



PROTECTEUR
DU CITOYEN

Écoute • Rigueur • Respect

MÉMOIRE DU PROTECTEUR DU CITOYEN

Présenté à la Commission des transports
et de l'environnement dans le cadre
des consultations sur le projet de loi n° 88
– *Loi modifiant la Loi sur la conservation
et la mise en valeur de la faune et
d'autres dispositions législatives*

Québec, le 14 avril 2021

LA MISSION DU PROTECTEUR DU CITOYEN

Le Protecteur du citoyen veille au respect des droits des personnes en intervenant auprès des ministères et des organismes du gouvernement du Québec ainsi qu'auprès des différentes instances du réseau de la santé et des services sociaux pour demander des correctifs à des situations qui portent préjudice à une personne ou à un groupe de personnes. Il traite aussi les divulgations d'actes répréhensibles à l'égard des organismes publics et les plaintes en cas de représailles liées à ces divulgations. Désigné par au moins les deux tiers des parlementaires et faisant rapport à l'Assemblée nationale, le Protecteur du citoyen agit en toute indépendance et impartialité, que ses interventions résultent du traitement de plaintes, de signalements ou de divulgations, ou de sa propre initiative.

Le respect des personnes et de leurs droits ainsi que la prévention des préjudices sont au cœur de la mission du Protecteur du citoyen. Son rôle en matière de prévention s'exerce notamment par l'analyse de situations qui engendrent des préjudices pour un nombre important de citoyens et de citoyennes ou qui sont de nature systémique.

En vertu des pouvoirs qui lui sont conférés, il peut notamment proposer des modifications aux lois, règlements, directives et politiques administratives afin de les améliorer dans l'intérêt des personnes concernées.

Le présent document est disponible en version électronique sur le site Web du Protecteur du citoyen (protecteurducitoyen.qc.ca), section **Enquêtes**, rubrique **Réactions aux projets de loi et de règlement**.

TABLE DES MATIÈRES

Introduction	1
1 Les avancées du projet de loi n° 88	2
1.1 La gestion de la faune et de ses habitats	2
1.2 Les interventions en situation urgente ou risquée	2
1.3 La protection des refuges fauniques	2
1.4 La gouvernance	3
1.5 L'information à la clientèle	3
2 Des modifications à apporter au projet de loi n° 88	3
2.1 Limiter à des cas d'exception le droit d'un agent d'entrer dans une résidence sans mandat de perquisition	3
2.1.1 Un parallèle avec la <i>Loi sur la qualité de l'environnement</i>	4
2.1.2 Un parallèle avec la <i>Loi sur le bien-être et la sécurité de l'animal</i>	4
2.1.3 Des constats du Protecteur du citoyen	5
2.1.4 L'éclairage fourni par une plainte au Protecteur du citoyen	5
2.1.5 Recommandation	6
2.2 Tenir compte d'une entente avec le citoyen ou la citoyenne dans les cas de saisie d'un animal	6
2.2.1 Le caractère automatique de la demande au juge pour ordonner la confiscation d'un animal	6
2.2.2 Un parallèle avec la <i>Loi sur le bien-être et la sécurité de l'animal</i>	6
2.2.3 Recommandations	7
Conclusion	8
Annexe : Liste des recommandations	9

INTRODUCTION

- 1 Dans le cadre de son mandat, le Protecteur du citoyen prend connaissance de l'ensemble des projets de loi et de règlement présentés à l'Assemblée nationale ou publiés à la *Gazette officielle du Québec*. Lorsqu'il l'estime nécessaire, il intervient en vertu de l'article 27.3 de la *Loi sur le Protecteur du citoyen*, qui lui confère le pouvoir d'appeler l'attention d'un dirigeant d'organisme ou du gouvernement sur les réformes législatives, réglementaires et administratives qu'il juge conformes à l'intérêt général.
- 2 Au regard de ce mandat, le Protecteur du citoyen a pris connaissance du projet de loi n° 88 – *Loi modifiant la Loi sur la conservation et la mise en valeur de la faune et d'autres dispositions législatives*, (le projet de loi) présenté par le ministre des Forêts, de la Faune et des Parcs, M. Pierre Dufour, le 11 mars 2021.
- 3 D'entrée de jeu, le Protecteur du citoyen accueille favorablement ce projet de loi qui ouvre la voie, notamment, à un renforcement de la conservation et de la mise en valeur de la faune et de ses habitats. Il en est question plus loin dans le présent mémoire.
- 4 En dépit d'avancées qui méritent d'être soulignées, le Protecteur du citoyen propose des modifications à apporter au projet de loi afin d'ajuster le régime de protection et de gestion de la faune, notamment en matière de définition et d'application des pouvoirs des agents qui en font respecter les règles.
- 5 En formulant ici trois recommandations, le Protecteur du citoyen poursuit son objectif premier qui est d'assurer le respect des droits des personnes qui font affaire avec les services publics.

