

DE : Monsieur Lionel Carmant
Ministre responsable des Services sociaux

Le 19 décembre 2022

TITRE : Projet de règlement sur la formation préparatoire à l'adoption d'un enfant domicilié hors du Québec

PARTIE ACCESSIBLE AU PUBLIC

1- Contexte

Depuis 1982, le Secrétariat aux services internationaux à l'enfant (SASIE), anciennement le Secrétariat à l'adoption internationale, du ministère de la Santé et des Services sociaux (MSSS) a le mandat d'encadrer les projets d'adoption internationale au Québec.

En 2006, le Québec a adopté la Loi assurant la mise en œuvre de la Convention sur la protection des enfants et la coopération en matière d'adoption internationale de La Haye (chapitre M-35.1.3) (ci-après la Convention Adoption de 1993). Au Québec, l'adoption internationale est également encadrée par :

- le Code civil du Québec;
- la Loi sur la protection de la jeunesse (chapitre P-34.1);
- le Règlement sur l'adoption internationale (chapitre P-34.1, r. 1);
- le Règlement concernant l'adoption, sans organisme agréé, d'un enfant domicilié hors du Québec par une personne domiciliée au Québec (chapitre P-34.1, r. 2);
- le Règlement sur l'agrément d'organismes en adoption internationale (chapitre P-34.1, r. 3).

À travers le monde, le profil des enfants concernés par un projet d'adoption internationale a beaucoup changé depuis les 20 dernières années. Aujourd'hui, ces enfants sont plus âgés et présentent souvent des facteurs de vulnérabilité tant individuels qu'associés à l'environnement dans lequel ils ont grandi. De plus, à la suite de leur adoption internationale, ces enfants traversent une période d'adaptation dans leur intégration au sein de leur nouvelle famille et de leur nouvel environnement.

En cohérence avec l'application des principes de la Convention Adoption de 1993, les États d'origine des enfants et les États d'accueil doivent mettre tout en œuvre pour assurer que le projet de vie qu'est l'adoption internationale soit une réussite pour ces enfants. Cette responsabilité implique notamment que les États d'accueil s'assurent que les adoptants soient bien préparés pour entreprendre une telle démarche et outillés pour bien accueillir les enfants qui leur sont confiés. De plus, certains États d'origine avec qui le Québec coopère exigent une préparation des adoptants, préalable à l'accueil d'un enfant (ex. : Corée du Sud, Thaïlande).

Dans sa volonté d'améliorer ses services en matière d'adoption internationale, le MSSS s'est doté du Plan d'action en adoption internationale 2019-2024 – Bâtir le futur ensemble. Ce plan prévoit l'élaboration d'une formation visant à informer et sensibiliser les adoptants, ainsi que la prise d'un règlement par le gouvernement pour la rendre obligatoire.

Enfin, sur le plan international, cette initiative s'inscrit également en réponse aux recommandations de la Cinquième réunion de la Commission spéciale sur le fonctionnement pratique de la Convention Adoption de 1993 (4 au 8 juillet 2022) et aux observations finales du Comité des droits de l'enfant des Nations Unies adoptées le 3 juin 2022, à la suite de la comparution du Canada (les 17 et 18 mai 2022).

2- Raison d'être de l'intervention

Comme le profil des enfants concernés par l'adoption internationale a changé, la complexité de leurs besoins nécessite une préparation adéquate des adoptants. Les défis de ces enfants sont multiples et peuvent être relatifs à leur santé physique, leur santé psychologique ou leur développement et nécessitent des compétences parentales importantes.

Au Québec, la préparation des adoptants en vue d'une adoption internationale est actuellement offerte par :

- des formations dispensées par certains centres intégrés de santé et de services sociaux et centres intégrés universitaires de santé et de services sociaux;
- des rencontres d'information, des conférences à l'initiative et de l'accompagnement par les organismes agréés en adoption internationale (organismes agréés);
- des lectures personnelles;
- des explications et de l'accompagnement offerts par le SASIE;
- et, depuis juin 2022, de la formation du SASIE « L'adoption internationale : les premiers pas de ma réflexion », offerte gratuitement en ligne, en collaboration avec la TÉLUQ.

Malgré la diversité de ces moyens, la préparation des adoptants est toutefois inégale. Leur participation à ces activités est volontaire, car le gouvernement n'a pas encore pris un règlement pour encadrer la préparation des adoptants. Par conséquent, la préparation du citoyen qui s'engage dans un projet d'adoption internationale et qui, ultimement, accueillera un enfant est variable, ce qui constitue un facteur de risque pour l'intégration de l'enfant au sein de sa famille adoptive et de la société québécoise.

