



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*

CI – 011M
C.P. – P.L. 113
Adoption et
communication
de renseignements
TEXTE FRANÇAIS



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-premieres-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 doive 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;

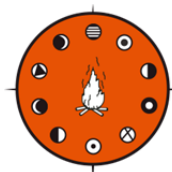
2.10 qu'une fois les modifications législatives apportées, le Québec sensibilise les autres provinces et territoires ainsi que le gouvernement du Canada au sujet de la portée et des effets de l'adoption coutumière dans les lois québécoises et, s'il y a lieu, que le Québec prenne les mesures nécessaires, 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

Recognition of Effects of First Nations Customary Adoption in and for the Purposes of Quebec Legislation

Committee on Institutions, National Assembly of Quebec
November 23, 2016

AFNQL/FNQLHSSC Brief on Bill 113
An Act to amend the Civil Code and other legislative provisions as regards adoption and the disclosure of information

CI – 011M
C.P. – P.L. 113
Adoption et
communication
de renseignements
TEXTE ANGLAIS



Assembly of First Nations
Quebec-Labrador



FIRST NATIONS OF QUEBEC
AND LABRADOR HEALTH
AND SOCIAL SERVICES
COMMISSION



Brief submitted jointly by the Assembly of First Nations Quebec-Labrador (AFNQL) and the First Nations of Quebec and Labrador Health and Social Services Commission (FNQLHSSC)

Written by: M^e Franklin Gertler
Marie Noël Collin, FNQLHSSC

In collaboration with: Marjolaine Sioui, FNQLHSSC
Richard Gray, FNQLHSSC

Graphic design: Carine Bourget
Mireille Gagnon, FNQLHSSC

Translation: Anglocom

Linguistic Revision: Anglocom
Vicky Viens, FNQLHSSC

This document is available in electronic format, in French and English, at www.cssspnql.com. Any reproduction, in whole or in part, is subject to prior authorization, which may be requested from the FNQLHSSC or the AFNQL by mail or e-mail at:

Mail: Assembly of First Nations Quebec-Labrador
250 Place Chef-Michel-Laveau, Suite 201
Wendake, Quebec G0A 4V0

First Nations of Quebec and Labrador Health and Social Services Commission
250 Place Chef-Michel-Laveau, Suite 102
Wendake, Quebec G0A 4V0

E-mail: apnql@apnql-afnql.com
info@cssspnql.com

ISBN: 978-1-77315-031-4

© FNQLHSSC and AFNQL, 2016



Table of contents

DESCRIPTION OF THE ORGANIZATIONS.....	IV
SUMMARY OF KEY POINTS	V
INTRODUCTION.....	6
BACKGROUND	7
The Path to Recognition of Effects of Customary Adoption in and for the Purposes of Quebec Legislation	7
Bill 113 Must Be Viewed in Its Full Social and Legal Context.....	8
AFNQL AND FNQLHSSC SUPPORT FOR BILL 113.....	10
RESPECT FOR SELF-IDENTIFICATION	11
THE PROPOSED CIVIL CODE AMENDMENTS.....	11
A Practical Response to a Real Problem.....	11
Recognizing Effects of Customary Adoption in Quebec's Legislation.....	12
Effects on Identity, Family Bonds and Rights and Obligations.....	14
Transboundary Customary Adoptions	16
HARMONIZING AND ADAPTING EXISTING POLICIES AND PROGRAMS WITH THE RECOGNITION OF EFFECTS OF CUSTOMARY ADOPTION	18
CUSTOMARY ADOPTION AND YOUTH PROTECTION	19
CONCLUSION	22
RECOMMENDATIONS.....	23
APPENDIX A.....	25



DESCRIPTION OF THE ORGANIZATIONS

Assembly of First Nations Quebec-Labrador

The AFNQL was created in May 1985 and is the site of periodic meetings of the chiefs of 43 First Nations communities of Quebec and Labrador. The AFNQL holds four Chiefs' Assemblies each year, at which it receives its various political mandates.

Mission and objectives

- Affirmation and respect of the rights of the First Nations
- Recognition of First Nations governments
- Increased financial autonomy for First Nations governments
- Development and training of the public administration of the First Nations
- Coordination of the First Nations decision-making mechanism
- Representation of positions and interests in the public space (e.g., forums)
- Definition of strategies to advance common positions
- Ensuring recognition of First Nations cultures and languages

First Nations of Québec and Labrador Health and Social Services Commission

The FNQLHSSC is a non-profit organization that is responsible for supporting the efforts of the First Nations of Quebec to plan and deliver culturally appropriate and preventive health and social services programs, among other things.

Mission

The mission of the FNQLHSSC is to promote the physical, mental, emotional and spiritual well-being of First Nations and Inuit people, families and communities, which includes improving access to comprehensive and culturally-adapted health and social services programs designed by First Nations organizations that are recognized and sanctioned by local authorities, at the same time respecting their respective cultures and local autonomy. The FNQLHSSC also assists interested communities in setting up, developing, and promoting comprehensive health and social services and programs that are adapted and designed by First Nations organizations.



SUMMARY OF KEY POINTS

This is the brief of the Assembly of First Nations Quebec- Labrador (AFNQL) and of the First Nations of Quebec and Labrador Health and Social Services Commission (FNQLHSSC) on the customary adoption aspects of Bill 113, *An Act to amend the Civil Code and other legislative provisions as regards adoption, and the disclosure of information*.

Customary adoption has always existed and is a First Nations reality today. It is a resilient social institution that supports and protects children, parents and families, without the involvement of courts and youth protection authorities. Custom adoptions are part of First Nations self-governing jurisdiction and rights as regards children and families. It is protected against legislative infringement by section 35 of the Constitution. Provincial authority to affect customary adoption is also limited by the division of powers. In addition, legislation must respect the international rights of indigenous peoples.

The AFNQL and the FNQLHSSC support Bill 113 because it does not attempt to codify, standardize or modify customary adoption, but rather ensures that effects of adoptions carried out under customary laws are reflected within and for the purposes of provincial legislation. Bill 113 uses the practical mechanism of certification of customary adoptions by First Nations competent authorities and the issue of Quebec acts of birth. This will facilitate the recognition of effects of customary adoptions by Quebec (and federal) authorities.

Customary adoption should not be viewed through the lens of social crisis and youth protection. It is an independent legal institution. Nonetheless, the reality is that an unacceptably high proportion of First Nations children and families live under the authority of the director of youth protection (DYP), so Bill 113 must address the interface between customary adoption and the *Youth Protection Act*.

By reason of the success of the Working Group on Customary Adoption, both the process that led to Bill 113 and the content of the legislation, though not perfect, set a high standard for collaboration between First Nations, Quebec Native Women, the Crees, the Inuit and the Government of Quebec. The AFNQL and the FNQLHSSC support Bill 113, but certain changes are necessary. Notably, the AFNQL and the FNQLHSSC recommend modifying Bill 113:

- to refer to “First Nations and Inuit,” rather than “Aboriginal,” customary adoption;
- to respect the fact that where First Nations customary adoption involves a new bond of filiation, the child does not cease to belong to her/his family of origin and to avoid making the end of a pre-existing bond of filiation and accompanying rights and obligations as between the child and the parent of origin the default position;
- so that where a child is under the orders of the DYP and the certification of a customary adoption by the competent authority consequently requires first receiving the opinion of the DYP, that function can be delegated to First Nations social services personnel;
- so that general provisions on the involvement of the DYP in adoptions are clearly made inapplicable to customary adoptions, except where specifically agreed through the collaboration in the development of Bill 113.

Bill 113 addresses customary adoptions that involve the creation of new bonds of filiation and may not apply easily to First Nations customary adoption or care where there is no new filiation. In such cases, First Nations law nonetheless determines the nature and effects of the relationship and delegation of parental authority may be a helpful option.

Customary adoption is practiced across boundaries. Bill 113 only provides for cases where the customary adoption takes place in another province or territory and is evidenced by a juridical act. No provision is made for customary adoptions elsewhere in Canada where there is no legal recognition, and no provision whatsoever is made for international customary adoptions. As agreed by the Working Group, these matters must now be the subject of discussions, collaboration and legislative changes.

With necessary adjustments, the National Assembly can adopt Bill 113 with confidence. The recognition of effects of customary adoptions in and for the purposes of Quebec legislation will serve to strengthen First Nations families and ensure that children and parents do not suffer by reason of their identity.



INTRODUCTION

This is the joint brief of the Assembly of First Nations Quebec- Labrador (AFNQL) and of the First Nations of Quebec and Labrador Health and Social Services Commission (FNQLHSSC) on Bill 113, *An Act to amend the Civil Code and other legislative provisions as regards adoption, and the disclosure of information*.