1 LES AVANCÉES DU PROJET DE LOI N° 88

1.1 La gestion de la faune et de ses habitats

- 6 Les différentes dispositions du projet de loi touchent plusieurs aspects du régime de protection et de gestion de la faune, dont les dernières modifications remontent à 2009. Elles visent à renforcer la conservation et la mise en valeur de la faune et de ses habitats, entre autres par l'encadrement de l'utilisation d'armes et d'autres dispositifs qui ne sont pas visés par la loi actuelle.
- 7 Les invertébrés, par exemple, seront désormais visés par des mesures d'encadrement. Il en va ainsi également de sous-produits de la faune, par exemple l'urine de cervidé, appât largement employé en contexte de chasse. Comme elle peut être contaminée, en particulier par la maladie débilitante chronique du cervidé, et poser des risques pour les milieux naturels et leurs occupants, le projet de loi en balise l'utilisation.

1.2 Les interventions en situation urgente ou risquée

- 8 En vertu du projet de loi, il sera dorénavant possible pour un citoyen ou une citoyenne d'abrèger les souffrances d'un animal blessé mortellement. Des conditions précises, déterminées par règlement, seront prévues pour éviter que ce soit là l'occasion pour une personne d'abattre un animal en simulant de lui porter secours, et ce, pour dépasser les quotas annuels permis.
- 9 Le projet de loi a également pour effet d'accroître les pouvoirs du ministre des Forêts, de la Faune et des Parcs pour intervenir en cas de situations qui menacent la faune et ses habitats. Ce peut être le cas, par exemple, s'il faut éliminer des cerfs sauvages porteurs de la maladie débilitante chronique du cervidé avant qu'ils ne la répandent.
- 10 Par ailleurs, les médecins vétérinaires et les agronomes devront désormais aviser le ministre s'ils ont des raisons de croire :
 - Qu'un animal a été ou est victime de mauvais traitements, ou qu'il est ou a été en détresse;
 - Qu'une maladie contagieuse ou parasitaire, un agent infectieux ou un syndrome présente un risque sérieux pour la conservation de la faune et de ses habitats ou pour la santé des personnes.

1.3 La protection des refuges fauniques

- 11 Certaines dispositions du projet de loi viennent renforcer les pouvoirs du ministère des Forêts, de la Faune et des Parcs (MFFP) pour interdire formellement toute activité commerciale et industrielle dans les refuges fauniques, lesquels sont déterminés par décret. La protection de ces milieux fragiles et précieux s'en trouve mieux assurée.

1.4 La gouvernance

- 12 Le projet de loi vise à uniformiser et à superviser les pratiques des organismes sans but lucratif qui gèrent les zones d'exploitation contrôlée (ZEC). L'on pense ici, par exemple, aux modalités d'accès aux différents territoires et à la tarification. Ces organismes devront faire approuver leurs politiques internes auprès du MFFP qui verra à ce que ces orientations soient cohérentes d'une ZEC à une autre.

1.5 L'information à la clientèle

- 13 Autre progrès, le MFFP répondra mieux aux besoins de renseignements de sa clientèle en augmentant l'information diffusée sur son site Web concernant entre autres :
- Les plans de pêche annuels;
 - Les cartes des refuges fauniques;
 - Les cartes des terres mises en réserve pour la création de refuges fauniques.

