

Québec, le 12 mai 2022



**Objet : Demande d'accès aux documents**

N/Réf : 2022-04-13-019

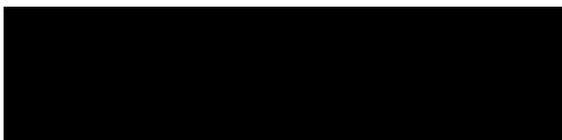
Madame,

En réponse à votre demande d'accès aux documents reçue par courriel le 13 avril dernier, vous trouverez ci-joint les informations détenues par le ministère de l'Agriculture, des Pêcheries et de l'Alimentation, concernant les commentaires en lien avec la publication du « Rapport d'application de la Loi sur le bien-être et la sécurité de l'animal ».

Conformément aux articles 51 et 135 de la Loi sur l'accès, aux documents des organismes publics et sur la protection de renseignements personnels (chapitre A-2.1), ci-après « Loi sur l'accès », nous vous informons que vous pouvez demander la révision de cette décision auprès de la Commission d'accès à l'information dans les trente (30) jours de la présente décision. Vous trouverez ci-joint les explications relatives à l'exercice de ce recours.

Pour toute information, vous pouvez contacter madame Edith Couture, adjointe à la responsable de l'accès à l'information, par courrier électronique à [accesinformation@mapaq.gouv.qc.ca](mailto:accesinformation@mapaq.gouv.qc.ca).

Veuillez recevoir, Madame, l'expression de nos sentiments les meilleurs.



Marie-Odile Koch

Secrétaire générale et directrice de la coordination ministérielle

Responsable de la Loi sur l'accès

**Loi sur l'accès aux documents des organismes publics et sur la protection  
des renseignements personnels**  
**(Chapitre A-2.1)**

**AVIS IMPORTANT**

Par souci d'équité envers tous les demandeurs, **depuis le 1<sup>er</sup> avril 2017**, le ministère de l'Agriculture, des Pêcheries et de l'Alimentation applique de façon intégrale le Règlement sur les frais exigibles pour la transcription, la reproduction et la transmission de documents et de renseignements personnels (chapitre A-2.1, r. 3), pour toute demande de documents comportant 150 pages et plus et ce, sans regard du mode de transmission exigé par le demandeur. Pour plus de détails, consultez le [mapaq.gouv.qc.ca/accesinformation](http://mapaq.gouv.qc.ca/accesinformation).

**Article 51**

Lorsque la demande est écrite, le responsable rend sa décision par écrit et en transmet copie au requérant et, le cas échéant, au tiers qui a présenté des observations conformément à l'article 49.

La décision doit être accompagnée du texte de la disposition sur laquelle le refus s'appuie, le cas échéant, et d'un avis les informant du recours en révision prévu par la section III du chapitre IV et indiquant notamment le délai pendant lequel il peut être exercé.

**Article 135**

Une personne dont la demande écrite a été refusée en tout ou en partie par le responsable de l'accès aux documents ou de la protection des renseignements personnels peut demander à la Commission de réviser cette décision.

Une personne qui a fait une demande en vertu de la présente loi peut demander à la Commission de réviser toute décision du responsable sur le délai de traitement de la demande, sur le mode d'accès à un document ou à un renseignement, sur l'application de l'article 9 ou sur les frais exigibles.

Ces demandes doivent être faites dans les trente jours qui suivent la date de la décision ou de l'expiration du délai accordé par la présente loi au responsable pour répondre à une demande. La Commission peut toutefois, pour un motif raisonnable, relever le requérant du défaut de respecter ce délai.

Montréal, le 28 mai 2021

**Commentaires concernant le *Rapport d'application de la Loi sur le bien-être et la sécurité de l'animal***



**Association québécoise des SPA et SPCA**

## Table des matières

<b>1. Introduction.....</b>	<b>3</b>
<b>2. Retour sur le contexte de l’adoption de la LBSA .....</b>	<b>3</b>
<b>3. Inutilisation des pouvoirs règlementaires .....</b>	<b>5</b>
Adhésion obligatoire aux codes de pratiques pour les animaux utilisés en agriculture et en sciences .....	5
Nombre maximal de chiens/chats reproducteurs pouvant être gardés par une seule personne.....	6
Réglementation de la stérilisation des animaux de compagnie.....	7
<b>4. Administration du régime des permis .....</b>	<b>7</b>
<b>5. Politiques d’application de la loi.....</b>	<b>8</b>
Application de l’article 8 relatif au bien-être psychologique.....	8
Recours aux interventions légales (saisies et mises en infraction).....	9
<b>6. Commentaires additionnels.....</b>	<b>10</b>
<b>7. Conclusion .....</b>	<b>12</b>
<b>8. Coordonnées de l’AQSS</b>	