The current Bill 113 was preceded first by Bill 81, *An Act to amend the Civil Code and other legislative provisions as regards adoption and parental authority* (2d. Sess., 39th Leg.), introduced on June 12, 2012, by Justice Minister Jean-Marc Fournier of the then Liberal government. However, with the dissolution of the National Assembly on August 1, 2012, to allow for a general election, the 39th legislature ended, all committee work ceased and all bills died on the order paper.

Bill 47, *An Act to amend the Civil Code and other legislative provisions as regards adoption, parental authority and disclosure of information* was the second predecessor, introduced on June 14, 2013, (1st Sess., 40th Leg.) by Justice Minister Bertrand St-Arnaud of the then Parti Québécois government. However, with the dissolution of the National Assembly on March 5, 2014, to allow for a general election, the 40th legislature ended, all committee work ceased and all bills died on the order paper.

In accordance with the recommendations of the Working Group on Customary Adoption in Aboriginal Communities (Appendix A to this brief) and with the practice that prevailed for Bill 81 and Bill 47, the detailed drafting of Bill 113 involved a significant degree of collaboration with the AFNQL and FNQLHSSC and the other First Nations and Inuit members of the Working Group. Such a collaborative process is essential in order to respect First Nations rights. It is also necessary to avoid political and legal disputes.

In this regard, the AFNQL and the FNQLHSSC note that some aspects of the collaboration were rushed, especially in the summer and fall of 2016.¹ In addition, the unexpected parallel development and tabling of Bill 99, *An Act to Amend the Youth Protection Act and other provisions* (1st Sess. 41st Leg.), as well as addition of new concepts and provisions specifically regarding the effects of adoption on filiation, rights and obligations between the adoptee and the family of origin and adoptions in a transboundary context as part of the amendments to the Civil Code and to the *Youth Protection Act* found in Bill 113 have created some ambiguity and raised some new concerns for the AFNQL and the FNQLHSSC.

The AFNQL and the FNQLHSSC underline that First Nations participation in the Working Group on Customary Adoption in Aboriginal Communities and support for Bill 113 (and its predecessors, Bills 81 and 47) was and is for the very practical purpose of the recognition of effects of customary adoption within and for the purposes of Quebec legislation and administrative processes. This participation and support is strictly without prejudice to the rights, jurisdiction and legal positions of First Nations as regards customary adoption. Bill 113 is not a delegation of authority to First Nations. The National Assembly should not and cannot attempt to regulate the institution of customary adoption. The content of the proposed legislation does not define, limit, fix or freeze the content and practice of customary adoption, which by its nature varies among First Nations and communities and may change over time to respond to new realities.

Respect for customary adoption as a core element of the life and culture of First Nations families and communities and its application as a matter of Aboriginal and Treaty rights and self-government is essential. Quebec's legislation must be carefully crafted to avoid overstepping the limits of constitutional authority as regards the division of powers (*Constitution Act, 1867*) and the recognition and affirmation of Aboriginal rights (*Constitution Act, 1982*). The AFNQL and the FNQLHSSC are confident that all remaining concerns can be cleared up, including, as necessary, through changes to Bill 113.

¹ See in this regard the media release of the AFNQL on October 6, 2016 "The AFNQL applauds the collaboration between the provincial government and First Nations for two bills and calls for this practice to become routine in all files concerning First Nations" <http://www.cssspnql.com/nouvelles-media/unique/2016/10/06/'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>



In this context, the AFNQL and the FNQLHSSC recommend the enactment of Bill 113 because it is the culmination of a collaborative process that sets a high standard for cooperation and reconciliation between First Nations and the Government of Quebec and because the resulting legislative proposals largely achieve the desired purpose, namely recognition of effects of First Nations customary adoption in and for the purposes of Quebec legislation. At the same time the AFNQL and the FNQLHSSC note that Bill 113 addresses customary adoptions that involve the creation of new bonds of filiation and may not apply easily to First Nations customary adoption or care where there is no new filiation. In such cases, First Nations law nonetheless determines the nature and effects of the relationship and in addition delegation of parental authority may be a helpful option. These matters can be the subject of future discussions, collaboration and legislative changes if required.

Though the adoption and implementation of this legislation has been much too slow in coming and aspects of the collaboration have been rushed, the AFNQL and the FNQLHSSC call on the Government of Quebec to extend the new collaborative approach to shaping policy and drafting legislation to other areas of mutual concern, including notably as regards territory, natural resources, governance and administration of justice.

BACKGROUND

The Path to Recognition of Effects of Customary Adoption in and for the Purposes of Quebec Legislation

Customary adoption has always existed and continues today as part of the law of the First Nations of Quebec and as a natural part of the life of their families and communities. It is a resilient and contemporary First Nations social institution that supports and protects their children, parents and families.

Since at least the 1980s, the First Nations of Quebec have asked for action by the National Assembly to ensure the clear and effective recognition of effects of customary adoption in and for the purposes of Quebec legislation and Quebec's public administration.² The AFNQL and the FNQLHSSC were instrumental in the creation in 2008 of the Working Group on Customary Adoption.

In 2012, acting by consensus, that multiparty group of Quebec government and youth centre officials and representatives of First Nations and Inuit produced the *Report of the Working Group on Customary Adoption in Aboriginal Communities*.

The long-sought change in Quebec legislation is almost a reality. The First Nations recommend legislative action without further delay by Quebec in order to facilitate the recognition of effects of customary adoptions within and for the purposes of the Civil Code of Quebec.

² The history of calls from First Nations, Inuit, the Association des Centres jeunesse du Québec, and even the Secrétariat aux Affaires autochtones and the MSSS, for legislative change to take into account customary adoption, going back to the early 1980s, is briefly reviewed in the *Report of the Working Group on Customary Adoption in Aboriginal Communities*, April 6, 2012, sections 1.1.2 and 1.4 ("Report of the Working Group"), available at http://www.justice.gouv.qc.ca/English/publications/rapports/pdf/rapp_adop_autoch_juin2012-a.pdf



Bill 113 Must Be Viewed in Its Full Social and Legal Context

Full appreciation of the requirement that the legislation to be enacted strike a delicate balance requires consideration of indispensable elements of context, notably as developed in the Report of the Working Group. The Report should be carefully considered in its entirety. The Conclusions and Recommendations are Appendix A to this brief. The AFNQL also asks that particular attention be paid to “Perspectives of the First Nations Representatives” as set out in part 3.2 of the Report.³

The legislators of Quebec, and those commenting on and seeking amendments to the proposed legislation, should avoid the grave error of analysing the policy context and the proposed legislation on the basis of abstract and superficially neutral principles. Modifications to the consensus of the Working Group, no matter how well intentioned or seemingly needed for reasons of drafting or Quebec administration, cannot be taken lightly. Instead, a proper understanding of the historical and contemporary social and legal context is essential so that the legislation is not modified in such a way that its effect is to interfere with, regulate and modify the institution of customary adoption. In particular, legislation that affects First Nations children, parents and families, especially as regards the core matter of adoption, cannot be proposed and analysed without constantly keeping in view:

- The reality that, despite centuries of erosion and denial, custom adoption continues under the laws of First Nations.⁴ First Nations children who are customarily adopted generally remain within their communities. First Nations customary adoptions are open, verbal, and consensual and always put the interests of the First Nations child first. Formalism, including psychosocial assessments and court procedures are foreign to customary adoption. But this does not mean that First Nations and communities are without institutions and structures to ensure that customary adoptions are in the interests of the child. Adoptions usually conserve the social identity and original family ties of the adopted child, while creating new relationships of responsibility, authority and attachment between the child and the adoptive parents and family. The adopted children remain connected to their culture, language and traditional activities, and accordingly, their sense of identity is preserved. Such adoptions occur within and among First Nations in the province. They also occur within and among First Nations across provincial, territorial and international boundaries, which were created by colonial powers and imposed upon First Nations.
- The dismal record of non-First Nations governments and institutions regarding the care and protection of children, parents and families. Such state interventions are always said to be in order to protect the interests of children. But we cannot forget the devastating history of residential schools and the 1960s scoop. And we cannot ignore the vast overrepresentation today of First Nations children under the authority of the Director of Youth Protection and removed from families and communities into foster care and non-First Nations adoption.⁵
- That custom adoptions are part of the self-governing jurisdiction and rights, now constitutionally protected under section 35 of the *Constitution Act, 1982* against extinguishment and from infringement by federal and Quebec legislation.⁶

³ See pp. 74-106

⁴ Report of the Working Group, section 3.2.7 (pp. 97-103) and FNQLHSSC, Consultation Report and Recommendations on Customary and/or Traditional Adoption Among the First Nations of Quebec, June 28, 2011 (included as part of the CD-ROM document collection accompanying the Report of the Working Group).

