

4 décembre 2023

Comité permanent de l'agriculture et des forêts  
Le Sénat du Canada  
Ottawa (Ontario)  
K1A 0A4  
[agfo@sen.parl.gc.ca](mailto:agfo@sen.parl.gc.ca)

*Par courriel*

Mesdames et Messieurs les membres du Comité,

**Objet : La validité constitutionnelle du projet de loi S-241, Loi de Jane Goodall**

---

Nous, les professeurs de droit soussignés, écrivons pour exprimer notre appui au projet de loi S-241, la Loi de Jane Goodall (« **projet de loi S-241** »)<sup>1</sup>. Nos commentaires porteront sur les raisons pour lesquelles le projet de loi constitue un exercice valide des pouvoirs du Parlement d'adopter des lois pénales en vertu du paragraphe 91(27) de la *Loi constitutionnelle de 1867*<sup>2</sup> et d'adopter des lois concernant le commerce international et interprovincial en vertu du paragraphe 91(2) de la *Loi constitutionnelle*. Notre point de vue s'applique également au projet de loi S-15 du gouvernement, qui contient des mesures très semblables au projet de loi S-241 concernant les éléphants et les grands singes<sup>3</sup>.

**Aperçu du projet de loi S-241, Loi modifiant le Code criminel et la Loi sur la protection d'espèces animales ou végétales sauvages et la réglementation de leur commerce international et interprovincial**

Le projet de loi S-241 a pour but d'offrir des protections juridiques à plus de 800 espèces d'animaux sauvages en captivité. Ses objectifs comprennent l'élimination progressive de la captivité des éléphants au Canada, l'interdiction de la captivité de grands félins dans de petits zoos privés ou comme animaux de compagnie, et la lutte contre le trafic d'espèces sauvages,

---

<sup>1</sup> Projet de loi S-241, *Loi de Jane Goodall*, 1<sup>re</sup> session, 44<sup>e</sup> législature, 2022, en ligne : <<https://www.parl.ca/documentviewer/fr/44-1/projet-loi/S-241/premiere-lecture>> [Projet de loi S-241]; actuellement à l'étude au Comité sénatorial permanent des affaires juridiques et constitutionnelles.

<sup>2</sup> *Loi constitutionnelle de 1867* (R.-U.), 30 et 31 Victoria, ch. 3, reproduite dans LRC 1985, annexe II, n° 5 [Loi constitutionnelle].

<sup>3</sup> Projet de loi S-15, *Loi modifiant le Code criminel et la Loi sur la protection d'espèces animales ou végétales sauvages et la réglementation de leur commerce international et interprovincial*, 1<sup>re</sup> session, 44<sup>e</sup> législature, 2023, en ligne : <<https://www.parl.ca/documentviewer/fr/44-1/projet-loi/S-15/premiere-lecture>> [Projet de loi S-15]; présenté par le sénateur Marc Gold, représentant du gouvernement au Sénat (21 novembre 2023). Voir Canada, Parlement, Débats du Sénat (Hansard), 1<sup>re</sup> session, 44<sup>e</sup> législature, vol. 153, numéro 168, (23 novembre 2023), en ligne : <[https://sencanada.ca/fr/content/sen/chamber/441/debates/162db\\_2023-11-23-f](https://sencanada.ca/fr/content/sen/chamber/441/debates/162db_2023-11-23-f)> (discours du sénateur Marty Klyne expliquant la relation entre les deux projets de loi, qui modifient les deux mêmes lois en les qualifiant de « connexe[s], mais différente[s] »; le projet de loi S-15 « est essentiellement une partie du projet de loi S-241 »).

notamment en limitant le commerce d'animaux sauvages vivants des espèces concernées et en invitant à un amendement visant à mettre un terme au commerce de l'ivoire d'éléphant et de la corne de rhinocéros.

Le projet de loi S-241 propose de modifier le *Code criminel*<sup>4</sup> pour interdire la nouvelle détention sans permis, notamment pour ce qui est de la reproduction en captivité, d'animaux sauvages, comme les lions, les tigres, les ours, les loups, plusieurs primates et les lions de mer, et de reptiles dangereux, comme les crocodiles, les anacondas et les serpents venimeux. Les modifications interdiraient également les promenades à dos d'éléphant et l'utilisation des espèces désignées dans des spectacles à des fins de divertissement. En outre, le projet de loi S-241 instaurerait de nouvelles peines pour la capture, l'utilisation dans des spectacles et l'élevage illégaux, prévoyant ainsi un pouvoir judiciaire discrétionnaire visant la réintégration des animaux sauvages visés par ces infractions. La structure et l'objet de ces mesures sont analogues à ceux du *Code criminel*, comme le paragraphe 490.1(1) et l'article 19 de la Loi sur la protection d'espèces animales ou végétales sauvages et la réglementation de leur commerce international et interprovincial (« LPEAVSRCII »), qui prévoient la saisie et l'aliénation des biens visés par ces infractions (voir le texte de ces dispositions aux notes 23 et 24 ci-dessous)<sup>5</sup>.

Le projet de loi S-241 modifie aussi la LPEAVSRCII pour interdire l'importation, l'exportation ou le transport interprovincial sans permis des espèces concernées. Les modifications comprennent un cadre réglementaire pour la délivrance de permis individuels en ce qui concerne les nouvelles mises en captivité à des fins de conservation et de bien-être des animaux sauvages ou de recherche scientifique non dommageable. Le projet de loi S-241 instaurerait également un cadre réglementaire fédéral pour la délivrance de permis aux « organismes animaliers », comme les zoos, les aquariums et les réserves répondant aux critères, qui seraient administrés par Environnement et Changement climatique Canada.

Nous soutenons que ce projet de loi constitue un exercice constitutionnel valide du pouvoir fédéral en matière de droit pénal en ce qui concerne la cruauté envers les animaux (telle qu'elle s'applique aux animaux sauvages en captivité) et la sécurité publique (à cause du risque d'évasion, de mauvaise manipulation ou de pratiques dangereuses en captivité, comme le contact direct avec des éléphants pendant des spectacles de divertissement ou des tours), et du pouvoir fédéral en matière de trafic et de commerce international et interprovincial (relatif au trappage de la faune, à l'ivoire d'éléphant et à la corne de rhinocéros).

### **Le projet de loi S-241 relève de la compétence fédérale**

Pour déterminer si une loi relève de la compétence du Parlement ou d'une assemblée législative provinciale, il faut d'abord caractériser la loi ou déterminer la question (ou le « caractère véritable ») de la loi, puis, en fonction de cette caractérisation, attribuer la

---

<sup>4</sup> *Code criminel*, L.R.C. 1985, ch. C-46 [*Code criminel*].

<sup>5</sup> *Loi sur la protection d'espèces animales ou végétales sauvages et la réglementation de leur commerce international et interprovincial*, L.C. 1992, ch. 52 [LPEAVSRCII].

question à l'une des « catégories de sujets » ou aux chefs de compétence législative énumérés aux articles 91 et 92 de la *Loi constitutionnelle*<sup>6</sup>. Nous soutenons que le « caractère véritable » de la présente loi contient les dangers moraux et sécuritaires associés à la garde en captivité d'espèces sauvages en interdisant les pratiques dangereuses et nuisibles.

#### (A) Étape 1 : Caractère véritable

Pour bien caractériser une mesure législative, il faut en déterminer le caractère véritable<sup>7</sup>. Pour ce faire, il faut examiner à la fois l'objet et les effets d'une loi afin de déterminer la « question » précise à laquelle la loi concernée se rapporte<sup>8</sup>.

#### Objet

Pour déterminer l'objet d'une loi, il faut tenir compte à la fois de la preuve intrinsèque et de la preuve extrinsèque<sup>9</sup>.

##### (1) Preuve intrinsèque

La preuve intrinsèque se rapporte à des éléments d'une loi particulière, comme son texte, son préambule, sa disposition d'objet, son titre et sa structure globale<sup>10</sup>. Dans ce cas-ci, le titre abrégé du projet de loi S-241, la Loi de Jane Goodall, laisse entendre que la protection des animaux en est un objectif clé. Le projet de loi a été nommé en l'honneur de la D<sup>re</sup> Jane Goodall, anthropologue et primatologue de renom, afin de reconnaître ses contributions importantes aux efforts de protection et de conservation des animaux<sup>11</sup>.