2 DES MODIFICATIONS À APPORTER AU PROJET DE LOI N^o 88

2.1 Limiter à des cas d'exception le droit d'un agent d'entrer dans une résidence sans mandat de perquisition

- 14 Afin de lutter efficacement contre le braconnage, le projet de loi prévoit étendre les pouvoirs des agents et agentes de protection de la faune. Le Protecteur du citoyen est bien conscient de l'importance, pour ces agents et agentes, de disposer des moyens appropriés pour mettre fin à des activités qui posent des risques pour la faune et ses habitats. Néanmoins, certaines dispositions du projet de loi peuvent compromettre le respect des droits des citoyens et des citoyennes.
- 15 Ainsi, l'article 8 du projet de loi, qui modifie l'article 13.1 de la loi actuelle, prévoit que :

L'agent, l'assistant ou le fonctionnaire du ministère des Ressources naturelles et de la Faune (NDLR : appellation du Ministère dans le projet de loi) qui l'accompagne peut pénétrer dans une maison d'habitation sans le consentement du propriétaire, du locataire ou de celui qui a la garde des lieux uniquement lorsqu'il a raison de croire à la présence d'un animal ou d'un invertébré pour lequel le gardien doit être titulaire d'un permis en vertu d'une loi ou d'un règlement dont un agent de protection de la faune est chargé de l'application.

- 16 Selon le MFFP, cette disposition vise les cas où un agent ou une agente, dans le cadre d'une inspection, a l'assurance qu'un animal nécessitant un permis¹ se trouve dans une résidence alors que le propriétaire ou le locataire ne détient pas le permis exigé.

¹ En général, le fait de détenir un animal requiert un permis sauf pour les catégories suivantes : les chats, les chiens ainsi que certains types d'oiseaux, de reptiles et de rongeurs communs.

- 17 Ce pouvoir correspond à une demande des agents et agentes qui font valoir que le temps qui leur est nécessaire pour aller chercher un mandat suffit parfois pour que l'animal détenu sans permis disparaisse.

2.1.1 Un parallèle avec la *Loi sur la qualité de l'environnement*

- 18 Des représentants et représentantes du MFFP établissent un parallèle avec des dispositions semblables en matière d'inspection telles qu'appliquées par le ministère de l'Environnement et de la Lutte contre les changements climatiques (MELCC). Pourtant, de l'avis du Protecteur du citoyen, l'article 119.0.1 de la *Loi sur la qualité de l'environnement*² a un tout autre sens que celui qui est proposé par le MFFP. Cet article indique que :

Le fonctionnaire autorisé par le ministre ne peut pénétrer dans une maison d'habitation sans le consentement du propriétaire ou du locataire que dans les cas suivants :

1^o si, compte tenu de l'urgence de la situation, il y a un risque sérieux pour la santé humaine, pour l'environnement ou la faune;

2^o pour s'assurer du respect de l'application des dispositions de la présente loi ou de ses règlements précisés par arrêté ministériel du ministre.

- 19 À noter qu'aucun arrêté ministériel en vertu de cet article n'a été édicté jusqu'à présent.
- 20 Par ailleurs, en vertu du même article, un inspecteur ou une inspectrice peut pénétrer sans mandat dans un endroit lorsque le délai pour obtenir un tel mandat risquerait d'entraîner la perte, la disparition ou la destruction d'un élément de preuve.
- 21 Ainsi, la *Loi sur la qualité de l'environnement* permet aux inspecteurs et inspectrices de pénétrer dans une maison d'habitation uniquement lorsque l'urgence de la situation peut :
- Mettre en danger la vie, la santé ou la sécurité d'un être humain; ou
 - Causer un risque sérieux pour la santé humaine, l'environnement ou la faune; ou
 - Entraîner une dégradation de la preuve.