## 1. Introduction

L'Association québécoise des SPA et SPCA (ci-après l'« AQSS ») regroupe neuf refuges à but non lucratif qui ont comme mission première la protection des animaux et qui détiennent une grande expertise terrain en matière de bien-être animal et de contrôle animalier. Depuis 2008, les membres de l'AQSS ont fréquemment été sollicités pour participer à des consultations gouvernementales sur plusieurs projets de loi et de règlement visant à améliorer le bien-être animal, dont notamment les consultations sur le Projet de loi n° 54, qui a mené à l'adoption de la *Loi sur le bien-être et la sécurité de l'animal* (RLRQ, c. B-3.1, ci-après la « LBSA »). Partenaires de la Stratégie québécoise de santé et de bien-être des animaux du Ministère de l'Agriculture, des Pêcheries et de l'Alimentation du Québec (ci-après le « MAPAQ »), plusieurs de nos membres ont siégé sur ses sous-comités. Depuis 2012, nos membres sont également mandataires du MAPAQ pour l'application de la LBSA et de ses règlements. Ce sont actuellement une trentaine d'employés appartenant à sept de nos membres qui sont accrédités comme inspecteurs à cette fin et qui effectuent une grande partie du travail terrain à travers le Québec.

Étant donné notre expertise et notre rôle de partenaire du MAPAQ dans l'application de la LBSA, nous nous attendions à être consultés lors de la préparation du Rapport d'application de la Loi sur le bien-être et la sécurité de l'animal (ci-après le « Rapport »), d'autant plus que nous en avons fait la demande à nos interlocuteurs du MAPAQ à plusieurs reprises. Nous sommes donc déçus de constater que ni notre expertise, ni notre expérience n'ont pu être mises à contribution dans la préparation du Rapport et que nous n'avons pas eu l'opportunité d'y exprimer notre point de vue. Nous tenons, malgré tout, à vous partager formellement notre vision de ces cinq années de l'application de la LBSA ainsi que nos recommandations sur comment s'assurer que la Loi soit utilisée à son plein potentiel, le tout dans un esprit de collaboration avec le ministère.

Dans les sections qui suivent, après avoir fait un bref retour sur le contexte de l'adoption de la LBSA, nous aborderons trois enjeux relatifs à son application que nous considérons particulièrement problématiques, à savoir l'inutilisation des pouvoirs réglementaires, l'administration du régime de permis et les politiques d'application de la loi, et proposerons nos pistes de solutions. Ensuite, nous formulerons quelques commentaires et recommandations additionnelles.

## 2. Retour sur le contexte de l'adoption de la LBSA

D'entrée de jeu, nous considérons important de rappeler dans quel contexte et avec quelle intention législative la LBSA a été adoptée. En 2015, le Québec faisait piètre figure dans le domaine de la protection animale et ce depuis de nombreuses années. Selon le classement annuel de l'organisme américain Animal Legal Defense Fund, il se classait au dernier rang des provinces canadiennes en ce qui a trait à la protection législative du bien-être animal et ce, depuis plusieurs années. Pourtant, la protection des animaux était devenue une préoccupation sociétale grandissante chez les québécois. En effet, plus de 52 600 d'entre eux avaient signé le manifeste « Les animaux ne sont pas des choses », qui revendiquait une réforme du statut juridique de l'animal dans le *Code civil du Québec*.

Le Projet de loi n° 54, *Loi visant l'amélioration de la situation juridique de l'animal*, déposé à l'Assemblée nationale en juin 2015 par Pierre Paradis, le ministre de l'Agriculture, des Pêcheries et de l'Alimentation du Québec à l'époque, proposait de rectifier le tir grâce à une réforme de fond qui assurerait une protection adéquate à tous les animaux du Québec. Cette réforme comprenait deux volets : un premier, visant à reconnaître explicitement aux animaux le statut d'être sensible en droit civil québécois, et un second, visant à créer une première loi québécoise exclusivement vouée à la protection des animaux, la LBSA. L'intention du ministre Paradis était non pas de simplement rattraper le retard que le Québec accusait par rapport aux autres provinces en matière bien-être animal, mais de marquer un tournant dans l'histoire du Québec, lui permettant de se positionner en chef de file<sup>1</sup>. En effet, le 30 avril 2014, il déclarait au Journal de Montréal : « Le Québec s'est retrouvé dans le peloton de queue quant au traitement des animaux et je ne veux pas qu'on reste là. Je veux qu'on soit dans le peloton de tête, j'en fais un défi »<sup>2</sup>. Ainsi, le 4 décembre 2015, lorsque le Projet de loi n° 54 a été adopté à l'unanimité par l'Assemblée nationale, c'était avec l'intention d'opérer un changement de fond quant à la protection juridique des animaux au Québec. Dans les mots du ministre Paradis, ces changements législatifs se voulaient « une petite révolution »<sup>3</sup>. D'ailleurs, nous croyons opportun de rappeler le texte du préambule de la LBSA, reflet de l'intention du législateur :

« CONSIDÉRANT que la condition animale est devenue une préoccupation sociétale;  
CONSIDÉRANT que les animaux contribuent à la qualité de vie de la société québécoise;  
CONSIDÉRANT que l'espèce humaine a une responsabilité individuelle et collective de veiller au bien-être et à la sécurité des animaux;  
CONSIDÉRANT que l'animal est un être doué de sensibilité ayant des impératifs biologiques;  
CONSIDÉRANT que l'État estime essentiel d'intervenir afin de mettre en place un régime juridique et administratif efficace afin de s'assurer du bien-être et de la sécurité de l'animal. »