---

<sup>6</sup> Peter W. Hogg, *Constitutional Law of Canada*, 5<sup>e</sup> éd. (Toronto : Thomson Reuter, 2017; mis à jour par Wade Wright, juillet 2023) à § 15:4.

<sup>7</sup> *Renvoi relatif à la Loi sur la non-discrimination génétique*, [2020 CSC 17](#) aux paragraphes 28 et 166 [Renvoi relatif à la Loi sur la non-discrimination génétique]; *Renvois relatifs à la Loi sur la tarification de la pollution causée par les gaz à effet de serre*, [2021 CSC 11](#) au paragraphe 51 [Renvois à la LTPGES]; la Cour suprême du Canada a articulé le concept du « caractère véritable » de la loi de plusieurs façons, notamment en le décrivant comme le « but principal » de la loi, « idée maîtresse, souvent appelée son caractère véritable », « principales ou plus importantes caractéristiques » et « caractère essentiel de l'objectif de la loi et de la manière dont il est atteint » (Voir : *Renvoi relatif à la Loi sur l'évaluation d'impact*, [2023 CSC 23](#) au paragraphe 62 [Renvoi relatif à la LEI], citant le *Renvoi relatif à la Loi sur la procréation assistée*, [2010 CSC 61](#) aux paragraphes 20, 23, 184, 284, citant *RJR-MacDonald Inc c. Canada (Procureur général)*, [\[1995\] 3 SCR 199](#) au paragraphe 29 [RJR-MacDonald]; *R. c. Morgentaler*, [\[1993\] 3 SCR 463](#) à la p. 481; *Friends of the Oldman River Society c. Canada (Ministre des Transports)*, [\[1992\] 1 SCR 3](#) à la page 62.

<sup>8</sup> *Renvoi relatif à la Loi sur les armes à feu* (Canada), 2000 CSC 31, au paragraphe 16 [Renvoi relatif à la Loi sur les armes à feu]; *Renvoi relatif à la Loi sur la non-discrimination génétique*, *ibid.*, au paragraphe 30.

<sup>9</sup> *Renvoi relatif à la Loi sur les armes à feu*, *ibid.* au paragraphe 17; *Renvoi relatif à la Loi sur la non-discrimination génétique*, précité à la note 7, au paragraphe 34; *Renvois à la LTPGES*, précité à la note 7, au paragraphe 51; *Renvoi à la LEI*, précité à la note 7, au paragraphe 62.

<sup>10</sup> *Renvoi à la LEI*, précité à la note 7, au paragraphe 62.

<sup>11</sup> Au cours des débats à l'étape de la deuxième lecture de la version précédente du projet de loi S-241 (projet de loi S-218), le sénateur Murray Sinclair a parlé de la décision de nommer le projet de loi en l'honneur de la D<sup>re</sup> Jane Goodall. Voir Canada, Parlement, Débats du Sénat (Hansard), 2<sup>e</sup> session, 43<sup>e</sup> législature, vol. 152, numéro 13, (19 novembre 2020), en ligne : <[https://sencanada.ca/fr/content/sen/chamber/432/debates/013db\\_2020-11-19-f#23](https://sencanada.ca/fr/content/sen/chamber/432/debates/013db_2020-11-19-f#23)>.

La D<sup>re</sup> Goodall et l'Institut Jane Goodall du Canada ont travaillé en étroite collaboration avec les bureaux du sénateur Murray Sinclair et du sénateur Marty Klyne tout au long de l'élaboration du projet de loi S-241 afin de créer une loi équilibrée qui protégerait les animaux sous la garde de l'être humain et réduirait le trafic d'espèces sauvages<sup>12</sup>. En parlant du nom du projet de loi, la D<sup>re</sup> Jane Goodall a dit :

Aujourd'hui est un jour important pour les animaux. Un si grand nombre d'entre eux ont désespérément besoin de notre aide, et la Loi de Jane Goodall prévoit des mesures de protection et de soutien pour les animaux en captivité. C'est un pas de géant pour les animaux, les gens et l'environnement. Je suis honorée de prêter mon nom à cette mesure législative de calibre mondial qui jouit de l'appui d'une formidable coalition composée du gouvernement, de conservationnistes, de groupes de défense des animaux et de zoos accrédités. Ensemble, nous serons la voix de ces animaux qui ne peuvent pas se faire entendre et nous mettrons fin à cet horrible fléau qu'est le trafic d'espèces sauvages<sup>13</sup>.

Le préambule du projet de loi S-241 contient également plusieurs mentions de son objet :

- Attendu que la science, l'empathie et la justice commandent à chacun de **respecter les besoins et les caractéristiques biologiques et écologiques des animaux**;
- Attendu que les cétacés, les grands singes, les éléphants et certains autres animaux non domestiques ne doivent pas vivre en captivité, à moins que celle-ci se justifie au **regard de leur intérêt – y compris la conservation et le bien-être des individus** – ou de la recherche scientifique non dommageable;
- Attendu que les grands félins, les ours, les loups, les pinnipèdes, les primates non humains, les reptiles dangereux et d'autres espèces d'animaux non domestiques qui vivent en captivité peuvent **bénéficier de la protection** que confère la désignation prévue par les dispositions de la présente loi;
- Attendu que les organismes animaliers qui satisfont des **normes supérieures en soins animaliers peuvent servir les intérêts de multiples espèces animales** en ce qui a trait au bien-être des individus, à la conservation, à la recherche scientifique non dommageable et à la sensibilisation du public;
- Attendu que le fait d'interdire au Canada le commerce de l'ivoire d'éléphant et de cornes de rhinocéros ainsi que la collection de trophées de chasse de ces espèces favorisera la **conservation des populations d'éléphants et de rhinocéros** et encouragera d'autres pays à instaurer des interdictions semblables.

De plus, l'article 3 du projet de loi S-241 permet au gouverneur en conseil d'ajouter ou de retirer une espèce animale de la liste des espèces d'animaux désignés si certains facteurs sont respectés, notamment :

---

<sup>12</sup> The Jane Goodall Institute Canada, « The Jane Goodall Act » [en anglais] (2023), en ligne : <<https://perma.cc/G5KC-UN7P>>.

<sup>13</sup> *Ibid.*

- les conditions de la captivité sont suffisamment adaptées **aux besoins biologiques et écologiques des individus de l'espèce pour leur permettre de vivre convenablement**, notamment en ce qui concerne :
  - la capacité des individus de l'espèce d'avoir un comportement naturel en captivité,
  - l'intelligence, les émotions, les besoins sociaux, la taille corporelle et les habitudes de vie des individus de l'espèce, ainsi que leur utilisation potentielle à des fins de divertissement,
  - **les risques que posent les individus de l'espèce pour la sécurité publique,**
  - les données qui font état de dommages aux individus de l'espèce qui vivent en captivité, comme l'apparition de stéréotypies, des problèmes de santé liés à la captivité, une réduction de la longévité ou un accroissement des taux de mortalité infantile.

Ces facteurs sont directement liés à l'objectif du projet de loi, qui est de limiter les risques moraux et sécuritaires associés à la garde en captivité d'espèces sauvages.

En résumé, les preuves intrinsèques révèlent que l'objectif du projet de loi S-241 est lié à la protection des animaux et à la sécurité publique grâce à des normes strictes en matière de soins aux animaux, à la prise en compte du bien-être des animaux et à la conservation des espèces.

## (2) Preuve extrinsèque

La preuve extrinsèque fait référence à la preuve qui porte sur le contexte de la loi en question, comme les débats du Hansard, les événements qui ont mené à la création du projet de loi, les procès-verbaux des comités parlementaires et les publications gouvernementales pertinentes<sup>14</sup>. Dans le cas du projet de loi S-241, la très grande majorité des preuves extrinsèques appuient de manière écrasante ses objectifs principaux, à savoir la protection des animaux et la sécurité publique.

Le prédécesseur du projet de loi S-241 (projet de loi S-218) a été présenté pour la première fois en 2020 par le sénateur Murray Sinclair. Au cours des débats à l'étape de la deuxième lecture, le sénateur Sinclair a parlé de l'objectif du projet de loi S-218 et des événements qui ont mené à sa création, en particulier de la montée d'importantes mesures législatives sur la protection des animaux au niveau fédéral :

Honorables sénateurs, Jane Goodall est une femme héroïque qui nous encourage à mieux traiter toutes les créatures avec lesquelles nous partageons cette terre. **De nos jours, des animaux sont menacés d'extinction à grande échelle et traités de façon cruelle par les humains. Nous devons y répondre par l'empathie et la justice.** Nous devons agir autrement, pour leur bien et pour celui de l'humanité.