Au cours des dernières années, le SASIE, ses partenaires du réseau de la santé et des services sociaux, les organismes agréés, des chercheurs universitaires, des personnes adoptées et des adoptants ont noté que ces derniers manquent de préparation :

- à leur démarche d'adoption internationale, dont le processus comporte de nombreuses étapes complexes qui peuvent s'échelonner sur plusieurs années;
- à l'accueil de l'enfant et à la réponse à ses besoins souvent complexes.

Ce manque de préparation est l'une des causes identifiées dans les problèmes d'intégration des enfants et d'adaptation des adoptants, qui mènent parfois à des échecs d'adoption. De plus, ce manque de préparation peut entraîner une mauvaise compréhension des processus par les adoptants, ce qui peut engendrer chez eux des erreurs dans les démarches à réaliser, des délais supplémentaires et de la détresse psychologique.

En réponse à ces problématiques et afin de renforcer les mesures de protection de l'enfant adopté, le MSSS a notamment prévu de rendre obligatoire la participation de chaque futur adoptant à la formation visée par le présent projet de règlement.

3- Objectifs poursuivis

La formation prévue par le projet de règlement vise à rendre accessible gratuitement un outil de réflexion et de préparation pour toute personne qui a l'intention d'adopter un enfant à l'international.

Le caractère obligatoire de la formation a pour objectifs de :

- assurer, à un degré égal, les mêmes bases de la préparation de chaque adoptant;
- renforcer les facteurs de protection pour un projet d'adoption réussi pour l'enfant et sa famille adoptive;
- répondre ainsi à l'engagement du Québec envers la Convention Adoption de 1993 de La Haye.

Le SASIE et ses partenaires ont observé que les adoptants ayant participé à une formation préalable présentent une meilleure connaissance de la réalité et des enjeux de l'adoption internationale et des compétences requises.

Lorsque l'évaluation psychosociale obligatoire au processus d'adoption est réalisée, ces adoptants démontrent une meilleure compréhension du processus dans lequel ils s'engagent. Ceci permet à l'évaluateur de réaliser une évaluation exhaustive et d'identifier ainsi plus clairement des facteurs de protection et de risques.

Ce portrait plus complet de l'aptitude du requérant à adopter permet ensuite au pays d'origine de procéder au meilleur jumelage possible avec un enfant. Un jumelage optimal constitue un élément favorable à son intégration au sein de la cellule familiale.

En rendant obligatoire cette formation, il est anticipé que les rapports d'évaluation psychosociale :

- présentent un portrait plus complet de l'adoptant et de ses compétences parentales;
- génèrent moins de demandes de complément d'information de la part États d'origine.

4- Proposition

Le projet de règlement propose de rendre obligatoire, pour toute personne domiciliée au Québec qui souhaite entreprendre un projet d'adoption internationale, la participation à l'ensemble des modules d'une formation visant à informer et sensibiliser les adoptants.

Élaboré par le SASIE, en collaboration avec de nombreux partenaires et la TÉLUQ dans le cadre du Plan d'action en adoption internationale 2019-2024, le contenu de cette formation est basé sur les meilleures pratiques en matière d'adoption internationale. Il permet, par conséquent, de rencontrer les objectifs précités et de répondre aux besoins identifiés par les acteurs du domaine.

La formation aborde les nombreuses dimensions de la réalité de l'adoption internationale et permet au participant de réfléchir sur les différents enjeux, sur ses perceptions, sur ses capacités, et ce, afin qu'il puisse choisir de s'engager ou non dans une telle démarche.

La formation comprend neuf modules qui permettent au participant d'avoir une meilleure connaissance de l'adoption internationale, du parcours de vie de l'enfant adopté à l'international, de son propre rôle en tant qu'adoptant et de l'ensemble des enjeux qui découlent d'un tel projet.

Suivant sa participation à la formation, l'adoptant pourra s'engager de façon éclairée dans ce projet de vie et sera davantage sensibilisé à la préparation nécessaire et aux compétences requises pour concrétiser son projet. Ces éléments constituent des facteurs de protection pour l'enfant qui intégrera sa nouvelle famille. Un adoptant qui comprend les enjeux de l'adoption internationale et les impacts de la trajectoire de vie de son enfant sera plus apte à l'accueillir, à répondre à ses besoins et à l'accompagner tout au long de son développement et de sa vie.

Cette formation gratuite est disponible en français depuis le 30 mai 2022 à l'adresse : [L'adoption internationale : les premiers pas de ma réflexion | Université TÉLUQ - Formation à distance \(teluq.ca\)](#). Sa traduction en anglais sera accessible en 2023.

Le projet de règlement prévoit la délivrance par le ministre ou une personne qu'il désigne d'une attestation de participation à la personne qui a complété la formation. Cette attestation est valide pour une période de trois ans.

