



Règlement sur le contrôle des animaux: perspective critique

Juillet 2014

INTRODUCTION

Trop souvent, un enjeu est écarté complètement du feu des projecteurs médiatiques: celui des règlements municipaux concernant les animaux de compagnie. Pourtant, pour la plupart des citoyens ayant accueilli dans leur foyer un animal, celui-ci représente un membre de la famille. En effet, ces règlements municipaux ont une incidence majeure sur la vie de ces animaux, étant souvent la législation responsable d'une décision de vie ou de mort de ces derniers. Alors que notre attention est souvent tournée au niveau fédéral en matière de droit animal, il demeure que le droit municipal sur le sujet mérite d'être analysé minutieusement.

Dans les deux dernières années, la majorité des arrondissements de Montréal ont adopté de nouveaux règlements en matière de contrôle animal. Nous proposons par le présent texte un positionnement juridique sur ces règlements, en analysant plus particulièrement onze de ces derniers¹. Ce texte se veut une analyse critique de ces textes législatifs ayant un impact majeur sur la vie des animaux de compagnie à Montréal. Nous souhaitons fournir une opinion éclairée sur ces derniers afin de mener le législateur à apporter des modifications aux règlements de contrôle animal. En relevant également certaines incompatibilités juridiques des règlements à l'étude, nous souhaitons porter à l'attention du législateur les besoins d'amendements nécessaires afin d'être en conformité avec le système juridique québécois. Nous relevons plusieurs dispositions positives, mais également plusieurs qui sont fort inquiétantes et qui portent atteinte non seulement aux droits de ces êtres sensibles, mais également aux gardiens de ces derniers.

LA DÉFINITION DE « CHIEN DANGEREUX »

Tout d'abord, la définition de ce qu'est un « chien dangereux », ou alternativement un « animal dangereux », est identique pour 10 des 11 arrondissements à l'étude, à l'exclusion de L'Île-Bizard/Sainte-Geneviève. Elle est la suivante : « *tout animal qui tente de mordre ou d'attaquer, qui mord ou attaque, qui commet un geste susceptible de porter atteinte à la sécurité d'une personne ou d'un animal et qui a été déclaré tel par l'expert de l'arrondissement* ». La définition d'un concept aussi central dans un contexte de règlements de « contrôle animal » mérite une attention particulière, car elle influence la majorité des droits de l'arrondissement sur les animaux qu'elle considère juridiquement comme « dangereux ».

Il nous semble fort problématique que le caractère « dangereux » d'un chien soit établi par une tentative de morsure ou d'attaque ; le terme « tente » laisse largement place à interprétation et subjectivité. D'autant plus que le contexte de cette tentative n'est pas pris en compte par le législateur, alors qu'il est impératif de connaître les circonstances entourant un tel geste afin d'en évaluer la gravité. S'agit-il d'une tentative de morsure ou d'attaque non provoquée, ou fait-elle suite à une agression, humaine ou animale et représente à ce moment une tentative instinctive de défense ? S'agit-il d'un animal fragilisé par de mauvais traitements ou une maladie ? S'agit-il réellement d'une tentative de morsure ou d'attaque, ou d'un avertissement ? En somme, il semble

¹ Soit les règlements adoptés par les arrondissements d'Ahuntsic-Cartierville, d'Anjou, de Côte-des-Neiges/Notre-Dame-de-Grâce, d'Île-Bizard/Sainte-Geneviève, de Mercier/Hochelaga-Maisonneuve, de Montréal-Nord, de Pierrefonds-Roxboro, Rosemont/La Petite-Patrie, de Saint-Laurent, de Saint-Léonard et de Villieray/Saint-Michel/Parc-Extension.

irréaliste d'exclure les circonstances d'une telle tentative dans la définition d'un animal dangereux. Ces questionnements s'appliquent également en cas de morsure ou d'attaque réelle.

L'AJP se réjouit cependant de l'inclusion du critère « déclaré tel par l'expert de l'arrondissement », et particulièrement de la définition de l'expert de l'arrondissement identique également pour ces dix arrondissements, qui est la suivante : « médecin vétérinaire ou technicien en santé animale désigné par un médecin vétérinaire et par l'arrondissement ». En effet, il est primordial qu'une décision qui a un poids tel que celle de désigner un animal comme étant « dangereux » revienne à un expert en comportement canin et non à un fonctionnaire du système de contrôle animalier. Les critères de désignation dudit expert gagneraient toutefois à être explicités plus clairement pour le bénéfice de la population : en particulier, quel est le niveau requis de compétence en comportement animal ? Quel est le nombre d'années d'expérience de l'expert désigné ?