Dans bien des cultures autochtones, on emploie l'expression « toutes mes relations » pour désigner l'interdépendance et l'interrelation entre toutes les formes de vie ainsi que

<sup>14</sup> Renvoi à la LEI, précité à la note 7, au paragraphe 62; voir aussi *R c. Morgentaler*, précité à la note 7.

la relation mutuelle et la destinée commune des humains et des animaux. Quand on traite bien les animaux, on fait preuve de respect envers soi-même et on encourage le respect mutuel.

Aujourd'hui, je demande à cette Chambre de **protéger nos relations avec les animaux en appuyant le projet de loi S-218**, qui vise à mettre en place la « Loi de Jane Goodall », nommée en l'honneur d'une femme que vous et moi ainsi que vos petits-enfants considérons comme une héroïne.

J'aimerais vous parler brièvement de l'objet du projet de loi.

**Cette mesure législative s'inscrit dans les efforts déployés par le Sénat pour protéger les animaux. Je pense notamment à l'initiative de la sénatrice Boyer pour prévenir la cruauté envers les animaux, à l'interdiction de l'importation de nageoires de requin du sénateur MacDonald et au projet de loi de la sénatrice Stewart Olsen pour mettre fin aux essais effectués sur des animaux dans le domaine des cosmétiques<sup>15</sup>, qui, je l'espère, deviendra loi dans la présente législature.**

**Plus précisément, ce projet de loi fait fond sur la loi de l'ancien sénateur Willie Moore sur la captivité des baleines et des dauphins** et sur les amendements au projet de loi C-68 du sénateur Harder, qui était alors représentant du gouvernement. Ces amendements ont permis le vote sur le projet de loi du sénateur Moore. Merci au sénateur Harder et au gouvernement, plus particulièrement au ministre Wilkinson, pour les mesures qu'ils ont prises afin de protéger les baleines.

Maintenant, avec la Loi de Jane Goodall, mon objectif est de protéger les grands singes, les éléphants et certains autres animaux vivant en captivité au Canada, dans le cadre des lois fédérales, et d'interdire l'importation de l'ivoire d'éléphant et des trophées de chasse<sup>16</sup>.

Comme l'a dit le parrain du projet de loi S-241 à la Chambre des communes, le député Nathaniel Erskine-Smith :

---

<sup>15</sup> Le 22 juin 2023, le Canada a officiellement interdit l'expérimentation de cosmétiques sur des animaux et le commerce connexe en adoptant des mesures dans le cadre du projet de loi C-47, la Loi d'exécution du budget.

<sup>16</sup> Précité à la note 11 [nous soulignons]; reprise par le sénateur Martin Klyne lors des débats à l'étape de la deuxième lecture du projet de loi S-241 le 24 mars 2022, lorsqu'il a dit : « Comme l'ancien sénateur Sinclair l'a indiqué, la Loi de Jane Goodall fait fond sur l'excellent travail que le Sénat a déjà réalisé dans les dernières années afin de protéger les animaux. Parmi ces réalisations, mentionnons les mesures législatives proposées par l'ancien sénateur Willie Moore à l'égard des baleines et des dauphins, le projet de loi du sénateur MacDonald sur l'interdiction visant les nageoires de requin, les efforts exceptionnels du sénateur Harder pour faire adopter ces deux politiques, le projet de loi de l'ancienne sénatrice Carolyn Stewart Olsen visant à interdire les essais de cosmétiques sur des animaux, dont les mesures font maintenant l'objet d'engagements électoraux de la part des ministériels et de l'opposition, le parrainage, par la sénatrice Boyer, du projet de loi C-84, visant à combattre la cruauté envers les animaux, ainsi que le parrainage, par la sénatrice Bovey et le sénateur Christmas, de projets de loi d'initiative ministérielle visant à protéger les habitats aquatiques. » Voir Canada, Parlement, Débats du Sénat (Hansard), 1<sup>re</sup> session, 44<sup>e</sup> législature, vol. 153, numéro 28, (24 mai 2022), à 15 h 30, en ligne :

<[https://sencanada.ca/fr/content/sen/chamber/441/debates/028db\\_2022-03-24-f](https://sencanada.ca/fr/content/sen/chamber/441/debates/028db_2022-03-24-f)>.

La Loi de Jane Goodall **renforce les lois canadiennes sur la protection des animaux et permet au gouvernement de remplir son mandat de protéger les animaux en captivité**. Les Canadiens de tous les horizons politiques se soucient du bien-être des animaux, et j'espère que ce projet de loi sera appuyé par les députés de tous les partis<sup>17</sup>.

Le parrain du projet de loi au Sénat, le sénateur Marty Klyne, a dit la même chose lors du débat à l'étape de la deuxième lecture au Sénat :

**[...] le projet de loi a pour objectif prioritaire de protéger les animaux.**

[...]

La coalition qui a proposé ce projet de loi a dirigé les efforts pour établir de nouvelles mesures de protections juridiques pour plus de 800 espèces [...] Au moment d'établir la liste de priorité des espèces, **en fonction des inquiétudes sur les plans du bien-être et de la sécurité**, la rétroaction de zoos et d'ONG a été inestimable, tout comme les précieux conseils de Mme Lori Marino<sup>18</sup>.

En ce qui concerne la sécurité publique en particulier, le sénateur Marty Klyne a également dit ceci :

Enfin, les nouvelles désignations prévues dans la Loi de Jane Goodall protègent les reptiles dangereux, c'est-à-dire tous les membres de la famille des crocodiles et des alligators, 12 espèces d'anacondas, de pythons et de boas constricteurs, ainsi que tous les reptiles venimeux, soit plus de 600 espèces de serpents et de lézards. Ces désignations sont établies, à juste titre, **pour des motifs de sécurité publique**. Les sénateurs se souviennent peut-être de cet incident tragique survenu au Nouveau-Brunswick, en 2013, lors duquel un python de près de quatre mètres s'est attaqué à deux jeunes garçons et leur a enlevé la vie<sup>19</sup>.

Dans un article paru dans le Magazine SenCA+, le sénateur Marty Klyne a expliqué que le projet de loi avait « solides arguments scientifiques et juridiques [...], en plus des arguments concernant la sécurité publique » :

Ancré dans le savoir scientifique et les valeurs autochtones liées au respect de la nature, ce projet de loi mettrait fin progressivement à la captivité d'éléphants au Canada, un pays où les hivers sont rudes. Il interdirait aussi les promenades et les spectacles d'éléphants pour **protéger la dignité de ces animaux**.

---

<sup>17</sup> Canada, Parlement, Débats du Sénat (Hansard), 1<sup>re</sup> session, 44<sup>e</sup> législature, vol. 153, numéro 28, (24 mai 2022), à 15 h 30, en ligne : <[https://sencanada.ca/fr/content/sen/chamber/441/debates/028db\\_2022-03-24-f](https://sencanada.ca/fr/content/sen/chamber/441/debates/028db_2022-03-24-f)>.

<sup>18</sup> *Ibid.*, p. 1540.

<sup>19</sup> *Ibid.*, p. 1550.

Plus de 20 éléphants vivent actuellement en captivité au Canada, et ce, dans quatre sites. La plupart d'entre eux se trouvent au parc African Lion Safari, près de Hamilton, en Ontario. D'éminents scientifiques spécialistes des éléphants et d'autres experts appuient les politiques que prévoit le projet de loi au sujet des éléphants. Le Zoo de Granby et l'Edmonton Valley Zoo se sont d'ailleurs engagés à mettre fin progressivement à la captivité des éléphants.

Le texte de loi proposé **protégerait aussi le bien-être des animaux et la sécurité publique** en interdisant que plus de 800 espèces sauvages soient mises en captivité dans de petits zoos privés ou comme animaux de compagnie, une interdiction qui touche notamment les grands félins, les ours, les loups, de nombreux primates, les otaries et de dangereux reptiles tels que les pythons géants, les crocodiles et les serpents venimeux.

**Chaque jour d'attente présente des risques pour le bien-être des animaux et la sécurité publique.** On estime que les propriétaires privés détiennent plus de 7 000 lions, tigres et autres grands félins au Canada, une situation qui donne parfois lieu à des attaques, à des évasions et à des comportements anormaux, sans oublier le manque d'espace<sup>20</sup>.