⁵ See discussion and references in the Report of the Working Group, subsections 1.1.2 and 3.2.3.1. Fresh work on this matter indicates that overrepresentation begins at the assessment stage, where the rate per 1,000 children is 4.4 times higher for First Nations children than for non-Aboriginal children. This disparity increases with each stage of the process, reaching a peak at the placement stage (7.9 times higher) and the recurrence stage (9.4 times higher). See: FNQLHSSC, 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* [in press]

⁶ Report of the Working Group, section 3.2.3.3 (pp. 81-84).

- 
- That provincial legislative authority to legislate regarding and affect customary adoption is also limited by the division of federal-provincial legislative powers, and especially the exclusive federal authority to make laws in relation to the matter of Indians under section 91(24) of the *Constitution Act, 1867*.⁷
 - That Quebec legislation and administrative practice must respect international law protection for the rights of peoples and especially indigenous peoples,⁸ and that under the *United Nations Convention on the Rights of the Child*, as it applies in Canada, the application of laws concerning families, children and adoption cannot be inconsistent with First Nations customary forms of care and must respect the right of the Aboriginal child, in community with other members of his group, to enjoy his own culture, religion and language.⁹



⁷ Report of the Working Group, section 4.1 (pp. 125-126). The Supreme Court has underlined that relationships within Indian families and reserve communities, matters indispensable to cultural survival, are for purposes of the federal-provincial division of powers of the very essence of the federal exclusive legislative jurisdiction under s. 91(24) of the *Constitution Act, 1867*: *Canadian Western Bank v. Alberta*, [2007] 2 S.C.R. 3, par. 61.

⁸ Most notably, the 2007 *United Nations Declaration on the Rights of Indigenous Peoples*, A/RES/61/295 http://www.un.org/esa/socdev/unpfii/documents/DRIPS_en.pdf

⁹ Report of the Working Group, section 3.2.4 (pp. 85-88).



AFNQL AND FNQLHSSC SUPPORT FOR BILL 113

As documented in the Report of the Working Group, other Canadian jurisdictions such as British Columbia, the Northwest Territories, Nunavut and Yukon have amended their adoption legislation, making it more in accord with the social and constitutional reality regarding Aboriginal customary adoption jurisdiction and rights.

However, in the existing state of affairs in Quebec, when adoption is necessary, First Nations families are faced with a choice between Civil Code adoption and customary adoption, neither of which may be satisfactory for their needs.¹⁰ The modest but important objective of First Nations in supporting Bill 113 is to remedy the practical problems encountered as a result of the lack of clarity which children and parents face when dealing with Quebec government entities and third parties who do not generally recognize the legal effects flowing from First Nations customary adoptions, while these effects are recognized by First Nations and understood as being a matter of Aboriginal rights and treaty rights.

The legislative challenge is to find the best way to make the legal effects of customary adoptions clear, without changing the fundamental nature of this First Nations' institution and the right of each First Nation to govern itself in this regard.

Quebec, in partnership with First Nations, has an opportunity to become a leader in respect for First Nations rights as regards customary adoption. First Nations children, parents and families can enjoy the constitutionally protected institution of Aboriginal customary adoption, while at the same time enjoying equality in access to the benefits of identity, as well as to education, social, health and other governmental services, without discrimination or disability by reason of being a member of a First Nation and having family relations governed by First Nations customary adoption.

The AFNQL and the FNQLHSSC support Bill 113 insofar as it does not attempt to codify, standardize or modify customary adoption, but rather ensures that effects of adoptions carried out under the customary laws of First Nations are reflected within and for the purposes of provincial legislation. Concretely, Bill 113 uses the mechanism of the issue of Quebec acts of birth to facilitate the recognition of effects of customary adoptions by Quebec (and federal) institutions and administrative authorities.

Both the process that led to Bill 113 and the resulting content of the proposed new legislative provisions, though not perfect, set a high standard for collaboration between First Nations, Quebec Native Women, the Crees, the Inuit and the Government of Quebec. What occurred, except perhaps in the last few months, was far more than mere consultation. Rather, there was collaboration from the strategic planning stage to working on draft legislative provisions in French and English versions. First Nations representatives, officials and legal counsel worked side-by-side with representatives of Inuit, and government officials, as well as Quebec's expert legislative draftsman, to make carefully considered consensus findings and recommendations.¹¹ The debate was robust and not always harmonious.

As stated in Part V of the Report of the Working Group under the title "Preferred Solutions":

"...the Working Group sought a simple, effective solution that would create a bridge between statutory law and First Nations custom and expressly recognize its effects without undermining its nature, purposes, conditions or effects." The balance, wisdom and viability of the findings and recommendations of the Working Group are reflected in the fact that with only relatively minor differences, three governments have brought forward bills in the National Assembly for the recognition of effects of customary adoption in and for the purposes of Quebec legislation, using the model proposed by the Working Group, namely recognition of effects of Aboriginal customary adoption through an attestation and the issue of a new act of birth.

In this context, the AFNQL and the FNQLHSSC urge the enactment of Bill 113 with modest changes. The AFNQL and the FNQLHSSC consider that the recognition of effects of customary adoptions in and for the purposes of provincial legislation will benefit children and families and strengthen the fabric of First Nations communities.

The dealings of First Nations and the Government with respect to customary adoption over many years, and particularly the work of the Working Group, carry the implied undertaking to move forward with appropriate legislation. Quebec has an

¹⁰ Report of the Working Group, section 3.2.5 (pp. 89-91)

¹¹ Report of the Working Group, pp. 143-147. Reproduced as Appendix A to this brief.



opportunity to be a North American and international leader in the recognition of effects of customary adoptions without denaturing the Indigenous institution. Failure once again to act, on the basis of competing interests, legalistic arguments or political issues, would ignore the significance of customary adoption for First Nations and would amount to a failure of forward-looking vision. Failure to move forward now would deprive First Nations families and another generation of children, already under severe strain, of the full benefits of the option of customary adoption and the recognition of their First Nation civil status in their dealings with the statutory regimes and institutions of Quebec.

Recommendation #1:

The AFNQL and the FNQLHSSC recommend the immediate enactment and coming into force of Bill 113, with the necessary modest adjustments to the proposed Civil Code and Youth Protection Act provisions concerning customary adoption.

RESPECT FOR SELF-IDENTIFICATION

Bill 113 uses the umbrella designation “aboriginal” (“autochtone” in French) throughout in referring to customary adoption of First Nations and of Inuit. This allows for relative simplicity of drafting and does have some logic given that the term is used in s. 35 of the *Constitution Act, 1982*. However, self-identification is a fundamental right and the AFNQL and the FNQLHSSC wish to underline that “aboriginal” is a generic term with little resonance. The peoples, Nations and communities represented by the AFNQL and the FNQLHSSC prefer terminology that respects the identity and the diversity of the nations of Quebec. It is therefore recommended to employ the terms “First Nations and Inuit.”

Recommendation #2:

The AFNQL and the FNQLHSSC recommend that the term “aboriginal” (“autochtone” in French) be replaced throughout Bill 113 and especially in the phrase “aboriginal customary adoption” by the terms “First Nations and Inuit” and “First Nations and Inuit customary adoption.”

THE PROPOSED CIVIL CODE AMENDMENTS

A Practical Response to a Real Problem

For the AFNQL and the FNQLHSSC, the provisions of Bill 113 amending the *Civil Code of Quebec* and the *Youth Protection Act* with respect to the recognition of legal effects of Aboriginal customary adoptions in and for the purposes of Quebec legislation are a balanced response to a real problem, and should be treated as such by all concerned. The members of the National Assembly should adopt this legislation. It will protect rights and provide very real benefits to children, parents, families, communities and First Nations.

After decades of effort, Bill 113 simply provides a practical, real-world response to a serious problem for First Nations children and families. By providing a legislative bridge it will ensure that children adopted according to Aboriginal custom, and their parents, are afforded, in the eyes of the laws and administration of Quebec, status and rights equal to that enjoyed by other children and parents, whether or not adopted.

First Nations face very real social problems and the application of the general Civil Code regime of adoption, even if well-intentioned, does not provide an adequate response for children, families and communities. The AFNQL and the FNQLHSSC



hope that the impact of Bill 113 will be to support customary adoption as a culturally adapted institution that serves children, parents, families, communities and First Nations.

No proposed legislation is perfect. There are areas where First Nations would prefer that the legislation as proposed use language and concepts that involve less intrusion by the National Assembly into the domain of First Nations.