Compte tenu de ce contexte et de l'intention claire du législateur lors de l'adoption de la LBSA de mettre en place un régime de protection animale efficace et progressiste au Québec, qui allait

---

<sup>1</sup> « En 2015, un palmarès a établi que le Québec demeurait, pour une quatrième année consécutive, la meilleure province pour maltraiter un animal, une situation tout à fait déplorable et inacceptable. Vous avez pu d'ailleurs le constater avec les nombreux cas de cruauté animale qu'on retrouve dans les médias à chaque semaine. Par le dépôt du projet de loi n° 54 en juin dernier, je confirmais la volonté du gouvernement du Québec de réprimer la négligence et la cruauté envers les animaux. »; « J'avais cité au tout début, lors de la présentation du projet de loi, Gandhi. Je vais le reciter : «On reconnaît le degré de civilisation d'un peuple à la manière dont il traite ses animaux.» Le Québec avait du retard et a encore du retard. (...) Le Québec peut et doit faire mieux. Son Assemblée nationale est aujourd'hui invitée à adopter le principe du projet de loi n° 54, Loi visant l'amélioration de la situation juridique de l'animal. Habituellement, nous sommes la voix de nos électeurs dans cette enceinte. Aujourd'hui, nous sommes dans une circonstance un peu particulière, nous nous devons d'être la voix de nos animaux qui n'ont pas d'autre voix que la nôtre pour s'exprimer. »; « Les divers cas de cruauté animale exposés dans les médias nous ont tous interpellés et ont choqué la population du Québec. Il faut que le Québec resserre sa législation.(...) Le Québec peut et doit faire mieux en matière de bien-être animal. »; « Lorsqu'on a déposé le projet de loi, j'avais prétendu que le Québec avait 20 ans de retard dans sa législation sur les droits des animaux. À écouter mon critique de l'opposition, le député de Berthier, qui s'est rendu à la bibliothèque de l'Assemblée nationale y retrouver le code de Napoléon, c'est plutôt 200 ans de rattrapage que nous avons effectué. (...) On s'est inspirés, Mme la Présidente, des meilleures pratiques des autres sociétés qui ont du droit civil, et le Québec se retrouve aujourd'hui ou se retrouvera, dès la sanction du projet de loi, dans le peloton de tête de la définition du statut de l'animal. » Commentaires de Pierre Paradis dans les débats parlementaires des 14 septembre, 8 octobre, 20 octobre et 3 décembre 2015, respectivement.

<sup>2</sup> <https://www.journaldemontreal.com/2014/04/30/paradis-veut-une-petite-revolution>

<sup>3</sup> Ibid.

concrètement améliorer le bien-être des millions d’animaux de la province, nous considérons que, même si plusieurs améliorations ont été faites et que les progrès continuent, il reste encore beaucoup de travail à accomplir en vue d’atteindre cette cible.

### **3. Inutilisation des pouvoirs réglementaires**

La LBSA prévoit plusieurs pouvoirs réglementaires qui permettraient au MAPAQ d’agir de manière concrète pour améliorer le bien-être animal au Québec, mais, en cinq ans, aucun de ces pouvoirs n’a été utilisé. En effet, depuis l’adoption de la LBSA, un seul projet de règlement, le *Projet de règlement sur le bien-être et la sécurité de l’animal*, censé remplacer le *Règlement sur la sécurité et le bien-être des chats et des chiens* (RLRQ c P-42, r 10.1) en vue d’inclure des espèces additionnelles, a été déposé. Ce projet de règlement a été publié pour commentaires publics en janvier 2019, il y a donc plus de deux ans, et n’est toujours pas finalisé. Par conséquent, à ce jour, seuls les chats et les chiens bénéficient de normes de soins minimales obligatoires, alors que l’AQSS recommande depuis des années la mise en place de telles normes pour toutes les espèces animales couvertes par la LBSA.

De plus, alors que plusieurs mesures réglementaires ont été explicitement discutées pendant les consultations particulières et l’étude en commission du Projet de loi n° 54, aucune d’entre elles n’a été mise en place. Ces mesures incluent notamment de rendre obligatoire les codes de pratiques pour les animaux utilisés en agriculture et en sciences, d’établir un nombre maximal de chiens ou chats reproducteurs pouvant être gardés par une seule personne et de réglementer la stérilisation des animaux de compagnie.

#### Adhésion obligatoire aux codes de pratiques pour les animaux utilisés en agriculture et en sciences

La vaste majorité des animaux couverts par la LBSA, à savoir ceux destinés à la consommation et à la recherche scientifique, sont exclus des principales protections qu’offre la Loi. En effet, la LBSA écarte de son champ d’application les activités d’agriculture, d’enseignement et de recherche scientifique pourvu que celles-ci soient pratiquées « selon les règles généralement reconnues » (article 7). Or, ces règles ne sont pas définies dans la LBSA. Par conséquent, du moment qu’une part importante de l’industrie adopte une certaine pratique, celle-ci est automatiquement considérée comme étant conforme aux « règles généralement reconnues ». C’est par conséquent l’industrie elle-même qui a le pouvoir de déterminer quelles pratiques sont légales ou illégales, et ce, peu importe le degré de souffrance que ces façons de faire infligent aux animaux. La LBSA permet donc essentiellement aux industries de s’auto-réglementer et ne confère aux animaux d’élevage et de laboratoire aucune véritable protection.