Dans l'ensemble, les preuves extrinsèques établissent sans équivoque que le projet de loi S-241 est fondamentalement axé sur l'objectif de contenir les risques moraux et sécuritaires associés à la détention d'animaux sauvages en captivité.

Il n'y a aucune preuve intrinsèque à la Loi qu'elle vise l'industrie locale ni la réglementation de la propriété à des fins autres que la réduction des comportements contraires à l'éthique ou dangereux<sup>21</sup>. La Loi ne contient aucune disposition relative à la commercialisation, à l'établissement des prix ou à toute dimension industrielle ou commerciale d'une entreprise autre que celles qui sont pertinentes pour réduire les risques moraux et de sécurité qui définissent l'objet clair de la Loi.

## Effets

Pour analyser les effets de la loi contestée, il faut tenir compte à la fois des effets juridiques (effets qui découlent directement des dispositions de la loi elle-même) et des effets pratiques (effets qui découlent de l'application de la loi)<sup>22</sup>.

---

<sup>20</sup> Le sénateur Marty Klyne, Magazine SenCA+, « La Loi de Jane Goodall protégerait les animaux sauvages en captivité et la sécurité publique : sénateur Klyne » (2023), en ligne : <<https://sencanada.ca/fr/sencaplus/opinion/la-loi-de-jane-goodall-protogerait-les-animaux-sauvages-en-captivite-et-la-securite-publique-senateur-klyne/>>.

<sup>21</sup> Renvoi relatif à la validité de l'al. a) de l'art. 5 de la Loi concernant l'industrie laitière, *Fédération canadienne de l'agriculture c. Procureur général du Québec et coll. Renvoi relatif à la margarine*, [1950 UK JCPC](#) 4 DLR 689.

<sup>22</sup> Renvoi à la LEI, précité à la note 7, au paragraphe 63, faisant référence à l'arrêt *Bande Kitkatla c. Colombie-Britannique (Ministre des Petites et moyennes entreprises, du Tourisme et de la Culture)*, 2002 CSC 31, au paragraphe 54; *Revois à la LTPGES*, précité à la note 7, au paragraphe 51.

## Effets juridiques

L'article 2 du projet de loi S-241 modifierait les paragraphes 445.2(1) à (4) du *Code criminel* afin d'interdire la nouvelle détention sans permis, notamment pour ce qui est de la reproduction en captivité, d'animaux sauvages, comme les lions, les tigres, les ours, les loups, plusieurs primates et les lions de mer, et de reptiles dangereux, comme les crocodiles, les anacondas et les serpents venimeux. Cet article interdirait également la captivité de certains animaux pour des spectacles à des fins de divertissement ou pour leur utilisation comme moyen de transport (p. ex. les promenades à dos d'éléphants).

L'article 4 impose de nouvelles mesures de détermination de la peine pour avoir contrevenu à cette interdiction, ce qui donne aux juges le pouvoir discrétionnaire de relocaliser les animaux sauvages impliqués dans les incidents. Pour prendre une décision en vertu de ces articles, le tribunal doit tenir compte du bien-être de l'animal et de la conservation de l'espèce. Ces mesures sont semblables juridiquement aux mesures actuelles du *Code criminel*, notamment l'article 490.1(1)<sup>23</sup>, et à l'article 19 de la LPEAVSRIC<sup>24</sup>, qui prévoient la saisie et la disposition des biens visés par les infractions.

L'article 4 modifie également le *Code criminel* en conférant au gouverneur en conseil le pouvoir de désigner des « défenseurs des animaux », ce qui leur permet de demander une ordonnance du tribunal pour protéger l'intérêt supérieur d'un animal pendant la détermination de la peine d'une personne reconnue coupable d'une infraction. Cette disposition est semblable au paragraphe 448.01(4) du *Code criminel*, qui permet à un juge saisi d'une demande de mandat ou d'ordonnance liée aux communications d'un journaliste de faire

---

<sup>23</sup> L'article 490.1 du *Code criminel*, précité à la note 4, prévoit ce qui suit :

### Confiscation lors de la déclaration de culpabilité

**490.1 (1)** Sous réserve des articles 490.3 à 490.41 et sur demande du procureur général, le tribunal qui condamne une personne pour un acte criminel prévu par la présente loi ou par la *Loi sur la corruption d'agents publics étrangers* ou l'en absout en vertu de l'article 730 et qui est convaincu, selon la prépondérance des probabilités, que des biens infractionnels sont liés à la perpétration de cet acte criminel ordonne que les biens infractionnels soient confisqués au profit :

(a) soit de Sa Majesté du chef de la province où les procédures relatives à l'infraction ont été engagées, si elles l'ont été à la demande du gouvernement de cette province et menées par ce dernier ou en son nom, pour que le procureur général ou le solliciteur général de la province en dispose conformément au droit applicable;

(b) soit de Sa Majesté du chef du Canada pour que le membre du Conseil privé de la Reine pour le Canada chargé par le gouverneur en conseil de l'application du présent alinéa en dispose conformément au droit applicable, dans tout autre cas.

<sup>24</sup> L'article 19 de la *Loi sur la protection d'espèces animales ou végétales sauvages et la réglementation de leur commerce international et interprovincial*, L.C. 1992, ch. 52 indique ce qui suit :

**19 (1)** Sur déclaration de culpabilité de l'auteur de l'infraction à la présente loi, le tribunal peut prononcer, en sus de la peine infligée, la confiscation au profit de Sa Majesté des objets retenus ou saisis ou du produit de leur aliénation.

appel à un avocat spécial pour obtenir des renseignements sur la liberté de la presse<sup>25</sup>. Ce pouvoir reflète une compréhension plus large du fait qu'un juge dans une procédure criminelle peut avoir besoin d'une expertise particulière pour déterminer les nuances d'une peine ou d'une ordonnance. Les modifications proposées dans le projet de loi S-241 exigent expressément que le défenseur des animaux possède une expertise en matière de bien-être des animaux, à condition qu'il soit : a) une personne choisie par l'autorité publique responsable du bien-être des animaux dans la province; b) un représentant d'une organisation non gouvernementale de la province qui fait la promotion du bien-être des animaux; c) un expert en science animale, en médecine vétérinaire ou en soins animaliers. Dans les trois cas, l'objectif est de s'assurer que le système juridique accorde la priorité au bien-être des animaux impliqués dans une infraction de captivité, ainsi qu'aux animaux d'espèces étroitement apparentées en possession du délinquant (p. ex. des lions et des tigres), lorsqu'il prend une décision ou une ordonnance de détermination de la peine.

Les articles 8 à 17 du projet de loi S-241 modifieraient la LPEAVSRCII pour interdire l'importation, l'exportation ou le transport interprovincial sans permis des espèces concernées. Les modifications comprendraient un cadre réglementaire pour la délivrance de permis individuels en ce qui concerne les nouvelles mises en captivité à des fins de conservation et de bien-être des animaux sauvages ou de recherche scientifique non dommageable. Ces articles instaureraient également un cadre réglementaire fédéral pour la délivrance de permis aux « organismes animaliers », comme les zoos, les aquariums et les réserves, dont les objectifs comprennent :

- promouvoir le bien-être des animaux non domestiqués;
- soutenir la conservation des espèces animales non domestiquées;
- offrir une réadaptation des animaux non domestiqués en détresse;
- offrir un refuge pour les animaux non domestiqués;
- effectuer des recherches scientifiques non nuisibles sur des animaux non domestiqués;
- participer à l'éducation publique concernant les animaux non domestiqués.

### *Effets concrets*

Bien que des préoccupations aient été soulevées quant au fait que le projet de loi S-241 vise à éliminer progressivement l'industrie zoologique, ce n'est pas son effet concret. Au lieu de cela, le projet de loi établit un cadre pour reconnaître les « organismes animaliers » désignés, afin que des organismes crédibles puissent poursuivre leurs activités et pour cibler uniquement les établissements qui ne respectent pas les normes supérieures en soins animaliers. Pour ceux qui

---

<sup>25</sup> Le paragraphe 448.01(4) du *Code criminel*, précité à la note 4, se lit comme suit :

(4) Le juge saisi de la demande pour le mandat, l'autorisation ou l'ordonnance a le pouvoir discrétionnaire de commettre d'office un avocat spécial chargé de présenter des observations qui sont dans l'intérêt de la liberté de presse et qui concernent les conditions prévues au paragraphe (3).

ne satisfont pas aux nouvelles normes, il est possible de fermer l'emplacement ou de déplacer des animaux.

