

EVIDENCE

OTTAWA, Thursday, September 26, 2024

The Standing Senate Committee on Agriculture and Forestry met with videoconference this day at 9 a.m. [ET], to examine Bill C-275, An Act to amend the Health of Animals Act (biosecurity on farms); and in camera for consideration of a draft agenda (future business).

Senator Robert Black (*Chair*) in the chair.

[*English*]

The Chair: Good morning, everyone. It's great to see you here. I want to remind everyone in the room and our witnesses to consult the cards on the table for the guidelines about using our headsets and microphones to prevent audio feedback incidents. If you would please check that out, that would be much appreciated. That's to protect our colleagues who are doing the transcription and other activities. Thank you for your cooperation.

I would like to begin by welcoming our committee members, witnesses and those watching on the web. My name is Robert Black; I am a senator from Ontario, and I chair this committee. I will ask our senators to introduce themselves, starting with our deputy chair.

Senator Simons: Good morning, I'm Senator Paula Simons. I represent Alberta, and I come from Treaty 6 territory.

[*Translation*]

Senator Oudar: Good morning. Manuelle Oudar, division of La Salle.

[*English*]

Senator McNair: Good morning, I'm John McNair from New Brunswick.

[*Translation*]

Senator Dalphond: Good morning. Pierre Dalphond, division of De Lorimier, Quebec.

[*English*]

Senator Pate: Good morning. I'm Kim Pate, and I live here in the unceded, unsurrendered territory of the Algonquin Anishinaabeg.

Senator McBean: Good morning. I'm Marnie McBean from Ontario.

TÉMOIGNAGES

OTTAWA, le jeudi 26 septembre 2024

Le Comité sénatorial permanent de l'agriculture et des forêts se réunit aujourd'hui, à 9 heures (HE), avec vidéoconférence, pour étudier le projet de loi C-275, Loi modifiant la Loi sur la santé des animaux (biosécurité dans les exploitations agricoles); et à huis clos pour étudier un projet d'ordre du jour (travaux futurs).

Le sénateur Robert Black (*président*) occupe le fauteuil.

[*Traduction*]

Le président : Bonjour, tout le monde. Je suis heureux de vous voir. Je rappelle à toutes les personnes dans la salle et aux témoins de consulter les cartes sur la table pour connaître les lignes directrices sur l'utilisation des casques d'écoute et des microphones et sur la prévention des incidents de rétroaction acoustique. Je vous saurais gré d'y jeter un coup d'œil afin de protéger nos collègues qui s'occupent de la transcription et d'autres activités. Je vous remercie pour votre coopération.

Pour commencer, j'aimerais souhaiter la bienvenue aux membres du comité, aux témoins et aux personnes qui regardent la réunion sur le Web. Mon nom est Robert Black; je suis un sénateur de l'Ontario et le président du comité. J'invite les sénateurs à se présenter, en commençant par la vice-présidente.

La sénatrice Simons : Bonjour, je suis la sénatrice Paula Simons. Je représente l'Alberta et je viens du territoire visé par le Traité n° 6.

[*Français*]

La sénatrice Oudar : Bonjour. Manuelle Oudar, du Québec, division de La Salle.

[*Traduction*]

Le sénateur McNair : Bonjour, je suis John McNair, du Nouveau-Brunswick.

[*Français*]

Le sénateur Dalphond : Bonjour. Pierre Dalphond, division De Lorimier, au Québec.

[*Traduction*]

La sénatrice Pate : Bonjour, je suis Kim Pate et j'habite ici, sur le territoire non cédé de la nation algonquine anishinabe.

La sénatrice McBean : Bonjour, je suis Marnie McBean, de l'Ontario.

Senator Marshall: Elizabeth Marshall, Newfoundland and Labrador.

Senator Plett: Don Plett. I'm from Manitoba.

[Translation]

Senator Mégie: Marie-Françoise Mégie, Quebec. I'm replacing Senator Petitclerc.