In fact, judged in terms of intrusion, First Nations consider the provisions of Bill 113 to be at the maximum limit (and in some cases potentially beyond) of acceptable and constitutionally viable legislative action by the National Assembly as regards customary adoption.¹² Constitutional imperatives require the National Assembly to respect and protect the exercise of First Nations rights to customary adoption. Any attempt to limit, define and regulate customary adoptions would be contrary to the letter and spirit of the international instruments and norms that guide legislation and government action in Quebec. It would also violate Aboriginal rights and title and Treaty rights guaranteed under section 35 of the *Constitution Act, 1982*. Additionally, such changes would likely overstep provincial jurisdiction under the division of powers established by sections 91 and 92 of the *Constitution Act, 1867*. Succumbing to the temptation to attempt intrusive regulation of customary adoptions could well result in a successful court challenge, with all the negative impacts that would follow.

In addition to the overall support of the AFNQL and the FNQLHSSC for Bill 113 as a package, First Nations nonetheless consider changes to the Bill to be necessary regarding the effects of adoption on filiation and the rights and obligations between the adoptee and the family of origin in the case of First Nations customary adoption.

The AFNQL and the FNQLHSSC also favour further collaboration and legislation after Bill 113 is passed and has come in force to give children more complete benefit of certain aspects of the practice of customary adoption as it exists and not addressed in a satisfactory manner in Bill 113. These further concerns relate to First Nations customary adoptions across internal Canadian boundaries, which are only partially addressed under Bill 113. Furthermore, the Bill does not address effects in and for the purposes of Quebec legislation of customary adoptions across the Canada-U.S. boundary.

Recognizing Effects of Customary Adoption in Quebec's Legislation

Bill 113 addresses the goal of recognizing effects of customary adoption in and for the purposes of Quebec legislation primarily by amending Book Two "The Family" of the Civil Code. Specifically, the key new provisions will be in Title Two "Filiation" and more specifically in Chapter II, "Adoption" to be renamed "Filiation by Adoption."

New Article 543.1 C.C.Q. would give effect in large measure to the consensus conclusions and recommendations of the Working Group. It is at the heart of the reform proposed in Bill 113. It provides:

"543.1. Conditions of adoption under any Quebec Aboriginal custom that is in harmony with the principles of the interest of the child, respect for the child's rights and the consent of the persons concerned may be substituted for conditions prescribed by law. In such cases, unless otherwise provided, the provisions of this chapter that follow, except Division III, do not apply to an adoption made in accordance with such a custom.

Such an adoption which, according to custom, creates a bond of filiation between the child and the adopter is, on the application of either of them, attested by the authority that is competent for the Aboriginal community or nation of either the child or the adopter. However, if the child and the adopter are members of different nations, the adoption is attested by the authority that is competent for the child's nation or community.

¹² Though the AFNQL and the FNQLHSSC do not share all of the opinions he expresses regarding customary adoption rights, Professor Otis offers a helpful overview of the very real constitutional constraints that must be respected: G. Otis, "La protection constitutionnelle de la pluralité juridique : le cas de l'adoption coutumière autochtone au Québec" in G. Otis, ed., *L'adoption coutumière autochtone et les défis du pluralisme juridique* (PUL, Ste-Foy: 2013), pp.125-157.



The competent authority issues a certificate attesting the adoption after making sure that it was carried out according to custom, in particular that the required consents were duly given and that the child is in the care of the adopter; the authority also makes sure, in light of an objective appraisal, that the adoption is in the interest of the child.”

By virtue of the first part of Article 543.1, it may be seen that in accord with the consensus recommendations of the Working Group, the technique chosen is to create a legal bridge by providing for the substitution of the conditions under an Aboriginal custom for the conditions for adoption in the general law, always provided that the Aboriginal custom is in harmony with the principles of:

- the interest of the child,
- respect for the child's rights, and
- the consent of the persons concerned.

The process is set in motion once the application is filed by the child or the adopter to the competent authority that makes the required verifications and issues a certificate attesting to the adoption.

Article 543.1 sets out important protective principles that must be respected. Of course, as affirmed by the consensus findings and recommendations of the Working Group, Aboriginal customary adoptions are always required to be in the interest of the child and to respect the child's rights; they are consensual.

Furthermore, the AFNQL and FNQLHSSC underline that in the case of customary adoptions, there are also other formal and informal structures and institutions in place that act as additional safeguards, many of which do not exist for children adopted under the general regime of the Civil Code. For example, life in First Nations communities is not anonymous. Extended family, community members and leaders will know of the proposed adoption and all those concerned. First Nations have membership registers, health and social services and are covered by youth protection. Daycare facilities and schools are small and the teachers know the situation of the children.

It is also important to note that for First Nations there is not a clear-cut distinction between customary child care and customary adoption. However, under Article 543.1 only customary adoptions that create a new family bond of filiation can be attested to by the competent authority for the purposes of the provision of a new act of birth. The new regime of course does not prevent or affect “pure” customary adoptions that may or may not involve a change of filiation and that take place without any certificate from a competent authority and do not result in the issue of a new act of birth by the registrar of civil status.

In the view of the AFNQL and the FNQLHSSC, Article 543.1 represents a careful compromise. On the one hand, it meets the concern that the important effects of adoption resulting in the issue of new act of birth are reserved for cases that fulfill minimum conditions. On the other hand, it is largely successful in avoiding involving the National Assembly in the regulation of the substantive conditions and internal process of customary adoption of First Nations.

The second clause of the first paragraph of Article 543.1 provides:

“...In such cases, unless otherwise provided, the provisions of this chapter that follow, except Division III, do not apply to an adoption made in accordance with such a custom.”

In view of the results of the consultations carried out by the FNQLHSSC on customary adoption among First Nations and the consensus findings, conclusions and recommendations of the Working Group, it may easily be seen the Bill needs a provision like the second clause of the first paragraph of Article 543.1. Unadjusted, the adoption regime of the Civil Code would notably be incompatible with:

- the right of First Nations or communities to determine whether a customary adoption has taken place and its effects;
- the possibility of preserving pre-existing bonds of filiation and rights and obligations between the child and the parents of origin;
- respect for the broad First Nations conception of the interest of the child;
- the informal, family centred, non-confidential nature of First Nations customary adoptions that occur without psychosocial assessment under the *Youth Protection Act* and without judicial involvement .

Note that the AFNQL and the FNQLHSSC consider that Article 543 of the Civil Code cannot apply to First Nations customary adoption. Article 543 provides:

“543. No adoption may take place except in the interest of the child and on the conditions prescribed by law.

No adoption may take place for the purpose of confirming filiation already established by blood.”

As indicated, First Nations customary adoption takes place in the interest of the child and Article 543.1, as it would be introduced under Bill 113, would provide important protections in this regard. But all of the provisions of the Civil Code have to be read together and in harmony with the constitutional framework. Here, this means that when referring to “adoption,” Article 543 cannot be taken to be referring to First Nations customary adoption and cannot have the effect of subjecting all such adoptions to the “conditions prescribed by law.” The whole purpose of the regime of which Article 543.1 would be the centrepiece is that where a customary adoption is to be attested to, leading to the issue of a Quebec birth certificate, different conditions would be substituted for “the conditions prescribed by law” mentioned in Article 543. More fundamentally, reading Article 543 as applying directly to regulate the conditions of First Nations customary adoptions would likely violate the limits on Quebec’s legislative powers flowing from the constitutional division of powers and protection of Aboriginal and Treaty rights.

Effects on Identity, Family Bonds and Rights and Obligations

For the general regime of adoption, one of the major innovations of Bill 113 will be that adoption may be coupled with recognition of pre-existing bonds of filiation in cases where it is in the interest of the child to protect a meaningful identification with the parent of origin while nonetheless terminating their respective rights and obligations.

New Article 577 would establish the principle for adoptions in general, that adoption confers on the adoptee a filiation that succeeds the person’s pre-existing filiations. It also provides that though there may be recognition of the adoptee’s pre-existing bonds of filiation, he ceases to belong to his family of origin.

Further, new Article 577.1 would confirm that under the general law, upon adoption, the effects of the pre-existing filiation and all associated rights and obligations cease.

Article 577.1 would establish that the same would apply in the case of Aboriginal customary adoption, subject to any provision to the contrary in accordance with the custom and specified in the certificate of customary adoption from the Aboriginal competent authority. This same presumed cessation of rights and obligations, subject to recognition of a pre-existing bond of filiation and the specifying of any rights and obligations that subsist, is also reflected in articles 132.0.1 and 132 regarding the mentions in an Aboriginal customary adoption certificate and the content of a new act of birth to be drawn up by the registrar of civil status upon receipt of such a certificate.