Comme mentionné par le sénateur Peter Harder dans un discours le 5 mai 2022 :

[...] L'effet concret de ce projet de loi pourrait être, par exemple, de forcer les zoos privés à relocaliser, à leurs frais, les grands félins qu'ils gardent advenant qu'un de ces félins soit le fruit d'une reproduction illégale. En outre, si un exploitant organisait illégalement un spectacle de baleines, cela pourrait s'appliquer aussi à la relocalisation des baleines<sup>26</sup>.

Le projet de loi S-241 énonce les critères selon lesquels les « organismes animaliers » doivent être exemptés de l'interdiction prévue dans le projet de loi. Ces critères comprennent le respect des normes professionnelles les plus élevées en matière de soins des animaux, la protection des dénonciateurs pour les employés qui signalent des problèmes de bien-être des animaux, l'abstention d'activités qui présentent de façon inexacte ou dégradent les animaux sauvages en captivité, acquérir des animaux sauvages d'une manière qui a une incidence positive sur les populations d'espèces, et maintenir d'autres normes établies par le ministre en fonction des meilleures données scientifiques disponibles.

En conférant un statut juridique aux « organismes animaliers » crédibles, le projet de loi S-241 veille à ce que son interdiction et ses sanctions soient appliquées de façon sélective. Ces mesures témoignent d'une profonde préoccupation à l'égard de la protection des animaux et du traitement éthique, permettant aux animaux visés par des infractions d'être relocalisés dans des environnements appropriés. Comme c'est le cas pour de nombreuses lois qui interdisent les comportements contraires à l'éthique ou dangereux, le fait que cette loi ait un effet accessoire sur les droits de propriété ne confirme pas sa véritable nature et son essence en tant que loi pénale<sup>27</sup>. Rien dans la preuve extrinsèque ne suggère que les incidences sur l'industrie et les propriétaires dépassent le niveau des effets accessoires.

En conclusion, l'objectif principal du projet de loi est d'interdire l'importation et l'exportation, le transport interprovincial, la propriété, la garde, l'élevage en captivité et l'utilisation à des fins de divertissement de grands singes, d'éléphants et d'autres animaux désignés (sauf en conformité avec un permis fédéral ou, dans certains cas, un permis provincial) et d'établir les critères de délivrance de permis fédéraux. Les organismes devront s'y conformer sous peine d'une déclaration sommaire de culpabilité et d'une amende maximale de 200 000 \$. Les principaux effets juridiques et concrets de la loi s'harmonisent avec son objectif, qui est de réduire les risques moraux et sécuritaires associés à la garde en captivité d'espèces sauvages.

### *(B) Étape 2 : Classification*

---

<sup>26</sup> Canada, Parlement, Débats du Sénat (Hansard), 1re session, 44e législature, vol. 153, numéro 40 (5 mai 2022) à 16 h 20, en ligne : <[https://senCanada.ca/fr/content/sen/chamber/441/debates/040db\\_2022-05-05-f](https://senCanada.ca/fr/content/sen/chamber/441/debates/040db_2022-05-05-f)>.

<sup>27</sup> Québec (Procureur général) c. Canadian Owners and Pilots Association, 2010 CSC 39, au paragraphe 18 (par la juge en chef McLachlin : « De simples effets accessoires n'auront généralement pas d'incidence sur l'analyse du caractère véritable »).

Une fois le caractère véritable déterminé, la deuxième étape de l'analyse consiste à attribuer la « question » de la loi contestée à un chef de compétence en vertu de l'un ou l'autre des articles 91 ou 92 de la Constitution.

Les articles 2 à 7 du projet de loi S-241 relèvent de la compétence du Parlement d'utiliser le pouvoir pénal en matière de protection des animaux et de sécurité publique

Nous soutenons que les articles 2 à 7 du projet de loi S-241 relèvent du paragraphe 91(27) de la Constitution, qui confère au Parlement du Canada le pouvoir de légiférer sur :

27. La loi criminelle, sauf la constitution des tribunaux de juridiction criminelle, mais y compris la procédure en matière criminelle.

La Cour suprême n'a cessé d'insister sur le fait que la compétence en matière de droit criminel est la plus large et la plus souple de toutes les compétences législatives du Parlement<sup>28</sup>. En l'espèce, aucune définition plus large du droit pénal n'est requise pour appuyer la validité de cette loi. La question de la Loi, qui est d'interdire et de pénaliser les comportements dangereux et contraires à l'éthique, relève carrément de la portée traditionnelle du pouvoir fédéral en matière de droit pénal.

En règle générale, une loi peut être considérée comme relevant du droit criminel si elle comporte les trois éléments suivants :

(i) un objet valide de droit criminel (ii) assorti d'une interdiction et (iii) d'une sanction<sup>29</sup>.

Les articles 2 à 7 de la Loi satisfont à ces trois exigences. Comme expliqué ci-dessus, ces articles modifient le Code criminel afin d'interdire des comportements précis (p. ex. nouvelle propriété, garde, reproduction en captivité, utilisation aux fins de divertissement ou transport de grands singes, d'éléphants et d'autres animaux désignés (sauf conformément aux permis fédéraux ou provinciaux) et d'imposer des sanctions en cas de violation de ces interdictions (p. ex. déclaration sommaire de culpabilité et amende maximale de 200 000 \$).

Nous sommes d'avis que ces articles du projet de loi ont un objectif valide en matière de droit pénal. Selon les tribunaux, une loi est assortie d'un objectif de droit criminel si, de par son « caractère véritable », elle représente la réponse du Parlement à une menace de préjudice à l'intérêt public traditionnellement protégé par le droit pénal, comme la paix, l'ordre, la sécurité, la santé et la moralité, ou à un autre intérêt similaire<sup>30</sup>. Nous concluons que les interdictions établies par le projet de loi S-241 ont un objectif de droit criminel, protégeant plusieurs intérêts publics traditionnellement protégés par le droit criminel.

---

<sup>28</sup> Voir RJR-MacDonald, précité à la note 7, au paragraphe 28 (où le juge La Forest a écrit que « [c]ette compétence est de nature plénière et notre Cour en a toujours défini largement la portée. [...] notre Cour a pris soin de ne pas geler la définition à une époque déterminée ni de la restreindre à un domaine d'activité fixe »).

<sup>29</sup> Renvoi sur les armes à feu, précité à la note 8, au paragraphe 27; Renvoi sur la non-discrimination génétique, précité à la note 7, au paragraphe 67. Voir aussi Hogg, précité à la note 6, §18:2, « Definition of Criminal Law Power ».

<sup>30</sup> Renvoi sur la non-discrimination génétique, précité à la note 7, au paragraphe 68.

La protection de l'environnement, la protection de la sécurité publique et la prévention de la cruauté envers les animaux sont des objectifs d'intérêt public qui pourraient soutenir les lois adoptées en vertu du pouvoir du droit pénal<sup>31</sup>. Le *Code criminel* comprend plusieurs infractions liées au fait de blesser ou de tuer des animaux, y compris l'infraction de causer des souffrances inutiles aux animaux, prévue à l'alinéa 445.1(1)a). L'infraction est commise si une personne « volontairement cause ou, s'il en est le propriétaire, volontairement permet que soit causée à un animal ou un oiseau une douleur, souffrance ou blessure, sans nécessité<sup>32</sup> »

L'article 445.2 du *Code criminel*, adopté par le Parlement en 2019, porte sur les infractions liées à la captivité des baleines, des dauphins ou des marsouins, la protection de leur santé physique, de leur bien-être psychologique et de leur dignité contre les traitements cruels ou dégradants. Le projet de loi S-241 s'appuie sur ces dispositions pour offrir des protections semblables à un plus grand nombre d'espèces sauvages et assurer la sécurité publique en réglementant le traitement des animaux dangereux.