[English]

Senator Muggli: Good morning. I'm Tracy Muggli from Saskatchewan, Treaty 6 territory.

The Chair: We continue our examination of Bill C-275, An Act to amend the Health of Animals Act (biosecurity on farms). We welcome the following witnesses, who are appearing as individuals: We have Angela Fernandez, Professor, Faculty of Law, University of Toronto, who is with us in the room; and online we have Jodi Lazare, Associate Professor of Law and Associate Dean (Academic), Dalhousie University. Welcome and good morning.

You will each have five minutes to make your presentations. At the end of four minutes, I will notify you. When you see two hands up, it means it is time to wrap it up. With that, the floor is yours, Ms. Fernandez.

Angela Fernandez, Professor, Faculty of Law, University of Toronto, as an individual: Good morning. Thank you for the opportunity to testify here today.

My name is Angela Fernandez, and I teach animal law at the Faculty of Law at the University of Toronto.

My knowledge of Bill C-275 is based on coverage of the bill's movement through the House of Commons and the Senate as reported in the Canadian *Animal Law Digest*. This is a service that provides bimonthly updates on Canadian animal law, which I supervise at the Faculty of Law at the University of Toronto.

In these stories, criticisms of the bill have focused on its exclusive applicability to individuals present on a farm "without lawful authority or excuse" to be there and its failure to apply to on-farm workers, when evidence shows that on-farm workers are the ones responsible for disease outbreaks. In other words, they are legally present; they are not illegally present. It's the legally present people who are the problem in terms of biosecurity.

This exclusion of on-farm workers and exclusive focus on those coming onto the property without a lawful reason to be there suggest that the bill is actually targeted at that latter group of people, that is, trespassers.

La sénatrice Marshall : Je suis Elizabeth Marshall, de Terre-Neuve-et-Labrador.

Le sénateur Plett : Je suis Don Plett et je viens du Manitoba.

[Français]

La sénatrice Mégie : Marie-Françoise Mégie, du Québec. Je remplace la sénatrice Petitclerc.

[Traduction]

La sénatrice Muggli : Bonjour, je suis Tracy Muggli, de la Saskatchewan, le territoire visé par le Traité n° 6.

Le président : Nous poursuivons notre examen du projet de loi C-275, Loi modifiant la Loi sur la santé des animaux (biosécurité dans les exploitations agricoles). Nous accueillons deux témoins à titre personnel. Mme Angela Fernandez, professeure à la Faculté de droit de l'Université de Toronto, est avec nous dans la salle. Mme Jodi Lazare, professeure agrégée de droit et vice-doyenne aux études, de l'Université Dalhousie, se joint à nous en ligne.

Vous disposerez de cinq minutes chacune pour faire votre déclaration préliminaire. Au bout de quatre minutes, je vous ferai un signal. Quand vous voyez deux mains levées, il est temps de conclure. Sur ce, je cède la parole à Mme Fernandez.

Angela Fernandez, professeure, Faculté de droit, Université de Toronto, à titre personnel : Bonjour. Je vous remercie de me donner l'occasion de m'adresser à vous aujourd'hui.

Je m'appelle Angela Fernandez. J'enseigne le droit animalier à la Faculté de droit de l'Université de Toronto.

Mes connaissances sur le projet de loi C-275 reposent sur les articles qui ont été publiés dans la revue canadienne *Animal Law Digest* à mesure que le projet de loi a avancé à la Chambre des communes et au Sénat. Je supervise ce service, qui est offert par la Faculté de droit de l'Université de Toronto. Deux fois par mois, il fait le point sur le droit animalier au Canada.

Dans ces articles, le projet de loi est critiqué principalement parce qu'il s'applique strictement aux personnes qui se trouvent dans une exploitation agricole « sans autorisation ou excuse légitime ». Par conséquent, il exclut les travailleurs agricoles. Pourtant, les données probantes montrent qu'en réalité, les éclosions de maladie sont attribuables aux travailleurs agricoles. Ces personnes se trouvent légalement, et non illégalement, sur les lieux. Autrement dit, ce sont les personnes qui se trouvent légalement sur les lieux qui posent un risque pour la biosécurité.