These provisions represent a certain degree of legislative intrusion on customary adoptions and the AFNQL and the FNQLHSSC consider that this is a key area where adjustments to Bill 113 are required. There are two issues:



First, in the Working Group's work there was no such presumption. The language used made room for both the maintenance and the severance of the bond of filiation and for it to be specified that rights and obligations subsist between the adopted child and a parent of origin. This is reflected in the Working Group's consensus recommendations that:

"2.3 the Civil Code of Québec recognize, as applicable, that a pre-existing bond of filiation is maintained, contrary to the current rule in the Code that the bond is ruptured and, where permitted by custom, that a customary adoption may maintain rights and obligations between the adopted child and a parent of origin;

[...]

2.4 the legislation provide:

2.4.5 that both the attestation of the competent authority and the new act of birth mention whether or not the bond of filiation has been dissolved and, as applicable, the specific effects of the customary adoption;"¹³

As revealed by the consultations conducted by the FNQLHSSC in preparation for the Working Group's work, this kind of language, which allows both possibilities, is better suited to the reality of First Nations customary adoptions than the Bill 113 language "with recognition of a pre-existing bond of filiation." In the view of the AFNQL and the FNQLHSSC, such language is not required to achieve the purpose of the legislation. The argument that the Civil Code must use the same language and concepts for the amendments to the general law of adoption, allowing for the first time the recognition of a pre-existing bond of filiation for purposes of identification alone, and with respect to First Nations additive filiation, is unconvincing. In fact, using the same language for different concepts is confusing and inappropriate. The continuity of pre-existing relations is a part of the customary law of First Nations and should not be subject to a presumption of severance under Bill 113.

Second, as discussed above, Article 577 would provide:

"577. Adoption confers on the adoptee a filiation which succeeds the person's pre-existing filiations.

However, in the case of an adoption by the spouse of the child's father or mother, the new filiation only succeeds the established filiation, if any, with the child's other parent.

Although there may be recognition of the adoptee's pre-existing bonds of filiation, he ceases to belong to his family of origin, subject to impediments to marriage or civil union."

In the view of the AFNQL and the FNQLHSSC, the underlined language "ceases to belong to his family of origin" is unnecessary and should be avoided. For all relevant legal purposes, the cessation or maintenance of a pre-existing filiation and the continuation or end of rights and obligations would be clear under Article 577.1 and from the certificate of customary adoption (Article 132.0.1) and from inclusion of the mentions therein as regards filiation and rights and obligations in the new act of birth (Article 132). The maintenance of a sense of belonging to the land, to the people and to the immediate and extended family for your whole life has special significance for First Nations. Given the history of state adoption and child welfare regimes in the destruction of First Nations family ties, the AFNQL and the FNQLHSSC feel that this language should be removed from proposed Article 577 or that it should be made to clearly not apply with respect to First Nations customary adoptions. This could be achieved through appropriate changes mentions in Articles 543.1 or 577.1.

¹³ *Report of the Working Group*, pp. 145 and 146 (reproduced in Appendix A to this brief).



Recommendation #3:

The AFNQL and the FNQLHSSC recommend that Bill 113 be amended:

- *to clarify that the notion of “cease to belong to the family of origin” in proposed Article 577 does not apply with respect to First Nations customary adoptions; and*
- *to provide that there be no presumption of severance or of continuation of pre-existing bonds of filiation and of subsistence or not of rights and obligations between the adoptee and a parent of origin and that these simply be matters to be specified in the certificate of customary adoption and reflected in the new act of birth.*

Transboundary Customary Adoptions

Experience, geography and the consultations carried out by the FNQLHSSC for the purposes of the Working Group on customary adoption all clearly confirm that customary adoption involving First Nations children and parents transcends the territorial boundaries of Quebec and of Canada. By reason of important family and community relationships that cross boundaries, First Nations children to be adopted, birth parents and the most appropriate adoptive parents may be caught in an inter-jurisdictional no-man's land. This is not just a matter of theory. Members of First Nations have experienced undesired separations from their adoptive children or parents and long delays in establishing or resuming a normal family life.

The First Nations have always made clear that a complete response to recognition of effects of customary adoptions must include the adoptions that straddle modern political boundaries. However, the Report of the Working Group and Bill 113 only address these concerns in a very partial way. Customary adoptions with transboundary ramifications occur and will continue to occur within single Nations and between Nations. Failure to fully address this reality denies First Nations the benefit of recognition by Quebec of the legal effects of an important aspect of a social and community institution that benefits children and families.

Here is what the Report of the Working Group stated on the subject:

“4.4 Customary adoption outside Quebec

The Working Group believes that once amendments have been made to the Civil Code, Quebec, in conjunction with the relevant Aboriginal Nations and communities, should also take the necessary steps to have effects of customary adoption recognized outside the province. Accordingly, Quebec must raise awareness among the other provinces and territories, and the federal government, regarding the scope and effects of this type of customary adoption in Quebec law.

It is also recognized that customary adoption of children extends beyond Quebec's borders. Under Inuit custom, children are often adopted by people living in Nunavut or Labrador and, conversely, children from these regions are adopted by people living in Quebec. Similar situations can also arise with the Innu of Newfoundland and Labrador, the Crees of Ontario, the Mi'gmaqs of the Maritimes and the United States as well as the Mohawks of Ontario and the United States.

Recognition by Quebec of customary adoption of children domiciled outside Quebec, but in Canada, is a possibility to be considered, as long as provincial and territorial jurisdiction would be respected. However, in the case of children living in provinces that do not recognize customary adoption practiced in their territory or in cases of children living outside Canada, the solution would be more challenging, particularly in consideration of international obligations and the rules of private international law. As the Working Group is not in a position to examine these complex matters, members agreed to suggest that the government and Aboriginal Nations and communities find another avenue for analysing and considering these issues.”



It is in this context that Bill 113 would add new Article 565.2 C.C.Q. to provide for recognition in Quebec of effects of Aboriginal customary adoptions in other provinces and territories of Canada, but only in cases where the adoption is confirmed by a juridical act issued under the applicable law of the jurisdiction in question. It reads:

“565.2. An Aboriginal customary adoption of a child domiciled outside Québec, but in Canada, which creates a bond of filiation between the child and an adopter domiciled in Québec may be recognized in Québec if the adoption is confirmed by an act issued under the applicable law in the State of the child’s domicile. The adoption may be recognized either by the court or by the authority that is competent to issue customary adoption certificate for the adopter’s community or nation.”

By virtue of new Article 574.1 and Article 132.1, the competent authority recognizing an act evidencing an Aboriginal customary adoption of a child domiciled outside Quebec, but in Canada, may add all of the same mentions as in a certificate of customary adoption. This means that it may include recognition of a pre-existing bond of filiation and of rights and obligations as between the adoptee and a parent of origin. In this context, the AFNQL and the FNQLHSSC make the same recommendation for modification of Bill 113 as is set out in the second bullet point of Recommendation #3 above.

Turning back to Article 565.2, the AFNQL and the FNQLHSSC do not agree that the recognition of effects of Aboriginal customary adoptions can or must be restricted in this way, that is by requiring a juridical act for custom adoptions in other parts of Canada and providing no mechanism at all for customary adoption outside of Quebec of a child domiciled in Quebec and for cases of international customary adoption.

Recommendation #4:

The AFNQL and the FNQLHSSC recommend the immediate commissioning of appropriate research and formation of a working group to study the issue of transboundary Aboriginal customary adoptions within Canada and internationally and to make proposals to facilitate and recognize effects of such adoptions in and for the purposes of the legislation of Quebec, including providing for the recognition of such adoptions without need of a juridical act.





HARMONIZING AND ADAPTING EXISTING POLICIES AND PROGRAMS WITH THE RECOGNITION OF EFFECTS OF CUSTOMARY ADOPTION

Bill 113 must be brought into effect and applied in a manner that takes into account existing provincial policies and programs. The AFNQL and the FNQLHSSC wish to focus on two programs in particular: the Québec Parental Insurance Plan (QPIP) and provincial child allowances (child assistance and the supplement for handicapped children).

Currently Inuit customary adoption parents are eligible for QPIP, but that is not the case for First Nations customary adoption families. With the recognition of effects of customary adoption, it is essential to give First Nations customary adoption parents the same access to these programs. Transferring provincial parental allowances to customary adoption parents is labour intensive. The institution of customary adoption is unknown throughout most of the Quebec network, which complicates matters for customary adoption parents. That means a simple transfer process and the necessary instructions for Quebec government workers regarding the impacts of the recognition of effects of customary adoption are essential to implementing Bill 113.

Recommendation #5:

The AFNQL and the FNQLHSSC recommend that relevant ministries harmonize and adapt their programs, policies, directives and ministerial guidelines in accordance with Bill 113 to offer children and parents in situations of customary adoption access to allowances and other benefits as well as services that are at least equal to the access offered to other Quebecers and Inuit in situations of adoption or customary adoption.