### La doctrine du double aspect

Même si les provinces ont des lois touchant les animaux sauvages en captivité (comme la protection contre la détresse en vertu des lois provinciales sur le bien-être des animaux ou des règlements concernant l'octroi de permis ou de licences aux zoos) qui relèvent de la compétence des législatures provinciales en matière de « propriété et de droits civils » en vertu du paragraphe 91(13) de la Constitution, cela n'invalide pas l'exercice valide du pouvoir en matière de droit pénal. En effet, selon la jurisprudence, les domaines qui relèvent, d'un point de vue et pour un objectif, de l'article 92 peuvent, selon un autre point de vue et pour un autre objectif, relever de l'article 91<sup>7</sup>. Ce principe est connu sous le nom de « doctrine du double aspect<sup>33</sup> ». « Historiquement, le droit constitutionnel canadien a permis passablement d'interaction et même de chevauchement en ce qui concerne les pouvoirs fédéraux et provinciaux<sup>34</sup> » en vue de privilégier « dans la mesure du possible, l'application régulière des lois édictées par les deux ordres de gouvernement<sup>35</sup>. »

Les gouvernements fédéral et provinciaux ont légiféré sur des questions liées aux animaux, couvrant divers domaines à l'intérieur de ces articles. La compétence fédérale est importante pour divers aspects du bien-être des animaux, y compris le droit pénal en matière de moralité, de commerce interprovincial et international (à noter, la LPEAVSRCII est à la fois une loi pénale et une loi commerciale), les normes d'abattage, les normes de salubrité des aliments et de

---

<sup>31</sup> Hogg, précité à la note 6, au paragraphe 18:2, citant *Ward c. Canada*, 2002 CSC 17, au paragraphe 53 (« [...]pour des raisons de paix publique, d'ordre, de sécurité, de santé et de moralité, la compétence fédérale en matière de droit criminel pourrait s'étendre aux interdictions d'abattage et au mode d'abattage d'animaux comme les phoques »).

<sup>32</sup> Code criminel, précité à la note 4, à l'alinéa 445.1(1)a).

<sup>33</sup> Hogg, précité à la note 6, §15:7 n. 2 (faisant référence à la doctrine du « double aspect » dans *Hodge v. The Queen* (1883), 9 App. Cas. 117); voir aussi le projet de loi S-241, précité à la note 1 au préambule, précité à la note 25 (nommant le « double aspect » de la compétence fédérale et provinciale partagée pour les animaux captifs non domestiques).

<sup>34</sup> *Le procureur général de l'Ontario c. SEFPO*, [1987] 2 RCS 2, par. 18.

<sup>35</sup> *Banque canadienne de l'Ouest c. Alberta*, 2007 CSC 22, par. 22. Voir aussi Renvoi sur les armes à feu, précité à la note 8.

santé<sup>36</sup>. En effet, le paragraphe 64(1) de la *Loi sur la santé des animaux* du gouvernement fédéral, qui est aussi une loi pénale, autorise la prise de règlements fédéraux pour le traitement sans cruauté des animaux dans leur mode de transport, ce qui s'appliquerait aux animaux vivant dans les zoos lorsqu'ils sont déplacés à l'intérieur et à l'extérieur du pays<sup>37</sup>. Le préambule du projet de loi S-241 reconnaît ce principe de compétence partagée<sup>38</sup>.

Les effets accessoires sur « la propriété et les droits civils » n'invalident pas les lois pénales dûment constituées. La province conserve son pouvoir de réglementation en ce qui concerne les dimensions de propriété des animaux. La doctrine du double aspect permet clairement qu'un sujet de compétence provinciale en matière de propriété puisse également être assujéti au pouvoir fédéral en matière de droit pénal.

En fait, pratiquement toutes les lois pénales concernent l'utilisation de biens; par exemple, les armes à feu sont des biens, les voitures conduites en état d'ébriété sont des biens, les maisons détruites par incendie criminel sont des biens, les produits de la criminalité sont des biens. Ce qui importe, c'est la caractéristique dominante ou le caractère véritable du droit (p. ex. le droit en ce qui a trait à la morale ou à la sécurité publique), plutôt que ce que le droit peut incidemment avoir. Le fait que le projet de loi S-241 aurait pour effet d'invalider des biens ne saurait invalider un droit criminel autrement valide sur le plan constitutionnel.

Comme l'a écrit Peter Hogg, éminent spécialiste en droit constitutionnel récemment disparu : [traduction] « Une grande partie du droit pénal est consacrée à la protection de la propriété privée<sup>39</sup>. » La protection peut être et est certainement souvent en faveur du propriétaire. Toutefois, la protection peut également nuire à un propriétaire lorsqu'il y a des problèmes avec la façon dont la propriété est exercée.

Les biens dans la province peuvent également relever de la compétence fédérale en ce qui a trait à la protection des animaux et à la conservation des espèces en vertu de la *Loi sur les espèces en péril* du gouvernement fédéral<sup>40</sup>. Dans une affaire récente, la Cour d'appel fédérale a examiné si le pouvoir d'émettre une ordonnance d'urgence relativement à une grenouille sur un terrain privé au Québec en vertu du paragraphe 80(4) de la *Loi sur les espèces en péril* relevait du pouvoir du Parlement en matière de droit criminel<sup>41</sup>. Dans cette affaire, le tribunal inférieur a conclu qu'il n'y avait « aucun doute » quant à la question de savoir si le sous-alinéa 80(4)c)(ii) « cherche à réprimer un “mal” au sens du droit criminel<sup>42</sup>. » En appel, la Cour d'appel fédérale a conclu que le pouvoir en matière de droit pénal invoqué pour appuyer l'ordonnance était semblable au concept du « mal », tel qu'il est énoncé dans l'affaire R. c.

---

<sup>36</sup> Voir l'annexe A.

<sup>37</sup> Voir par exemple la *Loi sur la santé des animaux*, LC 1990, ch. 21, sous-al. 64(1)(i)(ii) (confère le pouvoir d'adopter un règlement pour le traitement sans cruauté des animaux, notamment le transport des animaux dans les limites du Canada et à destination, ou en provenance du Canada).

<sup>38</sup> Projet de loi S-241, précité à la note 1 au préambule : « [Q]ue la question des animaux non domestiques vivant en captivité relève à la fois des pouvoirs fédéraux et provinciaux. »

<sup>39</sup> Hogg, précité à la note 6, §18:2.

<sup>40</sup> *Loi sur les espèces en péril*, LC. 2002, ch. 29.

<sup>41</sup> *Groupe Maison Candiac Inc c. Canada (Procureur général)*, [2020 CAF 88](#) [Groupe Maison, CAF].

<sup>42</sup> *Groupe Maison Candiac Inc c. Canada (Procureur général)*, [2018 CF 643](#), par. 102 [Groupe Maison, CF].

Hydro-Québec, où la Cour suprême du Canada a établi les critères du pouvoir fédéral en matière de droit criminel<sup>43</sup>. La Cour a précisément tenu les propos suivants :

Au vu de ce qui précède, je suis donc d'avis que la Cour fédérale n'a commis aucune erreur en concluant que le sous-alinéa 80(4)c(ii) cherche à réprimer un « mal » au sens où l'entend la jurisprudence de la Cour suprême, et qu'il n'y a pas de distinction à faire entre le « mal » visé dans l'affaire Hydro-Québec et celui démontré dans le présent dossier. » **Le devoir de prévenir l'extinction des espèces sauvages est une obligation morale, tout comme la protection de l'environnement. Le pouvoir en matière de droit pénal doit permettre au Parlement d'intervenir dans ces affaires, surtout lorsque le préjudice perçu est imminent**<sup>44</sup>.

La Cour a conclu que l'utilisation du décret d'urgence, y compris son application aux terres provinciales, ne contrevenait pas au partage des compétences<sup>45</sup>.

Plusieurs dispositions du *Code criminel* et d'autres lois fédérales prises sous l'autorité du paragraphe 91(27) ont des répercussions sur les droits en matière de propriété et les droits civils dans les provinces. Par exemple, les mesures indiquées dans le projet de loi 241 concernant le déplacement d'animaux sauvages impliqués dans des saisies, des activités d'élevage ou des activités sur scène illégales sont comparables, sur le plan juridique, aux mesures inscrites dans la LPEAVSRCII et dans le Code criminel en ce qui a trait à la saisie et à l'élimination de biens impliqués dans des crimes<sup>46</sup>.

La protection des animaux est donc un domaine visé par la doctrine du double aspect : les provinces ont le droit de légiférer dans ce domaine en vertu du paragraphe 92(13), tout comme le Parlement a le droit de le faire en ce qui a trait à la loi criminelle, conformément au paragraphe 91(27), ce qui est exactement le cas du projet de loi S-241. En d'autres termes, les lois provinciales et fédérales traitant des aspects différents d'un même sujet peuvent facilement et harmonieusement coexister et les lois fédérales ne prévaudront que si et quand elles sont compatibles avec les lois provinciales<sup>47</sup>.