2.1.2 Un parallèle avec la *Loi sur le bien-être et la sécurité de l'animal*

- 22 Pour sa part, la *Loi sur le bien-être et la sécurité de l'animal*³ (art. 39) administrée par le ministère de l'Agriculture, des Pêcheries et de l'Alimentation du Québec (MAPAQ), prévoit que ses inspecteurs et inspectrices doivent obtenir le consentement du gardien de l'animal avant de pénétrer dans une maison d'habitation ou, à défaut, obtenir un mandat de perquisition. La Loi prévoit aussi la situation suivante (art. 40) :

² *Loi sur la qualité de l'environnement*, RLRQ, c. Q-2.

³ *Loi sur le bien-être et la sécurité de l'animal*, RLRQ, c. B-3.1.

Un inspecteur qui a des motifs raisonnables de croire qu'un animal est en détresse dans une maison d'habitation peut exiger que le propriétaire ou l'occupant des lieux lui montre l'animal afin qu'il le voie et vérifie son état. Le propriétaire ou l'occupant doit obtempérer sur-le-champ.

23 Il s'ensuit donc que l'agent ou l'agente qui a des motifs raisonnables de croire que l'intégrité d'un animal se trouvant dans une maison d'habitation est compromise peut exiger qu'on lui montre cet animal. Cela ne lui donne pas le droit de pénétrer nécessairement dans la résidence.

2.1.3 Des constats du Protecteur du citoyen

24 Cet exercice de comparaison avec les deux lois dont il vient d'être question fait ressortir qu'elles sont nettement plus exigeantes que le projet de loi à l'étude en ce qui concerne la possibilité pour les agents ou agentes d'entrer dans une maison d'habitation sans mandat de perquisition.

- Les inspecteurs et inspectrices du MELCC peuvent entrer dans une résidence sans mandat en situation urgente seulement. De surcroît, la situation doit présenter des risques sérieux d'atteinte à la santé, à l'intégrité ou à la vie, humaine ou animale, ou encore à l'environnement, aux biens ou à la preuve.
- Les inspecteurs et inspectrices du MAPAQ ne peuvent pénétrer dans une maison d'habitation sans mandat lorsque l'animal dont l'intégrité est compromise peut être examiné à l'extérieur.

25 À cet égard, le MFFP a apporté des précisions au Protecteur du citoyen.

26 D'abord, en vertu du projet de loi, une agente ou un agent ne peut entrer dans une maison d'habitation s'il n'est pas certain de la présence d'un animal. La formulation « a raison de croire » serait ainsi plus forte et contraignante pour l'agent ou l'agente que la formulation « a des motifs de croire ». Par exemple, un agent ou une agente n'entrerait pas dans la résidence d'un éleveur de gros gibier, car il ne pourrait pas « avoir raison de croire » que la résidence en question abrite du gros gibier.

27 De plus, le MFFP s'engage à donner des formations à ses agents et agentes, en ce sens notamment.

28 Il faut tenir compte aussi que les agentes et agents sont soumis à un code de déontologie.

29 Enfin, les agents et agentes font une distinction entre leur fonction d'inspection et leur fonction d'enquête. Dès lors, ils ne se serviraient du nouveau pouvoir qui leur est octroyé (entrer dans une résidence sans mandat, à certaines conditions) que dans leur fonction d'inspection et non pour mener une enquête.

2.1.4 L'éclairage fourni par une plainte au Protecteur du citoyen

30 Le traitement (toujours en cours) d'une plainte au Protecteur du citoyen suscite des interrogations relativement à ce qui vient d'être énoncé. Voici les faits.

31 Un citoyen qui gère un élevage de gros gibier s'est adressé au Protecteur du citoyen à la suite de visites d'inspection de ses installations, en 2019 et 2020.

- 32 Ces inspections se déroulaient dans le contexte d'une opération à l'échelle du Québec. Elles avaient pour but de vérifier la conformité des installations des éleveurs de sangliers et de cerfs rouges par rapport aux exigences du *Règlement sur les animaux en captivité*⁴, adopté en 2018.
- 33 Jusqu'à présent, le traitement de la plainte par le Protecteur du citoyen a permis de poser des constats préliminaires à l'effet que :
- Les agents et agentes du MFFP reçoivent peu de formation concernant leurs fonctions d'inspection;
 - Aucun guide ou directive n'encadre l'activité d'inspection, contrairement à l'information et aux consignes mises en place par le MAPAQ et le MELCC pour les mêmes activités.