CUSTOMARY ADOPTION AND YOUTH PROTECTION

Support for customary adoption is part of a strategy to reinforce social institutions, and relying on them improves the lives of First Nations children and families. Customary adoption should not be viewed through the lens of social crisis and the intervention of youth protection authorities. Customary adoption is an independent institution that does not hinge on or even relate directly to youth protection. Nonetheless, the reality is that an unacceptably high proportion of children and families live under the authority of the DYP. As stated in the *Report of the Working Group on Customary Adoption in Aboriginal Communities*:

It is important to remember from the outset that customary adoptions are not based on the same premises as adoptions carried out in situations covered by the YPA. However, customary adoption is an option that merits consideration in that it would offer the DYP the possibility, in creating a life plan, of supporting a customary adoption in cases where a child is unable to return to his family of origin.

This option would respect the child's Aboriginal identity and customs. In fact, the Working Group believes that it would meet both the individual and collective needs of children of Aboriginal communities or Nations that practice customary adoption, by respecting their interests and their rights while providing long-term stability and taking into consideration the "characteristics of Native communities" as provided in the YPA. Moreover, the Working Group believes that if customary adoption is expressly recognized in the Civil Code and in an act of civil status corresponding to this situation, it could become a privileged means of strengthening family and community solidarity even further than is presently the case.

Further, the purpose of customary adoption would not be to avoid DYP intervention, but rather to serve as a full-fledged alternative in the range of life plan choices that are considered whenever the DYP takes charge of the situation of a child in need of protection.

In this spirit, over the course of its work, the Working Group reiterated that the objectives of the YPA constitute an essential safety net for all children.¹⁴

In this context, the AFNQL and the FNQLHSSC consider the addition to section 2.4 par 5c) *Youth Protection Act* and new articles 71.3.1 and 71.3.2 proposed under Bill 113—negotiated at the last minute between the representatives of First Nations, the Crees and Inuit and officials of Justice Québec and the MSSS—to be a step in the right direction. These provisions are balanced and respectful of Aboriginal customary adoption and the recognition of its effects in and for the purposes of Quebec legislation.

The addition at the end of section 2.4 would make consideration of Aboriginal customary adoption part of the general principles and children's rights set out in chapter II of the YPA to be taken into account by all decision-makers under the YPA. The addition provided for in Bill 113 is underlined below:

"2.4. Every person having responsibilities towards a child under this Act, and every person called upon to make decisions with respect to a child under this Act shall, in their interventions, take into account the necessity

[...]

(5) of opting for measures, in respect of the child and the child's parents, which allow action to be taken diligently to ensure the child's protection, considering that a child's perception of time differs from that of adults, and which take into consideration the following factors:

[...]

(c) the characteristics of Native communities, including Aboriginal customary adoption".

Bill 113 would also introduce new Division VII.1 "Special Provisions" to the YPA. New s.71.3.1 would require the DYP to consider Aboriginal customary adoption as contemplated in Article 543.1 CCQ. New section 71.3.2 would provide that where a

¹⁴ Report of the Working Group, section 4.5 (pp. 134-135)



child is under the orders of the YPA no customary adoption certificate may be issued without receiving the written opinion of the director regarding the interest of the child and the respect of his rights and that to this end, the director and the competent authority may exchange what would otherwise be confidential information.

The AFNQL and the FNQLHSSC note a further matter as regards the application of these new provisions. In their brief on Bill 99¹⁵, the AFNQL and the FNQLHSSC requested that section 32 of the YPA be amended to make agreements under section 37.5 of the YPA more accessible to First Nations communities. As stated by the AFNQL and the FNQLHSSC:

“[N]o agreement under YPA section 37.5, which allows for the creation of a special youth protection program, has yet been signed, even though this section of the YPA was introduced in 2001. Of course, interim agreements or partial transfers of responsibility are possible, but it seems that this has been insufficient to convince communities to get involved in a cumbersome administrative process. In addition to the assessment of child protection reports, the delegation of responsibilities contemplated in section 32 [...] could make agreements under YPA section 37.5 more manageable by establishing intermediate levels for the transfer of responsibilities adapted to the wishes and capacities of the different First Nations communities. Such an amendment would have positive effects at the clinical level, since the adaptation and training of community practitioners could take place gradually. In financial terms, the increase in the cost to the FNCFS would be progressive and more predictable. The length of the negotiations leading to the signing of an agreement under section 37.5 would be considerably shortened, since major responsibilities would already have been transferred and the exercise of these responsibilities would have become routine.

Moreover, after an exhaustive analysis of various models for the transfer of responsibility for youth protection services by First Nations in Canada, the United States, New Zealand and Australia, Libesman concluded in 2004 that a collaborative partnership between governments and First Nations organizations predicated on the delegation of powers and the recognition of the First Nations' self-determination and rights is fundamental. Such a collaboration is indeed indispensable to the development of culture-based youth protection services and must also be reflected in legislative changes such as the one proposed by the AFNQL and the FNQLHSSC below.” [Footnotes omitted]

The AFNQL and the FNQLHSSC take the opportunity presented by the submission of Bill 113 and the amendment to section 32 to repeat their request for a greater transfer of responsibility to FNCFS personnel. In situations where the notice provided in new section 71.3.2 of the YPA may be delegated by the DYP, it must be transferred to a member of the personnel of a First Nations community, given the cultural aspects intrinsic to customary adoption.

In addition, Bill 113 introduces a new chapter on adoption (chapter IV.0.1) to the YPA. The AFNQL and the FNQLHSSC insist that it must be clear that this chapter will not apply to customary adoptions. These provisions were never discussed during the drafting of Bill 113, unlike the other sections of the YPA specifically addressing adoption. Many sections of this chapter cannot be applied to customary adoption. However, the AFNQL and the FNQLHSSC are concerned that there is ambiguity because the YPA does not clearly exclude chapter IV.0.1 from being applied to customary adoption. Given the inclusion of provisions specifically addressing customary adoption in the context of youth protection in new sections 71.3.1 and 71.3.2 of the YPA, the rules of statutory interpretation suggest that these sections take precedence over chapter IV.0.1. However, a certain amount of ambiguity remains. Applying these provisions of chapter IV.0.1 to customary adoption would clearly infringe on Aboriginal and treaty rights and would be contrary to the comments made in this brief regarding transboundary customary adoption.

This last point requires some explanation. As seen, in the amendments to the Civil Code under Bill 113, new Article 565.2 would make limited provision for transboundary customary adoption of a child from elsewhere in Canada outside of Quebec. For all other aspects of recognition in and for the purposes of the legislation of Quebec of the effects of First Nations customary adoption in the transboundary context, the clear understanding is that more discussions, collaboration and development of appropriate legislation is required. The result is that new chapter IV.0.1 “Adoption” of the YPA, and especially its provisions

¹⁵ The AFNQL and the FNQLHSSC (2016). *La culture : un élément essentiel pour le mieux-être des Premières Nations*, p. 11.



regarding transboundary adoptions, as well as the sections under the new heading Division II “Provisions Regarding the Adoption of a Child Domiciled Outside Québec” cannot apply to First Nations customary adoption.

Recommendation #6:

The AFNQL and the FNQLHSSC recommend that Bill 113 be modified:

- *So that the amendment adding new subparagraph (h.1) to section 32 YPA accommodate the provision by the personnel of a First Nations child and family services agency of the opinion contemplated in new section 71.3.2 YPA. Accordingly, after the amendments already contemplated in Bill 113 and with the further amendments now proposed, in its relevant parts s. 32 would be as follows:*

32. The director and the members of his staff authorized by him for that purpose have the following exclusive duties:

[...]

(h) to apply to the tribunal for a declaration of eligibility for adoption;

(h.1) to give the authority that is competent to issue an Aboriginal customary adoption certificate the opinion required under section 71.3.2;

[...]

Despite the first paragraph, the director may, if the director considers that the situation warrants it, authorize, in writing and to the extent the director specifies, a person who is not a member of the director's staff to assess a child's situation and living conditions as provided for in subparagraph b of the first paragraph if the person is

- (a) a member of the personnel of an institution operating a child and youth protection centre;*
- (b) a member of the personnel of an institution operating a rehabilitation centre for young persons with adjustment problems; or*
- (c) a member of a Native community designated by the director within the scope of an agreement between an institution operating a child and youth protection centre and the Native community.*

Authorization granted to a person mentioned in subparagraphs (a) and (b) of the second paragraph who is not a member of the director's staff is valid only for the purposes of the assessment and not for the purpose of deciding whether the child's security or development is in danger. The director may withdraw the authorization at any time.

Authorization granted to a person mentioned in subparagraph (c) of the second paragraph who is not a member of the director's staff is valid only for the purposes of subparagraphs (b), (c), (d), (e), (f) and (h.1) of the first paragraph. The director may withdraw the authorization at any time.

[...]