Or, dans le secteur agroalimentaire, la plupart des industries qui utilisent des animaux participent déjà, par le biais du Conseil national pour les soins aux animaux d’élevage (CNSAE), à un processus de développement et de révision de codes de pratiques concernant les soins et la manipulation des animaux d’élevage. Ces codes de pratiques constituent des lignes directrices élaborées à l’échelle nationale et représentent les façons de faire recommandées en matière de soins aux animaux. Parallèlement, pour les animaux utilisés dans le cadre de la recherche scientifique, le Conseil canadien de protection des animaux en science (CCPA), établit, lui aussi,

des normes largement reconnues en matière de pratiques permises pour ce secteur, telles que celles édictées dans le Manuel sur le soin et l'utilisation des animaux d'expérimentation. Il existe donc déjà, pour la majorité des industries qui utilisent les animaux, des codes de pratiques écrits qui établissent les pratiques généralement reconnues au sein d'une industrie donnée. Ces codes n'ont toutefois pas, en soi, force de loi au Québec.

Les provinces de Terre-Neuve-et-Labrador et de l'Île-du-Prince-Édouard ont rendu obligatoire l'adhésion aux codes de pratiques<sup>4</sup>. En 2015, à l'occasion du dépôt du Projet de loi n° 54, Pierre Paradis s'était engagé à ce que, au minimum, les codes de pratiques régissant l'élevage d'animaux pour la consommation deviennent obligatoires<sup>5</sup>. En effet, ce pouvoir réglementaire est explicitement prévu au troisième paragraphe de l'article 64 de la LBSA. Pourtant, à ce jour, l'adhésion à ces codes demeure strictement volontaire. Nous croyons qu'il est temps de corriger cette situation et de rendre les codes obligatoires.

### Nombre maximal de chiens/chats reproducteurs pouvant être gardés par une seule personne

Actuellement au Québec, le nombre de chiens ou de chats pouvant être gardés dans un lieu d'élevage est illimité. Or, tant dans la littérature scientifique que sur le terrain, on observe une corrélation négative entre la taille des installations d'élevage et la qualité des soins prodigués aux animaux. Comme le confirme l'expérience des membres de l'AQSS, les risques de négligence augmentent de façon importante dans les élevages à grande échelle qui sont, la plupart du temps, surpeuplés. Il devient effectivement très difficile de maintenir un niveau de soins acceptable lorsque les élevages prennent trop d'ampleur.

L'instauration d'un plafond quant au nombre de chiens ou de chats reproducteurs gardés en un lieu permettrait de s'assurer que les élevages restent de taille raisonnable et de favoriser le respect des normes de soins réglementaires. Une telle mesure serait également favorable d'un point de vue de sécurité publique. En effet, comme le souligne le rapport du Groupe de travail sur l'encadrement des éleveurs de chiens du MAPAQ, publié en 2018, la taille des élevages représente aussi un risque au niveau des morsures de chien puisque les élevages volumineux « sont à haut risque de générer de très grandes quantités de chiens présentant des troubles comportementaux »<sup>6</sup>.

Plusieurs États américains ont décidé de légiférer en mettant en place un nombre maximal d'animaux reproducteurs pouvant être détenus par une seule personne<sup>7</sup>. En mars 2013, un comité du Groupe de travail sur le bien-être des animaux de compagnie mandaté par le MAPAQ pour analyser, entre autres, le problème de la surpopulation animale, avait recommandé la mise en place d'un règlement similaire. En 2015, à l'occasion des consultations sur le Projet de loi n° 54,

---

<sup>4</sup> *Animal Protection Standards Regulations*, NLR 36/12; *Animal Welfare Act*, RSPEI 1988, c A-11.2, art. 7(2); *Animal Welfare Regulations*, PEI Reg EC194/17.

<sup>5</sup> « En ce qui concerne les animaux dits d'élevage — et ça touche la clientèle, là, que vous desservez — il y a des guides de bonnes pratiques qui existent. Ces guides-là sont actuellement sur une base volontaire. Avec la loi, ces guides vont devenir sur une base coercitive, et les endroits où il y aura des trous, on a le pouvoir de réglementer. » Commentaires de Pierre Paradis à l'occasion de la conférence de presse concernant le dépôt du projet de loi : <http://m.assnat.qc.ca/fr/actualites-salle-presse/conferences-points-presse/ConferencePointPresse-23565.html>.

<sup>6</sup> P. 29.

<sup>7</sup> Dont notamment la Louisiane, l'Oregon, la Virginie et Washington (<https://www.animallaw.info/topic/table-state-commercial-pet-breeders-laws>).

plusieurs des groupes consultés, dont l'AQSS, avaient aussi fait des représentations en ce sens. Enfin, aussi récemment qu'en 2018, le rapport du Groupe de travail sur l'encadrement des éleveurs de chiens recommandait la même mesure. Le pouvoir de limiter le nombre d'animaux reproducteurs pouvant être détenus par une seule personne est explicitement prévu au dixième paragraphe de l'article 64 de la LBSA. Nous sommes d'avis qu'il est temps que le MAPAQ se prévale de ce pouvoir.

