent afin d'en améliorer la portion dédiée à l'adoption.

Soyez certains que le COCON Adoption sera présent pour assurer la suite des choses dans les prochaines étapes législatives attendues en travaillant par et pour le développement de consensus au cœur même des organismes qui soutiennent la triade adoptive.

Dotons le Québec d'un coffre à outils en adoption, de recherches comparatives et longitudinales et de soutien à la triade adoptive.

Nous souhaitons exprimer notre gratitude à mesdames Doris Châteauneuf, Carmen Lavallée et Geneviève Pagé, chercheuses et spécialiste, qui ont pris le temps de discuter des enjeux soulevés par le Projet de loi. Chacun de ces échanges nous a aidé à faire avancer notre réflexion dans la rédaction de ce mémoire.



Marie Simard
Directrice générale de la COFAQ
Coordonnatrice du COCON adoption Québec