- *To make explicit that new chapter IV.0.1 “Adoption” and Division II “Provisions Regarding the Adoption of a Child Domiciled Outside Québec” of the Youth Protection Act proposed in Bill 113 do not apply to First Nations customary adoptions contemplated in articles 543.1 and 565.2 CCQ and that these matters should be the subject of further discussions, collaboration and as appropriate further Quebec legislation.*



CONCLUSION

Customary adoption under the laws of First Nations in Quebec has always existed and will continue. It is a living reality and an important institution for children, parents, families and communities.

First Nations customary adoptions are open, verbal and consensual, and always put the interests of the First Nations child first. Formalism, including psychosocial assessments and court procedures, are foreign to customary adoption. But this does not mean that First Nations and communities are without institutions and structures to ensure that customary adoptions are in the interests of the child.

First Nations customary adoptions usually conserve the social identity and original family ties of the adopted child, while creating new relationships of responsibility, authority and attachment between the child and the adoptive parents and family. The adopted children remain connected to their culture, language and traditional activities, and accordingly, their sense of identity is preserved. Such adoptions occur within and among First Nations in the province. They also occur within and among First Nations across provincial, territorial and international boundaries, which were created by colonial powers and imposed upon First Nations.

Customary adoption is a matter of Aboriginal rights and title, Treaty rights and First Nations' jurisdiction and it is recognized and affirmed under section 35 of the *Constitution Act, 1982*. As such, customary adoption is already part of the law applicable in Quebec.

However, it is important that children and parents whose relations are governed by customary adoption do not suffer disability and inequality regarding their status and rights in dealing with the Quebec and federal governments and with other bodies. Since the 1980s, the First Nations have sought action on this issue.

Consequently, as with Bill 81 and Bill 47, the AFNQL and the FNQLHSSC support the adoption of Bill 113, with necessary modest adjustments in order to finally ensure the unequivocal recognition of effects of customary adoptions in and for the purposes of Quebec's legislation. Bill 113 addresses a practical problem by providing for a link between First Nations and the Registrar of Civil Status so that the parents and children whose relations are determined by customary adoption can obtain a birth certificate for the purposes of the laws of Quebec.

There were of course certain difficulties and frustrations along the way and too many years have gone by. Nonetheless, the process ultimately leading to Bill 113 sets a new standard for real collaboration and involvement of First Nations in the detailed development of Quebec legislation. And the proposed legislation itself is balanced and carefully crafted with a view to the desired result of creating a legislative bridge, without involving the National Assembly in overstepping its legislative authority in light of the federal division of powers and the constitutional entrenchment of Aboriginal and treaty rights.

After attending to the responsibility of making modest but necessary adjustments to the Bill, the members of the National Assembly can adopt this proposed legislation with confidence. The measures proposed as regards the recognition of effects of customary adoptions in and for the purposes of Quebec legislation will serve to strengthen families and advance the interests of First Nations children and their parents and their rights not to suffer disability by reason of their First Nations identity.



RECOMMENDATIONS

Recommendation #1:

The AFNQL and the FNQLHSSC recommend the immediate enactment and coming into force of Bill 113, with the necessary modest adjustments to the proposed Civil Code and Youth Protection Act provisions concerning customary adoption.

Recommendation #2:

The AFNQL and the FNQLHSSC recommend that the term “aboriginal” (“autochtone” in French) be replaced throughout Bill 113 and especially in the phrase “aboriginal customary adoption” by the terms “First Nations and Inuit” and “First Nations and Inuit customary adoption.”

Recommendation #3:

The AFNQL and the FNQLHSSC recommend that Bill 113 be amended:

- to clarify that the notion of “cease to belong to the family of origin” in proposed Article 577 does not apply with respect to First Nations customary adoptions; and
- to provide that there be no presumption of severance or of continuation of pre-existing bonds of filiation and of subsistence or not of rights and obligations between the adoptee and a parent of origin and that these simply be matters to be specified in the certificate of customary adoption and reflected in the new act of birth.

Recommendation #4:

The AFNQL and the FNQLHSSC recommend the immediate commissioning of appropriate research and formation of a working group to study the issue of transboundary Aboriginal customary adoptions within Canada and internationally and to make proposals to facilitate and recognize effects of such adoptions in and for the purposes of the legislation of Quebec, including providing for the recognition of such adoptions without need of a juridical act.

Recommendation #5:

The AFNQL and the FNQLHSSC recommend that relevant ministries harmonize and adapt their programs, policies, directives and ministerial guidelines in accordance with Bill 113 to offer children and parents in situations of customary adoption access to allowances and other benefits as well as services that are at least equal to the access offered to other Quebecers and Inuit in situations of adoption or customary adoption.

Recommendation #6:

The AFNQL and the FNQLHSSC recommend that Bill 113 be modified:

- So that the amendment adding new subparagraph (h.1) to section 32 YPA accommodate the provision by the personnel of a First Nations child and family services agency of the opinion contemplated in new section 71.3.2 YPA. Accordingly, after the amendments already contemplated in Bill 113 and with the further amendments now proposed, in its relevant parts s. 32 would be as follows:

32. The director and the members of his staff authorized by him for that purpose have the following exclusive duties:
[...]



*(h) to apply to the tribunal for a declaration of eligibility for adoption;
(h.1) to give the authority that is competent to issue an Aboriginal
customary adoption certificate the opinion required under section 71.3.2;
[...]*

Despite the first paragraph, the director may, if the director considers that the situation warrants it, authorize, in writing and to the extent the director specifies, a person who is not a member of the director's staff to assess a child's situation and living conditions as provided for in subparagraph b of the first paragraph if the person is

*(a) a member of the personnel of an institution operating a child and youth protection centre;
(b) a member of the personnel of an institution operating a rehabilitation centre for young persons with adjustment problems; or
(c) a member of a Native community designated by the director within the scope of an agreement between an institution operating a child and youth protection centre and the Native community.*

Authorization granted to a person mentioned in subparagraphs (a) and (b) of the second paragraph who is not a member of the director's staff is valid only for the purposes of the assessment and not for the purpose of deciding whether the child's security or development is in danger. The director may withdraw the authorization at any time.

Authorization granted to a person mentioned in subparagraph (c) of the second paragraph who is not a member of the director's staff is valid only for the purposes of subparagraphs (b), (c), (d), (e), (f) and (h.1) of the first paragraph. The director may withdraw the authorization at any time.

[...]

- To make explicit that new chapter IV.0.1 "Adoption" and Division II "Provisions Regarding the Adoption of a Child Domiciled Outside Québec" of the Youth Protection Act proposed in Bill 113 do not apply to First Nations customary adoptions contemplated in articles 543.1 and 565.2 CCQ and that these matters should be the subject of further discussions, collaboration and as appropriate further Quebec legislation.*





APPENDIX A

Report of the Working Group on Customary Adoption in Aboriginal Communities, April 6, 2012, pp. 143-147 available at http://www.justice.gouv.qc.ca/English/publications/rapports/pdf/rapp_adop_autoch_juin2012-a.pdf

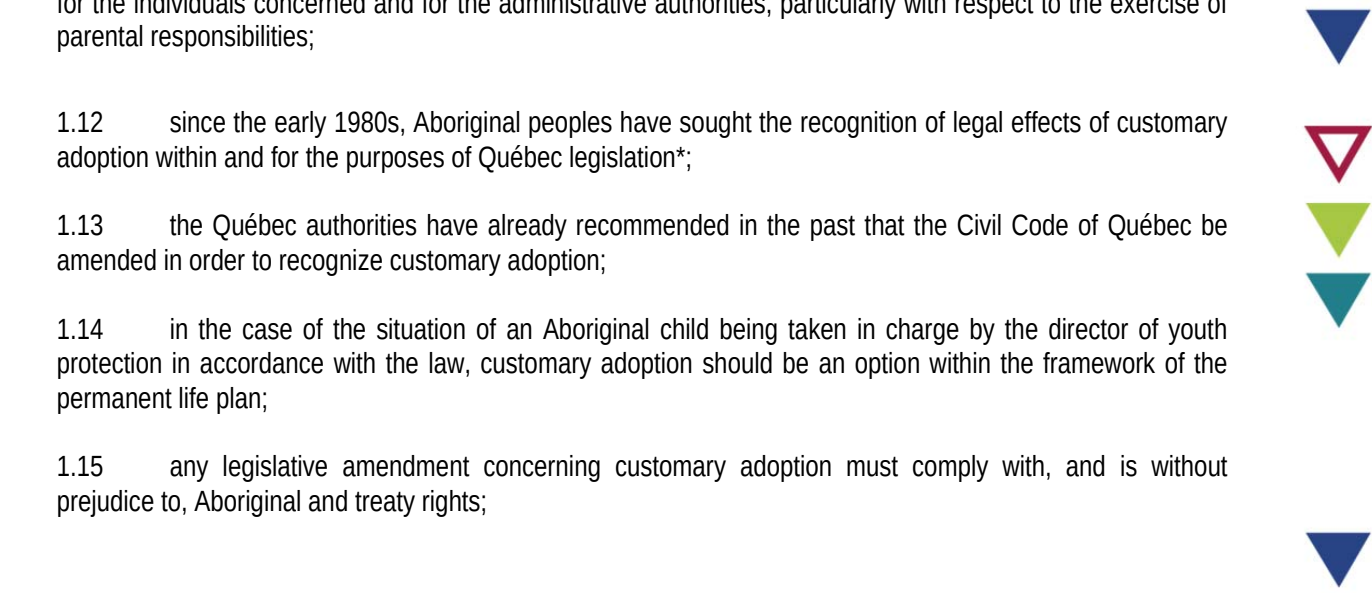
CONCLUSION AND RECOMMENDATIONS

The members of the Working Group had multiple objectives that informed the preparation of this report. Their work allowed them to do much more than to simply appreciate customary adoption as a mere social reality of Aboriginal Nations and communities. This customary institution is also a valuable asset, not only for these communities and Nations, but for Québec as a whole as well.