### Les animaux de zoo ne sont pas des biens ordinaires dans une province

Les lois provinciales reconnaissent que les animaux constituent une forme unique de propriété, ce qui les protège contre la détresse<sup>48</sup>. Notamment, le Code civil du Québec en matière de

---

<sup>43</sup> Groupe Maison, CAF, précité à la note 41, par. 55; Voir aussi : Rebecca Kauffman, « Threatened Jurisdiction : Species at Risk and the Constitution » (2023) en ligne : <<https://canlii.ca/t/7n1qv>> aux pages 20 et 21.

<sup>44</sup> Groupe Maison, CAF, précité à la note 41, par. 55; Voir aussi : Kauffman, *ibid.*

<sup>45</sup> Groupe Maison, CAF, *ibid.*, par. 65; voir aussi : Kauffman, *ibid.*

<sup>46</sup> Précité aux notes 23 et 24.

<sup>47</sup> *Multiple Access Ltd. c. McCutcheon*, [1982] 2 RCS 161.

<sup>48</sup> Voir par exemple la *Loi de 2019 sur les services provinciaux visant le bien-être des animaux*, LO 2019, ch. 13, par. 15(1) (« Nul ne doit faire en sorte qu'un animal soit en détresse. »); *Prevention of Cruelty to Animals Act*, RSBC 1996, ch. 372, par. 9.1(2) (« A person responsible for an animal must not cause or permit the animal to be, or to continue to be, in distress. »); *Animal Protection Act*, RSA 2000, ch. A-41, par. 2(1.1) (« No person shall cause an animal to be in distress. »)

propriété contient la disposition suivante : « Les animaux ne sont pas des biens. Ils sont des êtres doués de sensibilité et ils ont des impératifs biologiques<sup>49</sup>. » Bien que les règles de propriété s'appliquent toujours à eux, il est clair que l'Assemblée législative a décidé en 2015 de leur accorder un statut spécial<sup>50</sup>. Les animaux sauvages, qu'ils vivent dans des installations accréditées ou non accréditées, n'ont qu'un statut de quasi-propriété<sup>51</sup>. L'intérêt pour leurs soins, parce qu'ils sont sensibles, qu'ils ont des besoins biologiques et qu'ils peuvent être en détresse, les rend plus que de simples biens et donc plus importants que les biens ordinaires dans une province. En effet, l'existence de lois criminelles et quasi criminelles contre la cruauté dans toutes les administrations canadiennes montre que les intérêts des animaux les distinguent des autres formes de biens légaux.

Les animaux des zoos sont particulièrement dignes d'intérêt à cet égard, car les zoos accrédités par l'AZA en Amérique du Nord fonctionnent selon un système de gestion collective dans lequel les animaux sont déplacés d'un zoo à un autre, sont « empruntés » ou « échangés » à des fins de reproduction et à d'autres fins<sup>52</sup>. Selon un expert en zoologie : [Traduction] « La gestion des animaux des zoos devient de plus en plus coopérative, collective et mondiale<sup>53</sup>. » Il existe maintenant une base de données mondiale sur la gestion des animaux, le Zoological Information Management System (ZIMS), qui vise à fournir à chaque animal un « passeport mondial », facilitant ainsi la collaboration et les prêts entre les zoos du monde entier<sup>54</sup>. Les animaux des zoos ne sont donc pas des biens ordinaires dans une province. Un animal qui vit dans un établissement, parfois pendant des décennies, peut très bien appartenir à un autre dans un pays différent<sup>55</sup>. Dans les grands zoos, beaucoup d'animaux entrent et sortent<sup>56</sup>. Donc, même s'ils sont « presque toujours la propriété de zoos », ces animaux ne sont « pas nécessairement [possédés] par les zoos dans lesquels ils sont gardés<sup>57</sup> ». Le zoo qui prête demeure officiellement propriétaire de l'animal<sup>58</sup>; cependant, certains membres de l'industrie croient que « la propriété n'est qu'un mot » dans un monde

---

<sup>49</sup> *Code civil du Québec*, Livre quatrième, Des biens, Disposition générale, 2015, c. 35, a. 1., art. 898.1.

<sup>50</sup> *Ibid.*, l'article 898.1 se poursuit ainsi : « Outre les dispositions des lois particulières qui les protègent, les dispositions du présent code et de toute autre loi relative aux biens leur sont néanmoins applicables. »

<sup>51</sup> Angela Fernandez, « Wild Animals as quasi-property » dans Elgar Concise Encyclopedia of Animal Law (à paraître); voir aussi Angela Fernandez, « Animals as Property, quasi-property or Quasi-Person » dans Brooks U Animal Law Fundamentals, en ligne : <<https://perma.cc/79GA-6XDK>>; Angela Fernandez, « Not Quite Property, Not Quite Persons : A 'Quasi' Approach for Nonhuman Animals » (2019) 5 *CJCL* 155.

<sup>52</sup> Voir Irus Braverman, *Zooland: The Institution of Captivity* (Stanford, CA : Stanford University Press, 2013), p. 11 [Zooland]. Voir aussi Irus Braverman, *Wildlife: The Institution of Captivity* (Stanford CA : Stanford University Press, 2015) et Irus Braverman, *Zoo Veterinarians: Governing Care on a Diseased Planet* (New York : Routledge, 2021).

<sup>53</sup> Braverman, *Zooland, ibid.*, p. 5.

<sup>54</sup> *Ibid.*, p. 107. Le ZIMS fonctionne sous [Life360](https://www.zoos.org/) depuis 2016. Voir l'introduction décrivant le transfert de Timmy le gorille du zoo de Cleveland au zoo du Bronx et au zoo de Louisville dans *ibid.* Une action infructueuse visant à empêcher le transfert de Timmy du zoo de Cleveland [traduction] « établit un précédent selon lequel les zoos peuvent envoyer des animaux d'une institution à l'autre », affirmant et légitimant ainsi le travail collectif des zoos nord-américains pour les années à venir ». *Ibid.*, p. 12.

<sup>55</sup> Bien que Timmy demeure la propriété du zoo de Cleveland (il a été acheté au zoo de Memphis en 1966), il a vécu dans d'autres zoos accrédités par l'AZA pendant plus de deux décennies. *Ibid.*, p. 138.

<sup>56</sup> Voir *ibid.* à la p. 120 (citation d'un registraire du zoo du Bronx : [Traduction] « Nous avons beaucoup d'animaux qui entrent et qui sortent... nous faisons beaucoup d'échanges avec d'autres établissements »).

<sup>57</sup> *Ibid.*, p. 138.

<sup>58</sup> *Ibid.*, p. 121.

où la gestion collective de l'AZA a « érodé le sens de la propriété institutionnelle des animaux du zoo<sup>59</sup> ».

Ces ententes de propriété ou de soins partagés deviennent pertinentes lorsqu'un problème de sécurité survient, comme ce fut le cas récemment lorsqu'un tigre né au zoo de Toronto est mort sous anesthésie lors d'une chirurgie dentaire au zoo de Cheyenne Mountain au Colorado, ce qui a entraîné une collaboration entre les deux zoos pour comprendre et prévenir des accidents semblables à l'avenir<sup>60</sup>. Comme le zoo de Toronto, le zoo de Cheyenne Mountain est accrédité par l'AZA<sup>61</sup>.

C'est dans ce monde de zoos accrédités par l'AZA que le projet de loi S-241 vise à réglementer et à restreindre les comportements, où les préoccupations particulières soulevées par la garde éthique et sécuritaire d'animaux sauvages en captivité ont longtemps influé sur le mode de réglementation et d'autoréglementation des intérêts de « propriété » des animaux, ainsi que sur les restrictions imposées par les lois pénales et commerciales du Canada.

Les articles 8 à 19 du projet de loi S-241 relèvent de la compétence du Parlement en matière de droit pénal et de restrictions fédérales en matière de commerce international et interprovincial

En vertu du paragraphe 91(2) de la Constitution, le Parlement a compétence exclusive sur la « réglementation du trafic et du commerce ». Cette compétence englobe deux domaines clés : La capacité du Parlement de légiférer sur des questions liées au commerce interprovincial et international et son vaste pouvoir de traiter des questions commerciales qui touchent l'ensemble du pays<sup>62</sup>.