Le projet de règlement prévoit également l'obligation d'obtenir cette attestation avant d'entreprendre tout projet d'adoption d'un enfant domicilié hors du Québec. Cependant, cette exigence ne s'applique pas lorsqu'un adoptant a déjà adopté un enfant domicilié hors du Québec. L'adoptant n'a pas à fournir une attestation visée à l'article 2 s'il entreprend des démarches d'adoption d'un autre enfant domicilié hors du Québec dans les cinq années suivant la date d'arrivée au Québec de l'enfant qu'il a déjà adopté.

5- Autres options

Depuis les 40 dernières années, les stratégies mises en place par le SASIE et ses partenaires n'ont pas permis d'assurer une préparation de qualité et harmonisée de tous les adoptants.

Sur la base des conclusions des projets de recherches en adoption internationale et des besoins identifiés par les adoptants, les personnes adoptées et les partenaires en adoption internationale, l'élaboration de cette formation et la mise en œuvre de son caractère obligatoire se sont avérées le moyen le plus susceptible de rencontrer les objectifs préalablement énoncés.

6- Évaluation intégrée des incidences

L'intervention gouvernementale proposée aurait des effets positifs sur :

- les enfants adoptés à l'international, car les adoptants seraient mieux préparés à les accueillir;
- les adultes domiciliés au Québec qui pensent entreprendre une adoption internationale, car tous acquéreraient les connaissances de base relatives à un tel projet;
- la santé et le bien-être des enfants adoptés à l'international et des adoptants ainsi que leurs proches, par une meilleure préparation et compréhension des besoins et des démarches inhérentes à un tel projet;
- les relations internationales dans le domaine de la protection de la jeunesse, car le Québec se positionnerait en leader dans l'application de la Convention Adoption de 1993 et de la Convention relative aux droits de l'enfant;
- les responsabilités administratives du MSSS, car elle renforcerait son engagement envers la protection des enfants adoptés à l'international et elle optimiserait ses services et ses ressources et celle de son réseau dans ce domaine.

Adopter un enfant venu d'ailleurs est un projet de vie qui entraîne des changements importants et permanents pour tous les membres d'une famille. C'est un geste qui a des répercussions sur plusieurs dimensions fondamentales de la vie d'une personne : son identité, son développement, sa nationalité, sa santé et son bien-être.

Même s'il s'agit d'un projet personnel, l'adoption relève du domaine public, car elle est une mesure de protection de l'enfance. L'objectif premier de l'adoption est de protéger les droits et l'intérêt supérieur de l'enfant.

Ainsi, chaque individu qui s'engage dans un tel projet doit accepter qu'il s'agisse d'une démarche dont il n'est pas le principal acteur et dans laquelle il a peu de contrôle. Cette démarche concerne un enfant vulnérable, protégé par les autorités de son pays d'origine et pour lequel la collaboration des autorités d'un autre État est demandée afin de lui offrir un projet de vie permanent.

En vertu du cadre de la Politique gouvernementale sur l'allègement réglementaire et administratif – Pour une réglementation intelligente (Décret numéro 1558-2021), ce projet ne requiert pas d'analyse d'impact réglementaire, puisque les modalités visent des organismes à but non lucratif qui exercent leurs activités dans le secteur non marchand.

7- Consultation entre les ministères et avec d'autres parties prenantes

Pour élaborer cette formation, le SASIE a sollicité, à différents niveaux, la participation de ses partenaires en adoption internationale, tant au niveau de l'identification des thèmes à prioriser que du développement des contenus. Un comité de travail, composé de représentants des organismes agréés et de professionnels en adoption internationale, a été constitué afin d'assurer une cohérence tout au long de la formation. L'avancement des travaux a aussi fait l'objet de discussions au Comité de concertation en adoption internationale (comité consultatif regroupant des représentants du Réseau, des ordres professionnels, des organismes agréés et du milieu associatif).

Lorsque complétée et mise en ligne, la formation a fait l'objet d'une mise à l'essai à laquelle ont participé des représentants des organismes agréés, des intervenants des directions de la protection de la jeunesse, des associations de personnes adoptées et d'adoptants ainsi que des citoyens souhaitant adopter.

Depuis son lancement en mai 2022, les partenaires du SASIE ont accueilli favorablement cette formation. Selon eux, elle représente un apport important au parcours des adoptants. Certains organismes agréés ont même choisi d'exiger déjà que les nouveaux adoptants complètent la formation avant la signature d'un contrat.