Le chien dangereux fait face à des conséquences importantes. En effet, dix des onze arrondissements à l'étude, à l'exception de L'Île-Bizard/Sainte-Geneviève, prévoient que : « Lorsque, de l'avis de l'expert de l'arrondissement, l'animal est déclaré dangereux pour la sécurité du public, le propriétaire ou le gardien du chien doit faire euthanasier l'animal dans le délai qui est fixé dans l'ordre d'euthanasie émis par l'autorité compétente ou se conformer aux conditions particulières de garde qu'elle émet ». La vie du chien est donc entre les mains de l'expert qui a le pouvoir discrétionnaire de mettre fin à la vie de celui-ci ou de décider de conditions particulières qui peuvent inclure la stérilisation, le port d'une micropuce, une thérapie comportementale, museler le chien à l'extérieur, etc.

Dans l'énumération des conditions potentielles est également présente, toujours à l'exclusion du règlement pour L'Île-Bizard/Sainte-Geneviève et également dans ce cas d'Anjou, la suivante : « Le gardien du chien doit annoncer au moyen d'une affiche visible de la voie publique, la présence d'un chien dangereux sur sa propriété. Cette affiche est fournie par l'autorité compétente aux frais du propriétaire et doit être installée dans les 10 jours qui suivent la décision de l'autorité compétente. ». Cette affiche, reproduite dans les règlements en question, représente un chien à la gueule ouverte et aux dents menaçantes, de façon fort caricaturale. L'AJP est préoccupée par la stigmatisation potentielle liée à un tel affichage public, et à la nécessité réelle si d'autres conditions sont imposées. De plus, lorsque des conditions sont imposées, et donc que l'euthanasie n'est pas ordonnée, le gardien du chien doit également se procurer un permis de chien dangereux. Les détails de ce permis ne sont pas énumérés dans les règlements concernés, et ne sont pas facilement accessibles à la population, incluant ses implications pour la vie du chien. L'AJP estime qu'il est nécessaire qu'il y ait une plus grande transparence et clarté à cet effet.

Les dispositions de l'arrondissement de L'Île-Bizard/Sainte-Geneviève en matière de chiens dangereux diffèrent en ce qui a trait à l'autorité compétente, et sont fort problématiques. La définition d'un chien dangereux diffère également, étant plus étroite, excluant la notion de « tentative », énoncée au paragraphe 1 de l'article 18 : « Tout chien qui attaque ou mord une personne ou un animal qui agit de manière à laisser soupçonner qu'il souffre de la rage, est considéré comme dangereux. ». Nous reconnaissons cette amélioration concernant la définition d'un chien dangereux. Nous remettons toutefois en question la pertinence du critère d'apparence de la rage. Ce qui est toutefois le plus controversé à notre sens sont les pouvoirs en matière de

chiens dangereux qui sont tous délégués à l'« autorité compétente », définie comme étant « *le directeur de l'Aménagement urbain et services aux entreprises ou son représentant, un agent de la paix ainsi que tout représentant d'une entreprise externe dont les services sont retenus par le Conseil pour faire respecter les dispositions du présent règlement* », plutôt qu'un « expert de l'arrondissement » tel que pour les dix autres règlements ici considérés. Les compétences de ce fonctionnaire municipal en matière de décision sur la vie ou la mort d'un animal de compagnie sont questionnables ; des critères plus stricts et définis entourant les personnes ayant autorité sur un tel domaine sont nécessaires. Nous appelons l'arrondissement à resserrer la définition de l'autorité compétente, afin d'être conséquent avec la responsabilité vitale qui lui incombe lors de décisions d'euthanasie.

NUISANCES

En ce qui concerne les nuisances et les mesures punitives qui y sont associées, l'AJP est d'avis qu'il s'agit de dispositions problématiques en ce que la liste des nuisances inclut notamment le fait de nourrir des animaux sauvages ou chiens et chats errants². L'AJP est d'avis qu'il n'est pas justifiable d'imposer une amende minimale de 100\$ à un citoyen qui nourrit un chien ou un chat errant, alors que ces animaux sont de prime abord dans notre société des animaux domestiques, dans un contexte de surpopulation animale et d'abandons irresponsables dans nos rues. Un citoyen ne devrait pas être puni pour avoir permis la survie d'un être sensible qui décèderait autrement, dû à des causes de négligence humaine.