L'exclusion des travailleurs agricoles et l'attention exclusive sur les personnes qui pénètrent dans les exploitations agricoles sans raison légitime semblent indiquer que le projet de loi cible plutôt le deuxième groupe, c'est-à-dire les intrus.

There are two problems with this exclusive targeting of trespassers. First, if the bill is meant to target trespassers coming onto farms, then its title is misleading; it is not really about biosecurity on farms. You might ask what the big deal is about the mismatch between the title and the substance. In constitutional law, if you have a mismatch between the substance and what's sometimes called the purpose and effect of a statute, this can be called "colouring the law with a substitute purpose," a doctrine known in constitutional law as "colourability."

This constitutional law doctrine specifically describes a situation in which a statute has the formal trappings of being about a certain matter, but it is not really about that matter. This is a problem if that matter falls outside the jurisdiction of the government that is passing it — in this case, the federal government.

Peter Hogg, a pre-eminent constitutional law expert in Canada, explains colourability in the following way:

The courts are, of course, concerned with the substance of the legislation to be characterized and not merely its form. The "colourability" doctrine is invoked when a statute bears the formal trappings of a matter within jurisdiction, but in reality is addressed to a matter outside jurisdiction.

So that's the issue.

When looking at sections 91 and 92 of the Constitution Act, 1867, we ask what the "pith and substance" of a law is. That is to say, what is the matter to which the law relates, looking at both its purpose in terms of intrinsic and extrinsic evidence and also its effects?

With Bill C-275, there is ample evidence in the record — from parliamentary and Senate debate, as well as committee discussion — that the purpose and effects are to single out those who are unauthorized to be on a farm, ignoring the more significant biosecurity risks posed by those working lawfully on the farm, effectively targeting trespassers.

What's wrong with that? Trespass falls under provincial jurisdiction; it is a matter taken up in provincial statutes. That is because it is about protecting "Property and Civil Rights in the Province." That's classic provincial jurisdiction under section 92.13.

There can be overlap between provincial and federal jurisdiction. This is permitted and is called the "double aspect doctrine." You can have a provincial statute, and the one I pulled out for you to use as an example is the Animal Health Act in Ontario, which deals with biohazards relating to farm animals. But you can also have a federal law like the one in question

Le fait que le projet de loi cible exclusivement les intrus pose deux problèmes. D'abord, si l'objectif du projet de loi est d'agir contre les intrus qui pénètrent dans les exploitations agricoles, alors son titre est trompeur; le projet de loi ne concerne pas vraiment la biosécurité dans les exploitations agricoles. Vous pensez peut-être que la disparité entre le titre et le fond du projet de loi a peu d'importance. Or en droit constitutionnel, quand le fond d'une loi ne concorde pas avec son objet et son effet, on dit parfois qu'il y a détournement de l'objet de la loi. C'est ce qu'on appelle la théorie du « détournement de pouvoir ».

Cette théorie de droit constitutionnel décrit spécifiquement une situation où une loi qui semble porter sur un sujet particulier porte en réalité sur un autre sujet. Cela pose problème lorsque le sujet ne relève pas de la compétence du gouvernement qui adopte la loi — en l'occurrence, le gouvernement fédéral.

Peter Hogg, un prééminent spécialiste du droit constitutionnel canadien, explique le détournement de pouvoir en ces termes :

Les tribunaux s'intéressent, bien entendu, au fond de la loi à qualifier et non simplement à sa forme. On invoque la théorie du « détournement de pouvoir » lorsqu'une loi semblant porter sur un sujet relevant de la compétence d'un gouvernement porte en réalité sur un sujet qui ne relève pas de cette compétence.

Voilà le problème.