#### Réglementation de la stérilisation des animaux de compagnie

La surpopulation des animaux de compagnie demeure un problème au Québec, surtout en ce qui concerne les chats, qui se retrouvent fréquemment sans foyers et dans la rue. Comme le souligne le Rapport, même si la stérilisation fait fréquemment partie des recommandations émises par les inspecteurs chargés de l'application de la LBSA, « ces recommandations sont toutefois ponctuelles et n'ont pas fait partie d'une stratégie d'actions concertées pour combattre l'errance animale » et « des actions concertées des ministères concernés (...) seront nécessaires pour réduire la reproduction des animaux errants et l'errance féline plus particulièrement »<sup>8</sup>. Or, le pouvoir d'agir en ce sens est explicitement prévu au paragraphe 12 de l'article 64 de la LBSA. Nous encourageons donc le MAPAQ à réglementer en matière de stérilisation.

#### **4. Administration du régime des permis**

Aux yeux du grand public, la possession d'un permis en règle est gage de conformité avec les lois et règlements applicables. Pourtant, aucune inspection systématique n'est effectuée pour vérifier la conformité d'un lieu de garde préalablement à l'émission d'un permis pour la garde de 15 à 49 chiens ou chats<sup>9</sup>. Ainsi, certains permis du MAPAQ peuvent être délivrés à des lieux de garde qui ne se conforment pas aux lois et règlements, comme l'ont constaté à plusieurs reprises des membres de l'AQSS. Plus inquiétant encore, des membres de l'AQSS ont constaté que certains lieux de garde à risque élevé qui sont détenteurs de permis, comme par exemple des exploitants de chiens de traîneau, n'avaient pas fait l'objet de visite d'inspection en lien avec leur permis pendant plusieurs années. Le grand public, qui distingue déjà difficilement les lieux de garde et d'élevage conformes des lieux inappropriés, s'en trouve alors encore plus vulnérable que jamais si aucune inspection n'est effectuée avant qu'un permis ne soit délivré et/ou renouvelé. Le fonctionnement du système actuel va effectivement à l'encontre d'une préoccupation déjà soulevée par la table de travail provinciale en 2009<sup>10</sup>. Nous sommes d'avis qu'un véritable système de permis devrait faire en sorte que chaque permis émis pour un établissement devienne un gage de la sécurité et du bien-être des animaux qui y sont gardés.

En plus de l'absence d'inspection obligatoire préalable avant l'émission d'un permis, une fois le permis délivré, celui-ci n'est généralement pas retiré en cas de non-conformité. En effet, selon le système de gradation établi par le Programme d'inspection, la mesure de suspension ou de

---

<sup>8</sup> P. 39.

<sup>9</sup> Programme d'inspection, p. 23.

<sup>10</sup> « Il faut être en mesure d'augmenter la confiance du consommateur, de lui certifier qu'il achète des animaux en santé et de lui indiquer la véritable provenance de ces animaux. » Rapport du groupe de travail sur le bien-être des animaux de compagnie (Septembre 2009), p.15.

révocation de permis n'est à envisager qu'une fois un rapport général d'infraction déposé, ce qui ne s'applique qu'aux situations jugées suffisamment graves<sup>11</sup>. Ceci correspond également aux constats faits par des membres de l'AQSS sur le terrain : après avoir émis des avis de non-conformité à des lieux de garde détenteurs de permis, même à répétition, nos inspecteurs constatent que ces lieux de garde conservent leur permis. D'ailleurs, le mode de fonctionnement actuel ne prévoit aucun mécanisme par lequel les inspecteurs de SPA/SPCA peuvent transmettre au ministère une recommandation relative à la suspension, la révocation ou le non renouvellement d'un permis et il est arrivé à plusieurs reprises qu'un permis soit renouvelé par le MAPAQ à l'encontre de l'avis, exprimé de manière informel, de nos inspecteurs. Le Rapport est silencieux quant au nombre de suspensions ou révocations de permis depuis 2015, mais il nous semble raisonnable de supposer qu'il y en a effectivement eu bien peu, surtout compte tenu du fait que, sur le nombre total de permis délivrés et renouvelés depuis l'adoption de la LBSA, c'est-à-dire 2286<sup>12</sup>, la délivrance d'un permis n'a été refusée que dix fois et aucun renouvellement n'a été refusé<sup>13</sup>.

## 5. Politiques d'application de la loi

L'AQSS est d'avis que plusieurs des politiques du MAPAQ relatives à l'application de la LBSA ne reflètent pas adéquatement les objectifs de la Loi, particulièrement en ce qui a trait à l'application de l'article 8 et au recours aux interventions légales, notamment les saisies d'animaux et la mise en infraction.