En ce qui a trait aux mesures punitives, une infraction au règlement, dont est reconnue coupable toute personne responsable d'une nuisance énoncée, est passible d'une amende d'un minimum de 100\$ et d'un maximum de 2000\$ pour une personne physique, le minimum étant supérieur s'il s'agit d'une nuisance au sens d'un « chien dangereux ». Lorsqu'il est question d'un « chien dangereux », l'arrondissement se prévaut de ce moyen : « *Si le propriétaire ou le gardien du chien refuse ou néglige de se conformer à un ordre émis par l'autorité compétente en vertu du présent article, l'autorité compétente peut s'adresser à un juge pour obtenir la permission de capturer et saisir cet animal au domicile de son propriétaire ou gardien, ou ailleurs.* ». Cette disposition est la même pour tous les règlements à l'étude, à l'exception de L'Île-Bizard/Sainte-Geneviève.

Il est en effet primordial qu'une autorisation d'un juge soit accordée afin de justifier une atteinte à un droit garanti par la *Charte des droits et libertés de la personne* et la *Charte canadienne des droits et libertés*, soit la saisie d'un « bien ». Sans cela, une telle action équivaut à une perquisition sans mandat. Il est donc alarmant de constater que dans le règlement de L'Île-Bizard/Sainte-Geneviève, se trouve cette disposition: « *L'autorité compétente peut capturer ou saisir sur la propriété privée ou dans le domicile de son gardien et mettre en fourrière un chien dangereux, un chien qui ne porte pas de licence ou qui, par son comportement, constitue une nuisance.* ³ » Une telle disposition fut reconnue comme étant inconstitutionnelle dans le jugement *Cognyl-Fournier c. Montréal (Ville de)*⁴. Il semble invraisemblable de constater qu'une

² À l'exclusion de Côte-des-Neiges/Notre-Dame-de-Grâce qui n'inclut pas dans cette disposition les chats errants, et de L'Île-Bizard/Sainte-Geneviève qui fait la même interdiction mais ne l'inclut pas dans les nuisances

³ Article 19 du Règlement.

⁴ 2011 QCCS 2654.

disposition déclarée inconstitutionnelle par la Cour supérieure du Québec en 2011 se retrouve dans un nouveau règlement municipal de 2013. Il s'agit d'une atteinte claire aux droits de la personne des habitants de l'arrondissement de L'Île-Bizard/Sainte-Geneviève. Nous demandons donc aux autorités législatives de cet arrondissement d'amender de façon urgente cette disposition.

Par contre, l'AJP salue l'arrondissement Saint-Laurent qui reconnaît comme une nuisance les combats d'animaux : « *qu'une personne organise ou assiste, à titre de parieur ou de simple spectateur, à une bataille entre chiens ou entre autres animaux.*⁵ ». Cette nuisance devrait se retrouver aussi dans les autres règlements de contrôle animal, et ce, afin d'éviter la présence de ce phénomène excessivement violent. De plus, il serait important de mentionner d'autres nuisances qui concernent les maux pouvant être infligés aux animaux, en plus de l'énumération des désagréments que ceux-ci peuvent nous causer. Par exemple, tous les arrondissements devraient interdire les clôtures électrifiées ou autres qui pourraient être dangereuses pour les personnes et les animaux, comme le fait déjà l'arrondissement de LaSalle⁶.

INTERDICTION DE FAIRE DE L'ÉLEVAGE

Les nouveaux règlements incluent des dispositions interdisant l'élevage d'animaux à des fins commerciales, créant ainsi une protection juridique de plus contre les « usines à chiots ». En effet, le Québec est largement affecté par ce phénomène désolant; mentionnons notamment le sauvetage de plus de 500 chiens qui vivaient dans des conditions insalubres au sein de l'entreprise Paws-R-Us, située à Shawville. De telles provisions sont prévues par Ahuntsic, L'Île-Bizard/Sainte-Geneviève, Montréal-Nord, Pierrefonds, Rosemont et Saint-Laurent. Ceci est aussi partiellement le cas pour les arrondissements d'Anjou, Côte-des-Neiges/Notre-Dame-de-Grâce, Mercier/Hochelaga-Maisonneuve, Saint-Laurent et Villeray/Parc-Extension, qui prévoient des exceptions lorsque l'élevage est permis sous d'autres dispositions municipales.

L'AJP se réjouit de ces dispositions, à la lumière des statistiques alarmantes du nombre d'animaux abandonnés chaque année dans les arrondissements de l'île de Montréal, victimes d'une surpopulation importante. Nous applaudissons toutefois d'autant plus l'arrondissement de Rosemont/La Petite-Patrie, qui interdit depuis 2011 l'émission de nouveaux permis pour établissements commerciaux désirant faire la vente d'animaux, suivant ainsi d'autres exemples canadiens, tels que celui de la ville de Toronto. L'AJP recommande fortement à tous les arrondissements d'interdire la vente d'animaux dans les animaleries, ce qui permettrait de réduire la surpopulation animale ainsi que les cas de maltraitance.