2.1.5 Recommandation

Considérant ce qui précède, le Protecteur du citoyen recommande :

R-1 Que l'article 8 du projet de loi n° 88 soit modifié afin de préciser qu'à moins d'une situation urgente risquant de porter atteinte à la santé, à l'intégrité ou à la vie d'une personne, d'un animal, d'un invertébré, d'un habitat, de l'environnement, ou encore à l'intégrité de la preuve, l'agent ou l'agente de protection de la faune soit dans l'obligation d'obtenir un mandat de perquisition avant de pénétrer dans la maison d'habitation d'un citoyen ou d'une citoyenne.

2.2 Tenir compte d'une entente avec le citoyen ou la citoyenne dans les cas de saisie d'un animal

2.2.1 Le caractère automatique de la demande au juge pour ordonner la confiscation d'un animal

- 34 Le projet de loi (art. 15) prévoit notamment que :

Dès la signification d'un constat d'infraction, l'agent de protection de la faune doit demander à un juge de la Cour du Québec ou à un juge de paix magistrat d'ordonner la confiscation d'un animal, d'un animal domestique, d'un poisson ou d'un invertébré qui est saisi vivant.

2.2.2 Un parallèle avec la *Loi sur le bien-être et la sécurité de l'animal*

- 35 En situation analogue, soit au moment de constater une infraction, la *Loi sur le bien-être et la sécurité de l'animal* encadre différemment la demande d'ordonnance au juge. Ainsi, cette demande n'a pas à être formulée « s'il y a entente avec le propriétaire ou la personne ayant la garde de l'animal » (art 47). La même loi prévoit (art. 45) que :

⁴ *Règlement sur les animaux en captivité*, RLRQ, c-61.1, r. 5.1

L'animal saisi peut être gardé à l'endroit de la saisie si le propriétaire ou l'occupant de cet endroit y consent par écrit, selon des modalités convenues entre les parties.

- 36 Il est important de tenir compte qu'advenant la saisie de leurs animaux, les éleveurs de gros gibier doivent en assumer les frais de garde pendant la durée des procédures, ce qui peut représenter des coûts élevés. L'on peut donc avancer la pertinence de privilégier une entente comme le prévoit la *Loi sur le bien-être et la sécurité de l'animal* : si les agents ou agentes et l'éleveur en arrivent à un accord quant à la garde des animaux jusqu'à l'issue des procédures, le citoyen ou la citoyenne sauve des frais importants.
- 37 Le Protecteur du citoyen a soulevé cet enjeu lors de ses échanges avec le MFFP. De l'avis de ce dernier, il n'est pas nécessaire de prévoir cette possibilité dans le projet de loi, car une telle disposition ne s'appliquerait que dans les cas où un agent ou une agente aurait confié la garde des animaux à leur propriétaire en vertu de l'article 18 de la nouvelle loi. Cet article prévoira en effet que :

L'agent de protection de la faune qui saisit un véhicule, un aéronef, une embarcation ou, s'ils sont vivants, un animal, un animal domestique, un poisson ou un invertébré peut en confier la garde à un tiers, aux conditions que l'agent convient avec ce dernier, ou au saisi, aux conditions que l'agent détermine. Le saisi est tenu d'accepter la garde du bien saisi. L'agent de protection de la faune peut remettre le bien au saisi ou à son propriétaire plutôt que de lui en confier la garde.

- 38 L'on constate que, contrairement à la *Loi sur le bien-être et la sécurité de l'animal*, il n'y a pas ici de notion d'accord entre l'agent ou l'agente et la personne qui subit la saisie.
- 39 Par ailleurs, cette disposition (art. 18) n'aurait pas préséance sur la disposition déjà citée (art. 20) qui prévoit que dès la signification d'un constat d'infraction, l'agent ou l'agente doit s'en remettre au juge même s'il a confié la garde de l'animal à son propriétaire.