### Application de l'article 8 relatif au bien-être psychologique

Avec l'adoption de la LBSA, pour la première fois de son histoire, le Québec s'est doté d'une disposition législative visant à protéger le bien-être psychologique des animaux. En effet, l'article 8 de la LBSA contraint les propriétaires et gardiens de chiens, de chats et d'équidés de fournir à ces animaux la stimulation, la socialisation ou l'enrichissement environnemental qui conviennent à leurs impératifs biologiques. L'adoption de cet article représente, aux yeux de l'AQSS, l'une des avancées majeures de la LBSA car il s'agit d'une reconnaissance du fait que le bien-être d'un animal n'est pas réductible à sa simple sécurité ou santé physique, mais comprend également une dimension psychologique. En effet, le concept des cinq libertés, reconnu sans équivoque au plan international comme un principe de base fondamental en matière de bien-être animal, établit que les animaux doivent, en plus d'être gardés dans des conditions qui garantissent leur santé physique, être libres d'exprimer un comportement naturel et être protégés contre la détresse psychologique<sup>14</sup>.

---

<sup>11</sup> P. 35.

<sup>12</sup> P. 14.

<sup>13</sup> P. 16.

<sup>14</sup> La notion des « cinq libertés » énoncée par le Farm Animal Welfare Council (1992) comprend les libertés suivantes:

- (1) Ne pas souffrir de la faim ou de la soif – accès à de l'eau fraîche et à une nourriture adéquate assurant la bonne santé et la vigueur de l'animal;
- (2) Ne pas souffrir d'inconfort – environnement approprié comportant des abris et une aire de repos confortable;
- (3) Ne pas souffrir de douleurs, de blessures ou de maladies – prévention ou diagnostic rapide et traitement;
- (4) Pouvoir exprimer les comportements naturels propres à l'espèce – espace suffisant, environnement approprié aux besoins de l'animal, et contact avec d'autres congénères;
- (5) Ne pas éprouver de peur ou de détresse – conditions d'élevage et pratiques n'induisent pas de souffrances

Depuis plusieurs années, la réflexion académique au sujet du bien-être animal souligne également l'importance de la promotion d'états affectifs positifs chez les animaux<sup>15</sup>. Les animaux ont besoin de plus que juste de la nourriture, de l'eau et un petit espace de vie afin d'atteindre un bon niveau de bien-être. Ils ont besoin de suffisamment d'espace pour se déplacer et exprimer des comportements normaux, d'un environnement physique complexe et adapté à l'espèce qui stimule l'activité, offre la possibilité d'exercer un contrôle sur son environnement et d'effectuer des choix, ainsi que d'un environnement social approprié.

De plus, comme le souligne le rapport du Groupe de travail sur l'encadrement des éleveurs de chiens du MAPAQ, la socialisation, la stimulation et l'enrichissement du milieu des chiens constituent des facteurs-clé dans la prévention du développement de comportements agressifs<sup>16</sup>. Il s'agit donc d'enjeu non seulement de bien-être animal, mais également de sécurité publique. Le rapport du Groupe de travail sur l'encadrement des éleveurs de chiens recommande d'ailleurs explicitement « d'établir des normes minimales sur la socialisation, la stimulation et l'enrichissement du milieu nécessaires aux les chiens et aux chiots, en fonction de l'article 8 de la Loi »<sup>17</sup>.

Malheureusement, nous avons constaté, et constatons toujours, que l'article 8 n'est que très rarement appliqué par le MAPAQ, comme peuvent en témoigner plusieurs de nos membres qui se sont vu refuser l'utilisation de cet article dans des circonstances où son application semblait pourtant appropriée. Les statistiques rapportées dans le Rapport vont dans le même sens : l'article 8 n'a fait l'objet que de quatre rapports d'infraction général sur un total de 901 depuis 2015<sup>18</sup>.

### Recours aux interventions légales (saisies et mises en infraction)

Le pouvoir de retirer des animaux de leur lieu de garde est considéré par le MAPAQ comme une mesure d'exception, qui ne doit être exercé qu'après avoir tenté par tous les autres moyens de corriger la situation. En effet, selon le Programme d'inspection, « la saisie ou la confiscation constituent le dernier recours possible » et donc ne devraient, en règle générale, être exercés que dans un contexte de gradation, une fois que plusieurs autres mesures ont été tentées sans s'avérer suffisamment dissuasives, dont l'émission d'un rapport d'infraction général<sup>19</sup>. Ceci veut dire que plusieurs années peuvent s'écouler pendant lesquelles des animaux sont gardés dans des conditions non conformes, le temps que des avis de non-conformité soient remis, que les délais s'écoulent, qu'un rapport d'infraction soit déposé, qu'une poursuite soit intentée et enfin que les procédures judiciaires se terminent.

---

psychologiques.

<sup>15</sup> Mellor, D. J., et N. J. Beausoleil (2015), « Extending the Five Domains' model for animal welfare assessment to incorporate positive welfare states », *Animal Welfare*, 24.3 : pp. 241-253; Mellor, David J. (2016), « Updating animal welfare thinking: Moving beyond the "Five Freedoms" towards "a Life Worth Living" », *Animals*, 6.3 : p. 21; Mellor D.J. (2015), « Positive animal welfare states and encouraging environment-focused and animal-to-animal interactive behaviours », *NZ Vet J.*, 63(1) : pp. 9-16.