Les modifications proposées aux articles 8 à 19 du projet de loi S-241 portent sur la LPEAVSRCII. Le principal effet juridique de ces articles du projet de loi est d'interdire l'importation et l'exportation et le transport interprovincial de grands singes, d'éléphants et d'autres animaux désignés (sauf en vertu d'un permis fédéral). Les lois qui le font relèvent de la compétence exclusive du Parlement pour réglementer le commerce international et interprovincial<sup>63</sup>. Le préambule du projet de loi S-241 reconnaît explicitement cette compétence en déclarant que « le Parlement peut adopter des **lois, y compris des lois pénales, pour régir le commerce international des animaux** [...]»<sup>64</sup>.

---

<sup>59</sup> *Ibid.*, p. 138.

<sup>60</sup> « [Tiger Born at Toronto Zoo Dies in Incident Involving Anesthesia](#) », Brooks Animal Law Digest : Canada Edition (30 août 2023).

<sup>61</sup> Association des Zoos et Aquariums, [membres accrédités par l'AZA](#). L'article 19 du projet de loi S-241, précité à la note 1, inclut le Conseil de gestion du zoo de Toronto comme l'un des sept zoos et aquariums désignés comme organismes animaliers admissibles, qui auraient un permis réputé. Les autres sont l'Assiniboine Park Zoo, la Calgary Zoological Society, le zoo de Granby, le Biodôme de Montréal, le Ripley's Aquarium of Canada et le Vancouver Aquarium.

<sup>62</sup> Guy Régimbald et al., « Constitutional Law : Division of Powers », *Halsbury's Laws of Canada*, réédition de 2019, p. 489 à 494.

<sup>63</sup> *Murphy v CPR*, [1958] SCR 626.

<sup>64</sup> Projet de loi S-241, précité à la note 1 au préambule [non souligné dans l'original].

Le Parlement a déjà exercé sa compétence exclusive en matière de commerce international et interprovincial dans le contexte de la protection des animaux. En 2019, par exemple, le Parlement a adopté le projet de loi C-68, Loi modifiant la Loi sur les pêches et d'autres lois en conséquence, qui comprenait des modifications du Sénat visant à restreindre le commerce international des baleines et des dauphins vivants, ainsi que des nageoires de requin<sup>65</sup>. Par exemple, ce projet de loi interdisait l'importation et l'exportation au Canada de nageoires de requin ou de parties de nageoires de requin séparées de la carcasse. La raison d'être du projet de loi C-68 ressemblait beaucoup à celle du projet de loi S-241, en ce qui concerne le commerce non durable des espèces sauvages, le gouvernement soulignant l'urgence de lutter contre la pratique destructrice de l'enlèvement d'ailerons de requin en raison de ses graves répercussions sur les populations mondiales de requins<sup>66</sup>.

Le gouvernement a aussi récemment introduit un règlement sur le commerce d'espèces animales et végétales sauvages qui interdira l'importation et l'exportation d'ivoire d'éléphant et de corne de rhinocéros à l'état brut à moins que les spécimens ne soient destinés à un musée ou à un zoo, utilisés à des fins de recherche scientifique ou à l'appui d'activités d'application de la loi<sup>67</sup>. L'un des objectifs déclarés de ces changements était de « contribuer à la conservation des éléphants et des rhinocéros en limitant la participation du Canada au commerce international d'ivoire d'éléphant et de corne de rhinocéros<sup>68</sup> ».

En modifiant la LPEAVSRCII, le projet de loi S-241 vise également à régler les problèmes urgents liés au bien-être et à la conservation de la faune, en limitant le commerce de certaines espèces sauvages comme les éléphants, où les captures et les importations au Canada peuvent compromettre le bien-être et nuire aux populations sauvages. Il invite également à interdire, par modification, le commerce de l'ivoire d'éléphant et de la corne de rhinocéros au Canada, ainsi que la collection de trophées de chasse d'éléphant et de rhinocéros<sup>69</sup>. Ces mesures visent à conserver les populations d'éléphants et de rhinocéros et à encourager des interdictions semblables dans d'autres pays<sup>70</sup>. De plus, le projet de loi S-241 reconnaît les effets néfastes du commerce mondial des espèces sauvages sur la biodiversité, l'extinction massive et le risque de zoonoses<sup>71</sup>.

Les modifications proposées s'harmonisent avec la compétence exclusive du Parlement en matière de restrictions fédérales au commerce international et interprovincial et reflètent l'engagement du Parlement à répondre aux préoccupations urgentes en matière de bien-être et de conservation de la faune.

---

<sup>65</sup> *Loi modifiant la Loi sur les pêches et d'autres lois en conséquence*, L.C. 2019, ch. 14.

<sup>66</sup> Pêches et Océans Canada, Communiqué de presse, « Le gouvernement du Canada interdit l'amputation des ailerons de requin » (20 juin 2019), en ligne : <<https://www.canada.ca/fr/peches-oceans/nouvelles/2019/06/le-gouvernement-du-canada-interdit-lamputation-des-ailerons-de-requin.html>>.

<sup>67</sup> *Règlement modifiant le Règlement sur le commerce d'espèces animales et végétales sauvages*, DORS/2023-241.

<sup>68</sup> La Gazette du Canada, Partie II, volume 157, numéro 24 : <<https://www.gazette.gc.ca/rp-pr/p2/2023/2023-11-22/html/sor-dors241-fra.html>>.

<sup>69</sup> Projet de loi S-241, précité à la note 1 au préambule [non souligné dans l'original].

<sup>70</sup> *Ibid.*

<sup>71</sup> *Ibid.*

## Conclusion :

En conclusion, le projet de loi S-241, la Loi de Jane Goodall, est fermement ancré dans le cadre constitutionnel du Canada. Il en va de même pour le projet de loi S-15 du gouvernement. Ces projets de loi portent sur des questions cruciales liées à la protection des animaux et à la sécurité publique, en utilisant à la fois la compétence fédérale en matière de droit pénal lié à la cruauté envers les animaux et à la sécurité publique et la compétence fédérale en matière de commerce international et interprovincial. Ces projets de loi sont conformes aux principes constitutionnels régissant l'exercice des pouvoirs fédéraux, ce qui en fait des mesures législatives valides et constitutionnelles.

Nous vous remercions de l'attention que vous accorderez à cette demande importante.

Meilleures salutations,

Irus Braverman  
Professeure de droit et d'études animales  
Université de l'État de New York à Buffalo  
Faculté de droit et département de géographie

Jessica Eisen  
Professeure agrégée de droit  
Université de l'Alberta  
Faculté de droit

Angela Fernandez  
Professeure titulaire  
Université de Toronto  
Faculté de droit et département d'histoire

Daphne Gilbert  
Professeure titulaire en droit  
Université d'Ottawa  
Faculté de droit

Jodi Lazare  
Professeure titulaire  
Université Dalhousie  
École de droit Schulich

Anna Su  
Professeure agrégée  
Université de Toronto  
Faculté de droit et département d'histoire

*\* Merci à Krystal-Anne Roussel, associée de recherche en droit animal à la Faculté de droit de l'Université de Toronto, pour son travail de préparation de cette lettre.*

## Annexe A :

1. *Loi modifiant le Code criminel et d'autres lois (fin de la captivité des baleines et des dauphins)*, L.C. 2019, ch. 11
2. *Loi modifiant le Code criminel (bestialité et combats d'animaux)*, L.C. 2019, ch. 17
3. *Loi modifiant la Loi sur les pêches et d'autres lois en conséquence*, L.C. 2019, ch. 14
4. *Loi sur la santé des animaux*, L.C. 1990, ch. 21
5. *Règlement sur la santé des animaux*, C.R.C., ch. 296, avec règlement modifiant le Règlement en 2019
6. *Règlement sur la salubrité des aliments au Canada, DORS/2018-108*, avec règlement modifiant le Règlement en 2022
7. *Loi sur les sanctions administratives pécuniaires en matière d'agriculture et d'agroalimentaire*, L.C. 1995, ch. 40
8. *Règlement sur les sanctions administratives pécuniaires en matière d'agriculture et d'agroalimentaire*, DORS/2000-187
9. *Loi sur les espèces en péril*, L.C. 2002, ch. 29
10. *Loi sur les pêches*, L.R.C. 1985, ch. F-14
11. *Loi sur la protection d'espèces animales ou végétales sauvages et la réglementation de leur commerce international et interprovincial*, L.C. 1992, ch. 52