Par ailleurs, l'AJP suggère que les arrondissements favorisent la stérilisation des chats et des chiens qui vivent sur leur territoire, ce qui aiderait sans doute à freiner la surpopulation animale. De plus, tous les arrondissements devraient avoir un programme de stérilisation CSRM – capturer, stériliser, relâcher et maintenir – pour les chats féaux⁷.

⁵ Article 17, paragraphe 11 du Règlement.

⁶ Numéro 2191.

⁷ Chats domestiques qui sont retournés à un état semi-sauvage et qui ne peuvent plus habiter dans une maison.

DISCRIMINATION BASÉE SUR LA RACE

L’AJP est fortement préoccupée par des dispositions de discrimination basée sur la race dans certains des arrondissements à l’étude, discriminations qui sont non fondées d’un point de vue empirique. L’arrondissement d’Anjou prévoit que les chiens Bull-terrier, Staffordshire bull-terrier, Pit-bull terrier américain, Staffordshire terrier américain, Rottweiler ou un croisement de ces espèces ne peuvent être gardés sur son territoire uniquement si les trois conditions suivantes sont rencontrées: 1) que le chien soit muselé en tout temps en lieux publics; 2) que le chien ne se retrouve pas dans une aire d’exercice pour chiens; 3) et que le chien soit stérilisé⁸.

Alors que nous félicitons la condition de stérilisation, que nous encourageons considérant la surpopulation animale à Montréal, nous remettons en question les deux premières conditions pour le bien-être du chien ainsi que pour les droits de son gardien. Celles-ci reflètent une présomption de caractère violent pour ces races de chien sur une base discriminatoire, ce que les statistiques ne confirment pas. Nous considérons encore plus inquiétante la disposition du règlement de Saint-Léonard, qui interdit complètement les chiens de race Bull-terrier, Staffordshire terrier, American pit-bull-terrier ou American Stafford terrier (communément appelé pit-bull) ou tout croisement de ces races⁹.

L’interdiction de ces races est fortement disproportionnée aux accidents graves causés par des morsures de chien. D’autant plus que les villes ayant promulgué de telles lois ont rarement connu des résultats concluants; citons les exemples de Denver, au Colorado, où les morsures sont largement plus présentes que dans les villes avoisinantes¹⁰, ou encore de l’Ontario, où plusieurs députés se battent maintenant pour lever cette interdiction qui n’a pas produit de résultats appréciables¹¹. Ajoutons que l’identification des races concernées peut souvent être problématique, voire même aléatoire, dû aux nombreux croisements et à d’autres races similaires en apparence. Il ne semble pas y avoir de données claires exposant la nécessité d’une telle présomption de culpabilité dirigée uniquement vers certaines races, qui sont souvent victimes de l’image qui leur fut infligée par des individus irresponsables les utilisant lors de combats de chiens ou pour l’attaque ou la protection.

COMPORTEMENT À L’ÉGARD D’UN ANIMAL

Tous les règlements, sauf celui de L’Île-Bizard/Sainte-Geneviève, prévoient que « *Nul ne peut se départir d’un animal domestique autrement qu’en le confiant à un nouveau gardien ou à un refuge dûment accrédité.* » Cet article interdit donc d’abandonner un animal domestique à son propre sort, provoquant ainsi un mode de vie, ou plus précisément de survie, que l’animal n’a jamais appris. Les taux élevés d’animaux dans les refuges aux alentours du 1^{er} juillet de chaque année démontrent que cette pratique est surtout courante lors des déménagements. L’AJP se questionne sur la surveillance de la mise en œuvre de cet article, dont les modalités ne sont pas

⁸ Article 31 du Règlement.

⁹ Article 33 du Règlement.

¹⁰ “Denver’s Breed Specific Legislation: Brutal, Costly and Ineffective”. Disponible à l’adresse suivante: http://nationalcanineresearchcouncil.com/uploaded_files/tinymce/Denver%20BSL%20Brutal,%20Costly,%20and%20Ineffective%20_%20Aug%202013.pdf.

¹¹ “Ontario MPPs Support End to Pitbull Ban”. Disponible à l’adresse suivante:

<http://www.cbc.ca/news/canada/ottawa/ontario-mpps-support-end-to-pit-bull-ban-1.1167153>.

énumérées au dit article. Les citoyens devraient en premier lieu être tous informés de l'existence de cette interdiction et des conséquences d'un non-respect.