<sup>16</sup> P. 33-35.

<sup>17</sup> P. 35.

<sup>18</sup> P. 35.

<sup>19</sup> P. 35.

Nous comprenons que la saisie d'animaux est une mesure sérieuse, qui ne doit pas être prise à la légère, mais nous considérons inacceptable de laisser des animaux languir dans des conditions inadéquates pendant des périodes de temps prolongées. D'ailleurs, plusieurs membres de l'AQSS ont vécu des désaccords avec le MAPAQ sur ce point au cours des dernières cinq années. En effet, le MAPAQ a à plusieurs reprises refusé aux inspecteurs de SPA/SPCA la permission de retirer des animaux des lieux où ils étaient gardés, même lorsque les infractions à la LBSA étaient claires et qu'il existait un historique de manque de collaboration de la part du propriétaire ou gardien des animaux. Nous sommes d'avis que la saisie d'animaux devrait être envisagée plus tôt dans le processus de gradation. Nous croyons effectivement qu'une telle approche cadrerait mieux avec les objectifs de la LBSA, qui comprennent la répression de la cruauté et de la négligence envers les animaux<sup>20</sup>, ainsi que la mise en place d'un régime efficace afin d'assurer la protection de ceux-ci<sup>21</sup>.

Une situation similaire a été vécue par plusieurs de nos membres en ce qui concerne le recours à la mise en infraction, qui leur a été refusée par le MAPAQ même dans des situations où les gestes commis étaient graves, par exemple dans le cas de négligence sévère entraînant la mort ou encore dans le cas d'animaux battus. Dans certains cas, des accusations et condamnations ont finalement été obtenues au criminel, alors que le MAPAQ avait refusé l'autorisation de mettre en infraction sous la LBSA. Ceci est hautement problématique, car la LBSA est censée être considérablement plus facile à appliquer que les dispositions relatives à la cruauté animale du *Code criminel*<sup>22</sup> et devrait normalement être priorisée lorsque les deux lois pourraient potentiellement s'appliquer<sup>23</sup>. Nous croyons que la LBSA devrait être appliquée de manière plus stricte par le MAPAQ qu'elle ne l'a été au cours des dernières cinq années.

## 6. Commentaires additionnels

Nous appuyons plusieurs des propositions faites dans le Rapport, notamment la proposition d'élargir les situations permettant d'exercer le pouvoir prévu à l'article 40 de la LBSA<sup>24</sup> et celle d'un meilleur encadrement des méthodes d'euthanasie pour les animaux de compagnie<sup>25</sup>.

Nous avons également plusieurs recommandations additionnelles :

- Les mandataires devraient pouvoir appliquer la LBSA à toutes les espèces couvertes par celle-ci. En effet, le Québec est la seule province au Canada où les SPA et SPCA ne peuvent

---

<sup>20</sup> « Par le dépôt du projet de loi n° 54 en juin dernier, je confirmais la volonté du gouvernement du Québec de réprimer la négligence et la cruauté envers les animaux. » Commentaires de Pierre Paradis dans les débats parlementaires du 14 septembre 2015.

<sup>21</sup> « CONSIDÉRANT que l'État estime essentiel d'intervenir afin de mettre en place un régime juridique et administratif efficace afin de s'assurer du bien-être et de la sécurité de l'animal » préambule de la LBSA.

<sup>22</sup> Notamment en raison du fait que les infractions à la LBSA sont des infractions de responsabilité stricte et donc n'exigent aucune preuve d'intention coupable.

<sup>23</sup> « Lorsqu'une personne peut être poursuivie à la fois en vertu du Code criminel et d'une autre loi pénale (loi fédérale ou loi du Québec), le procureur privilégie le recours à la loi pénale, au nom du principe de modération, sauf en présence de circonstances particulières. » Directive ACC-3, DPCP, p. 12 :

<http://www.dpcp.gouv.qc.ca/ressources/pdf/envoi/ACC-3.pdf>

<sup>24</sup> P. 32.

<sup>25</sup> P. 44.

appliquer la loi provinciale en matière de bien-être qu'à un nombre restreint d'espèces couvertes par celle-ci. Nous ne voyons aucune justification de principe pour cette limite sur les pouvoirs des SPA et SPCA. Plusieurs d'entre elles appliquent depuis longtemps les dispositions du *Code criminel* visant la cruauté envers les animaux à toutes les espèces animales et ont ainsi développé une expertise en la matière. De plus, d'un point de vue pragmatique d'optimisation de ressources, la restriction des pouvoirs des SPA et SPCA à certaines espèces seulement complique considérablement le travail des inspecteurs sur le terrain lorsqu'ils rencontrent, comme c'est fréquemment le cas, une situation où se côtoient plusieurs espèces animales, dont certaines auxquelles ils peuvent appliquer la LBSA et d'autres non.