8- Mise en œuvre, suivi et évaluation

Le 30 mai 2022, la version française de la formation a été officiellement lancée par le ministre délégué à la Santé et aux Services sociaux d'alors. Les directeurs de la protection de la jeunesse, les évaluateurs, les organismes agréés et les associations de personnes adoptées et d'adoptants contribuent depuis à en faire la promotion.

Au niveau international, la formation a notamment fait l'objet d'un article de Service social international (SSI) publié à l'été 2022.

À ce jour, plus de 600 personnes se sont inscrites à la formation. Un rapport statistique émis tous les deux mois permettra d'assurer le suivi du nombre de participations.

L'adaptation de la formation en anglais est en cours et devrait être complétée et disponible en ligne au printemps 2023. Lorsque le projet de règlement entrera en vigueur, l'attestation de participation sera exigée pour toute personne souhaitant entreprendre un projet d'adoption hors du Québec.

De plus, l'attestation de la participation à la formation sera exigée comme suit :

- pour les projets d'adoption réalisés avec un organisme agréé, l'attestation devra être transmise au SASIE par l'organisme au moment de soumettre la demande d'ouverture du dossier d'adoption de l'adoptant;
- pour les projets d'adoption réalisés en vertu du paragraphe 2° de l'article 7 du Règlement concernant l'adoption, sans organisme agréé, d'un enfant domicilié hors du Québec par une personne domiciliée au Québec (ex. : Roumanie et Tunisie), l'attestation devra être transmise au SASIE au moment où l'adoptant transmet le formulaire de demande d'autorisation de son projet d'adoption. Cette procédure s'applique aussi aux projets relatifs à l'article 8 de ce règlement, lorsque le projet concerne un enfant pris en charge par une autorité compétente (services de protection de la jeunesse) d'une province ou territoire du Canada (adoption régulière);
- pour les projets d'adoption sans organisme agréé en vertu des paragraphes 1° et 3° de l'article 7 du Règlement concernant l'adoption, sans organisme agréé, d'un enfant domicilié hors du Québec par une personne domiciliée au Québec (ex. : adoption d'un enfant apparenté), l'attestation devra être transmise au directeur de la protection de la jeunesse (DPJ) par l'adoptant avec l'ensemble des documents déjà exigés pour accéder à la première rencontre de la démarche d'évaluation psychosociale avec un évaluateur. Cette procédure s'applique aussi aux projets relatifs à l'article 8, lorsque le projet concerne un enfant pris en charge par une autorité compétente (services de protection de la jeunesse) d'une province ou d'un territoire du Canada (adoptant identifié par l'autorité compétente comme étant significatif pour l'enfant).

Des modifications au Règlement concernant l'adoption, sans organisme agréé, d'un enfant domicilié hors du Québec par une personne domiciliée au Québec et au Règlement sur l'agrément d'organismes en adoption internationale sont requises afin de prévoir ces procédures de transmission de l'attestation.

En cohérence avec les exigences ci-haut mentionnées, les processus et les documents administratifs du SASIE seront mis à jour. De plus, des communications seront réalisées pour annoncer la mise en œuvre du Règlement et expliquer les nouveaux processus aux citoyens concernés et aux partenaires suivants :

- tous les DPJ des CISSS et des CIUSSS;
- tous les organismes agréés;
- l'Ordre des psychologues du Québec et l'Ordre des travailleurs sociaux et thérapeutes conjugaux et familiaux du Québec;
- les associations de parents adoptants.

Le contenu du site Internet du SASIE sera également révisé afin d'informer les citoyens.

9- Implications financières

La formation existe déjà et les coûts associés à son développement, sa mise en ligne et son hébergement sont déjà défrayés par le MSSS.

La mise en œuvre du règlement n'entraîne aucun coût. Il est même anticipé que la formation permette une optimisation des services et des ressources en adoption internationale du réseau de la santé et des services sociaux et de ses partenaires.

10- Analyse comparative

De plus en plus d'États d'accueil explorent la possibilité de rendre obligatoire une formation préalable à la démarche d'adoption. Certains l'exigent déjà, dont les Pays-Bas, l'Espagne et l'Angleterre. Plus près de chez nous, l'Ontario l'exige pour l'adoption nationale.

La force de la proposition du Québec réside dans le fait que cette formation s'inscrit à l'amorce de la démarche d'adoption. Par conséquent, les adoptants pourront s'engager dans cette démarche de façon plus éclairée. Aussi, la formule en ligne choisie pour cette formation assure à l'ensemble des citoyens d'avoir accès à la même qualité de contenu et à une information complète. Elle permet aussi d'y avoir accès au moment souhaité sans délai. Elle permet aussi à chaque participant d'évoluer à son rythme dans la réflexion d'entreprendre un projet d'adoption internationale.

Le ministre responsable
des Services sociaux,

LIONEL CARMANT