Par ailleurs, plusieurs arrondissements prévoient que le permis municipal « *est gratuit pour toute personne qui adopte un animal dans un refuge, et ce, pour le premier permis délivré suivant l'adoption de l'animal, sur présentation d'une preuve à cet effet.* » Il serait sans doute important que tous les arrondissements adoptent ce principe et que les refuges informent les gens qui adoptent un animal de l'existence de celui-ci. Cela pourrait avoir pour effet d'encourager les gens à enregistrer leur animal d'une part, et d'adopter un animal dans un refuge d'autre part.

POUVOIR DE L'AUTORITÉ COMPÉTENTE D'ORDONNER L'EUTHANASIE

La majorité des règlements à l'étude prévoient le pouvoir d'euthanasier un animal errant ou dont le gardien est inconnu après trois jours passés dans un refuge. L'AJP est d'avis qu'une telle clause est inadmissible. En effet, l'euthanasie d'un animal qui n'est pas malade ne devrait pas être permise. L'animal devrait être mis en adoption, et ce, après un délai d'au minimum cinq jours, ce qui permettrait à son gardien de le retrouver.

De plus, il devrait être interdit pour le gardien d'un animal qui désire se départir de ce dernier de demander à un vétérinaire ou à un refuge de l'euthanasier, et ce, à moins qu'il soit malade. Tout animal abandonné devrait être mis en adoption dans un refuge. Enfin, nous sommes d'avis que seul un vétérinaire devrait être autorisé à euthanasier un animal. En effet, il faut éviter à tout prix la mise à mort amateur d'animaux par et des méthodes qui bien souvent ne respectent pas le droit animal, qui prohibe la souffrance inutile.

CONCLUSIONS ET RECOMMANDATIONS

L'AJP suggère aux arrondissements d'adopter des dispositions qui permettraient aux gardiens d'animaux de prendre conscience des besoins de base de leur animal. Par exemple, certains arrondissements ont été innovateurs en adoptant une « Charte du bon comportement d'un gardien d'un animal ». Pour les habitants de Rivière-des-Prairies-Pointe-aux-Trembles, l'engagement de respecter cette Charte doit être pris lors de l'achat de la médaille d'identité, qui est obligatoire pour les gardiens de chiens. Ces chartes contiennent notamment des obligations d'eau potable propre et de nourriture saine, d'exercice adéquat, de soins vétérinaires au besoin pour la santé et le bien-être de l'animal, etc. Elles contiennent également des interdictions de maltraitance et toute autre forme de cruauté, d'entraînement à l'agressivité, etc. La Charte de l'arrondissement de Verdun ajoute des interdictions importantes, telles que de ne pas laisser un chat dégriffé à l'extérieur ou lorsque la température est sous 12 degrés Celsius.

L'AJP estime que des lignes de conduite générales pour le bien-être de l'animal de compagnie devraient faire partie intégrante de tout règlement municipal sur ce thème, en considération de la sensibilité reconnue scientifiquement aux animaux, et nous nous réjouissons particulièrement de l'engagement que doivent prendre les citoyens de Rivière-des-Prairies-Pointe-aux-Trembles par rapport à celles-ci lors de l'enregistrement de leur chien. Lorsqu'un règlement ne contient uniquement que des interdictions négatives et techniques concernant les animaux de compagnie, cela est fort réducteur de leur place réelle dans la communauté et la vie personnelle des citoyens, ainsi que de leur qualité d'êtres vivants sensibles.

Nous souhaitons souligner également l'initiative de l'arrondissement de Pierrefonds-Roxboro, qui prévoit des obligations en matière de bien-être animal pour tous ses citoyens, et non seulement pour les gardiens d'animaux. Le règlement municipal de l'arrondissement prévoit en effet une obligation d'assistance à tout animal blessé: « *Toute personne qui heurte un animal sur le territoire de l'arrondissement doit s'arrêter et prendre toutes les mesures qui s'imposent pour lui venir en aide.*¹² » De plus, ce même règlement prohibe l'utilisation de poison pour se débarrasser d'animaux errants. La responsabilité partagée des citoyens de Pierrefonds-Roxboro quant au bien-être des animaux faisant partie de leur écosystème commun est un exemple à suivre.

L'AJP appelle donc les résidents des différents arrondissements à interpeler leurs élus municipaux afin que des améliorations aux règlements soient apportées dans les meilleurs délais, et ce, afin de protéger les animaux et d'être représentatif de la place occupée par ceux-ci dans la vie d'innombrables citoyens. De plus, l'AJP transmet le présent document à tous les maires d'arrondissement afin de les sensibiliser à la question.

¹² Article 23 du Règlement.