- Toute personne qui pratique la reproduction de chiens ou de chats à des fins commerciales devrait avoir l'obligation de détenir un permis<sup>26</sup>. Le système de permis actuel prévoit que tout propriétaire ou gardien de 15 chats ou chiens ou plus doit obtenir un permis. Ainsi, un éleveur qui garde 14 chiens reproducteurs, pouvant produire des centaines de chiots par année, n'est pas soumis à l'obligation d'obtenir un permis. Une telle disposition crée une faille majeure dans le système de contrôle des lieux d'élevage de chiens et de chats du Québec. L'expérience sur le terrain des membres de l'AQSS démontre clairement que notre province a grand besoin d'un système de contrôle qui cible aussi les lieux d'élevage de petite et moyenne envergures.
- La LBSA devrait prévoir un mécanisme permettant le retrait d'un animal lorsque son propriétaire ou gardien est jugé inapte afin de mieux faire face au problème des collectionneurs d'animaux. Plusieurs provinces, dont notamment le Manitoba et la Nouvelle-Écosse, prévoient la possibilité pour un juge d'ordonner le retrait d'un animal s'il est déterminé que son propriétaire est inapte à en prendre soin, même si aucune poursuite n'est intentée<sup>27</sup>. Un tel mécanisme constitue un processus rapide et efficace permettant aux animaux d'être retirés de façon permanente de situations qui compromettent leur bien-être, sans avoir à mettre leur propriétaire en infraction. De telles dispositions sont particulièrement utiles pour faire face au problème des collectionneurs d'animaux, c'est-à-dire d'individus qui, en raison d'un trouble psychiatrique, accumulent des animaux dans des conditions insalubres de manière pathologique. En effet, en raison de l'origine psychiatrique du problème et du haut taux de récurrence, le recours à des poursuites pénales n'est pas le meilleur moyen de lutter contre la problématique de bien-être animal posée par les collectionneurs.
- Le MAPAQ devrait assurer une disposition éthique de tous les animaux saisis. Les équidés et animaux d'élevage ne devraient pas être vendus mais plutôt confiés à des OBNL dont la mission première est la protection des animaux. Quant aux animaux de compagnie, ceux-ci devraient être confiés à des refuges et leur euthanasie ne devrait être envisagée que pour des motifs médicaux ou comportementaux sérieux.
- Un comité ou groupe de travail indépendant du MAPAQ devrait être mis sur pied en vue d'évaluer l'efficacité de la LBSA, d'identifier les problématiques liées à son application et

---

<sup>26</sup> La création de nouvelles catégories de permis est un pouvoir réglementaire qui est explicitement prévu au 6<sup>ième</sup> paragraphe de l'article 64 de la LBSA.

<sup>27</sup> *Animal Care Act*, CCSM.1996, art 10(2); *Animal Protection Act*, SNS 2008, c 33, art 30.

de trouver des pistes de solutions. Ceci faisait partie intégrante de la vision de Pierre Paradis au moment de l'adoption de la LBSA, car il tenait justement à ce que la Loi fasse une réelle différence pour le bien-être animal sur le terrain. En effet, suite à l'adoption de la LBSA, le mandat de créer un tel comité avait été confié par Pierre Paradis à Martine Lachance, directrice du Groupe de recherche en droit animal. Le comité n'avait pas encore eu le temps de débiter ses travaux quand Pierre Paradis a été remplacé par Laurent Lessard, qui, lui, a décidé de ne pas honorer ce mandat. Nous croyons qu'un comité ou groupe de travail sur l'application de la LBSA serait d'une grande utilité et permettrait de mieux atteindre les objectifs visés par le législateur lors de l'adoption de la Loi.

Enfin, nous tenons à souligner que, malgré une période plutôt difficile au niveau de la relation de nos membres avec le MAPAQ dans les années qui ont suivi l'adoption de la LBSA, qui a d'ailleurs culminé en un non-renouvellement des ententes pour une période de plus de trois mois en 2018, une nette amélioration a été notée au niveau de la coordination des opérations et de la collaboration avec les mandataires au cours de la dernière année, notamment grâce à la création du poste d'agent de liaison.

## **7. Conclusion**

L'adoption du Projet de loi n° 54, et par ce fait même, de la LBSA, a marqué un pas important dans l'histoire de la protection animale au Québec. Non seulement représentait-elle une amélioration considérable par rapport à la législation en vigueur jusque-là, mais elle était également symbolique d'un changement de fond quant à la façon dont la société québécoise conçoit son rapport aux animaux. Cinq ans plus tard, nous constatons que pour véritablement atteindre les objectifs du législateur et pour que la Loi soit efficace sur le terrain, plusieurs améliorations doivent être apportées, ainsi que de la nouvelle réglementation mise en place. Crucialement, les politiques d'application de la loi du MAPAQ doivent aussi mieux refléter la volonté législative qui sous-tend la Loi. L'AQSS espère que les commentaires et pistes de solutions exposés dans le présent document assisteront le MAPAQ à dresser un bilan exact et complet des cinq ans de l'application de la LBSA. En terminant, nous souhaitons également réaffirmer notre volonté de continuer à travailler en partenariat avec le MAPAQ en vue de contribuer à l'amélioration du bien-être animal au Québec.

## **8. Coordonnées de l'AQSS**

[info@aqss.ca](mailto:info@aqss.ca)

**Présidente Corinne Gonzalez**