2.2.3 Recommandations

Considérant ce qui précède, le Protecteur du citoyen recommande

R-2 Que l'article 18 de la *Loi sur conservation et la mise en valeur de la faune*, modifié par l'article 11 du projet de loi n° 88, permette expressément la possibilité d'une entente négociée entre l'agent ou l'agente de protection de la faune et le propriétaire ou la personne ayant la garde de l'animal, de l'animal domestique, du poisson ou de l'invertébré afin que la personne visée puisse en conserver la garde durant les procédures.

R-3 Que l'article 20.1 de la *Loi sur conservation et la mise en valeur de la faune*, introduit par l'article 15 du projet de loi n° 88, soit modifié afin de préciser que l'obligation pour l'agent ou l'agente de s'adresser à un juge afin qu'il ordonne la confiscation de l'animal, de l'animal domestique, du poisson ou de l'invertébré dès la signification d'un constat d'infraction ne s'applique pas lorsque l'agent ou l'agente et le propriétaire ont négocié une entente afin que ce dernier puisse en conserver la garde durant les procédures.

CONCLUSION

- 40 Le Protecteur du citoyen saisit régulièrement l'occasion de mentionner qu'il obtient la plupart du temps une bonne coopération de la part de ses interlocuteurs et interlocutrices des ministères et organismes lors de ses enquêtes.
- 41 Dans le présent cas, les autorités et le personnel rencontrés au sein du MFFP ont fait montre d'une attitude de collaboration remarquable, à la recherche de solutions appropriées concernant les préoccupations du Protecteur du citoyen.
- 42 Par ailleurs, on le voit ici, un projet de loi intéressant par les progrès annoncés, doit encore être revu pour lui donner son plein effet. Il en va premièrement de la marge de manœuvre du personnel du MFFP pour entrer dans un domicile et, deuxièmement, de l'importance que peut avoir une entente négociée dans le déroulement des procédures. Dans un cas comme dans l'autre, ce sont des aspects importants du respect des droits des personnes qui font affaire avec les services publics, une priorité au cœur de l'action du Protecteur du citoyen.

ANNEXE : LISTE DES RECOMMANDATIONS

Considérant ce qui précède, le Protecteur du citoyen recommande :

- R-1** Que l'article 8 du projet de loi n° 88 soit modifié afin de préciser qu'à moins d'une situation urgente risquant de porter atteinte à la santé, à l'intégrité ou à la vie d'une personne, d'un animal, d'un invertébré, d'un habitat, de l'environnement, ou encore à l'intégrité de la preuve, l'agent ou l'agente de protection de la faune soit dans l'obligation d'obtenir un mandat de perquisition avant de pénétrer dans la maison d'habitation d'un citoyen ou d'une citoyenne.
- R-2** Que l'article 18 de la *Loi sur conservation et la mise en valeur de la faune*, modifié par l'article 11 du projet de loi n° 88, permette expressément la possibilité d'une entente négociée entre l'agent ou l'agente de protection de la faune et le propriétaire ou la personne ayant la garde de l'animal, de l'animal domestique, du poisson ou de l'invertébré afin que la personne visée puisse en conserver la garde durant les procédures.
- R-3** Que l'article 20.1 de la *Loi sur conservation et la mise en valeur de la faune*, introduit par l'article 15 du projet de loi n° 88, soit modifié afin de préciser que l'obligation pour l'agent ou l'agente de s'adresser à un juge afin qu'il ordonne la confiscation de l'animal, de l'animal domestique, du poisson ou de l'invertébré dès la signification d'un constat d'infraction ne s'applique pas lorsque l'agent ou l'agente et le propriétaire ont négocié une entente afin que ce dernier puisse en conserver la garde durant les procédures.



**PROTECTEUR
DU CITOYEN**

Écoute • Rigueur • Respect

Bureau de Québec
800, place D'Youville, 19^e étage
Québec (Québec) G1R 3P4
Téléphone : 418 643-2688

Bureau de Montréal
1080, côte du Beaver Hall
10^e étage, bureau 1000
Montréal (Québec) H2Z 1S8
Téléphone : 514 873-2032

protecteurducitoyen.qc.ca
Téléphone sans frais : 1 800 463-5070
Télécopieur : 1 866 902-7130
protecteur@protecteurducitoyen.qc.ca