Going beyond just the study of a social and cultural practice, the members of the Working Group were also able to share and consider historical, anthropological, political and legal perspectives on Aboriginal customary adoption, and to identify possible approaches to meeting the expectations and needs of the populations who practice customary adoption.

It must be recognized that the family is at the centre of any society, and it is sometimes sorely tested during difficult economic times and periods of social transformation. For Aboriginal societies, the past actions of various authorities have certainly not facilitated the development of customary adoption. However, its survival clearly demonstrates its resilience. Furthermore, it is a concrete contemporary expression of the uniqueness of Aboriginal cultures.

In light of the consultations by the First Nations and the Inuit, the research conducted and the exchanges and discussions among the members of the Working Group for the preparation of this report, a summary of the Working Group's findings was developed to provide context for its recommendations; both of which are set out below:

- 
- 1.1 Aboriginal customary adoption has always existed and it still exists;
- 1.2 customary adoption involving Québec Aboriginal Nations and communities transcends the territorial boundaries of Québec and Canada and, accordingly, gives rise to complex inter-jurisdictional challenges;
- 1.3 it is up to Aboriginal Nations or communities, and not the Québec legislature, to determine the conditions and the effects of customary adoption for their respective *milieu*;
- 1.4 customary adoption takes place in the interest of the child and respecting the child's needs, while taking into account that in the Aboriginal context, the notion of interest includes the interest of the family, of the community and of the Nation, and particularly emphasizes the protection of identity, culture, traditional activities and language;
- 1.5 customary adoption is consensual, involving at a minimum the consent of the biological parents, the adoptive parents and, if appropriate, the child;
- 1.6 customary adoption in Québec is not subject to either an assessment by the director of youth protection or to a Court decision;
- 1.7 customary adoption has different effects according to the customs of the communities or Nations, notably, with respect to the family of origin, that ties, rights and obligations may or may not subsist;
- 1.8 the consultations carried out over the course of the work of the Working Group show that among the Inuit a new bond of filiation is created for an adopted child, which is not always the case among the First Nations;
- 1.9 the consultations carried out among the First Nations did not reveal the existence of a clear-cut distinction between customary child care and customary adoption whereas the consultation carried out among the Inuit revealed such a distinction;
- 1.10 Aboriginal Nations or communities may, at their discretion, adapt or develop their customary adoption regimes in accordance with their needs, traditions and customs and also to respond to new social realities;
- 1.11 Québec legislation* rarely mentions customary adoption and this situation creates problems, both for the individuals concerned and for the administrative authorities, particularly with respect to the exercise of parental responsibilities;
- 1.12 since the early 1980s, Aboriginal peoples have sought the recognition of legal effects of customary adoption within and for the purposes of Québec legislation*;
- 1.13 the Québec authorities have already recommended in the past that the Civil Code of Québec be amended in order to recognize customary adoption;
- 1.14 in the case of the situation of an Aboriginal child being taken in charge by the director of youth protection in accordance with the law, customary adoption should be an option within the framework of the permanent life plan;
- 1.15 any legislative amendment concerning customary adoption must comply with, and is without prejudice to, Aboriginal and treaty rights;
- 



1.16 the federal and provincial legislation implementing treaties must be considered;

1.17 customary adoption regimes remain evolutive and any adaptations or clarifications brought by Aboriginal nations and communities or by the Québec legislature, do not freeze customary adoption in any way.

Finally, having completed its work and taking in consideration these various elements, the Working group, recommends:

2.1 to facilitate the recognition of legal effects of customary adoption within and for the purposes of Québec legislation*, particularly with respect to filiation and parental authority, such be recognized in the Civil Code of Québec and in other Québec legislation;

2.2 this recognition be effected, in particular, through the issuance of a new act of birth, as the preferred means for establishing filiation;

2.3 the Civil Code of Québec recognize, as applicable, that a pre-existing bond of filiation is maintained, contrary to the current rule in the Code that the bond is ruptured and, where permitted by custom, that a customary adoption may maintain rights and obligations between the adopted child and a parent of origin;

2.4 the legislation provide*:

2.4.1 that it is up to Aboriginal Nations or communities to determine whether a customary adoption has taken place and they may provide a mechanism for the involvement of an Aboriginal authority, for their respective *milieu*, which is competent for these purposes;

2.4.2 that, in such a case, the competent authority, which may be an individual or an institution, be designated by the Aboriginal Nation or community and that notice of this designation be provided to the Minister of Justice who takes cognizance thereof and advises the relevant Québec authorities accordingly;



2.4.3 that this competent authority be distinct from the members of the adoptive triangle (parents of origins, adoptive parents and child);

2.4.4 that on request, the competent authority attests to the Québec authorities that a customary adoption has taken place when it creates a new bond of filiation, mentioning in particular the exchanges of consent, the effects of the adoption on filiation and the fact that the child has been entrusted to the adoptive parents;



2.4.5 that both the attestation of the competent authority and the new act of birth mention whether or not the bond of filiation has been dissolved and, as applicable, the specific effects of the customary adoption; these purposes;

2.5 customary adoption must not be subject to an assessment by the director of youth protection or a court decision;

2.6 the law facilitate the recognition of effects of customary adoption* of children domiciled in Canada but outside Québec by Aboriginal adoptive parents domiciled in Québec;





2.7 the Youth Protection Act recognize, in cases where the situation of an Aboriginal child has been taken in charge by the director of youth protection, that customary adoption pursuant to the Civil Code of Québec is an option in the context of the development of a permanent life plan for the child;

2.8 with the goal of ensuring legislative coherence, all necessary amendments be made to other Québec legislation for the purposes of consistency;

2.9 any orientation or proposed legislative amendments regarding customary adoption:

2.9.1 respect the Canadian constitution and Aboriginal and treaty rights, and that the recognition of the effects of customary adoption within and for the purposes of Québec legislation* be without prejudice to and not affect such rights;

2.9.2 take into account the effects of provincial and federal legislation which implement treaties;

2.9.3 be subject to prior consultation and collaboration between the Québec authorities and the representatives of the relevant Aboriginal nations and communities;

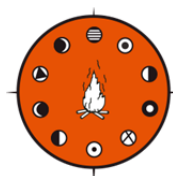
2.10 once the legislative amendments have been made, Québec make the other provinces and territories, and the Government of Canada, aware of the scope and effects of customary adoption in Québec legislation and, if applicable, that Québec take the necessary measures in collaboration with the Aboriginal Nations or communities, to ensure that all the effects of such adoption are recognized outside of Québec and, conversely, to recognize the customary adoptions of children domiciled outside of Québec but within Canada;

2.11 the Québec government continue discussions with the Aboriginal Nations and communities to identify possible ways to facilitate the recognition of the effects of customary adoption of Aboriginal children domiciled outside Québec and Canada by adoptive parents domiciled in Québec, in accordance with Aboriginal custom;

2.12 the relevant provincial and federal authorities take correlative measures in relation to the changes to Québec legislation with respect to: the support of; interactions with; development of; financing of; and the implementation of, the Aboriginal mechanisms that will be associated with the recognition of effects of customary adoption within and for the purposes of Québec legislation*.

[* Please note that parties to the *James Bay and Northern Québec Agreement* and the *Northeastern Québec Agreement* maintain that the legislation implementing these agreements and other related Acts and regulations recognize legal effects of Aboriginal customary adoption.]





Assembly of First Nations
Quebec-Labrador



FIRST NATIONS OF QUEBEC
AND LABRADOR HEALTH
AND SOCIAL SERVICES
COMMISSION