Lorsqu'on examine les articles 91 et 92 de la Loi constitutionnelle de 1867, il faut se demander quel est le « caractère véritable » de la loi. Autrement dit, sur quel sujet la loi porte-t-elle; quel est son objet, d'après les preuves intrinsèques et extrinsèques; et quel est son effet?

Dans le cas du projet de loi C-275, des preuves abondantes provenant des débats à la Chambre des communes et au Sénat, ainsi que des discussions des comités, montrent qu'il a pour objet et pour effet de cibler exclusivement les personnes qui pénètrent dans des exploitations agricoles sans autorisation. Le projet de loi ignore les risques pour la biosécurité plus importants que posent les travailleurs qui se trouvent légalement sur les lieux. De facto, le projet de loi cible les intrus.

Quel est le problème? C'est que l'intrusion relève de la compétence des provinces. Conformément à l'article 92.13, ce sont les provinces qui adoptent les lois à ce sujet puisqu'il s'agit de protéger la « propriété et les droits civils dans la province ».

Il peut y avoir chevauchement des compétences provinciales et fédérales. C'est ce qu'on appelle la « théorie du double aspect ». Il peut y avoir une loi provinciale — comme la Loi sur la santé animale de l'Ontario, qui porte sur les risques biologiques relatifs aux animaux d'élevage —, ainsi qu'une loi fédérale comme celle dont il est question ici. Ce chevauchement est

here. That's okay, and federal jurisdiction is okay under the criminal law power, which is section 91.27, because criminal law can cover health and public safety, but what's not okay is to have a law that says it is about biosecurity but is really not, and actually it is about something that falls squarely within provincial jurisdiction — property and civil rights.

If the law is not about biosecurity, despite the fact that the word is in the title, that would put the government in the unenviable position of authoring a colourable attempt to interfere with the provincial law of trespass under section 92.13. If the record shows — as it does here — that the purpose and effects of the law are not in pith and substance about biosecurity, then that's going to be a problem.

In sum, then, the federal government can approach the health of animals in its act as encompassing biosecurity, but the amendments must actually be directed effectively at that problem and not be about other problems facing farmers, relating to activists and those who occupy farms and so on. Thank you.

The Chair: Thank you. Now we will hear from Ms. Lazare.

Jodi Lazare, Associate Professor and Associate Dean (Academic), Dalhousie University, As an Individual: It is a privilege to be here, thank you.

My name is Dr. Jodi Lazare. I am an associate professor at the Schulich School of Law at Dalhousie, where, since 2014, I have taught the mandatory constitutional law course and, since 2017, a seminar called Animals and the Law.

I previously held a research grant from the Social Sciences and Humanities Research Council of Canada to study and publish on the constitutional dimensions of animal rights advocacy and farm trespass laws.

I will use my time here to touch on my primary concern with the proposed bill. As I said in the House committee almost a year ago, it might not correspond with the constitutional division of powers; the bill in its current form might well be outside the jurisdiction of the federal government.

Some of the discussions about this bill have suggested that statutory consistency across provincial jurisdictions is a worthwhile goal. I agree. Uniform federal legislation would often be more efficient and effective than a patchwork of different provincial laws. However, as we have just heard, the

acceptable, et puisque la santé et la sécurité publique sont des sujets qui relèvent du droit criminel, le gouvernement fédéral a le pouvoir d'adopter des dispositions en la matière en vertu de l'article 91.27. Ce qui n'est pas acceptable, c'est qu'une loi donne l'apparence de porter sur la biosécurité alors qu'elle porte en réalité sur un sujet qui relève indubitablement de la compétence des provinces, à savoir la propriété et les droits civils.

Si la loi ne concerne pas la biosécurité, malgré l'utilisation de ce terme dans son titre, le gouvernement se trouve dans la position peu enviable d'être l'auteur d'une tentative de détournement de pouvoir; il tente d'empiéter sur la compétence des provinces en matière d'intrusion aux termes de l'article 92.13. Si les preuves montrent, comme c'est le cas ici, que le caractère véritable de la loi — son objet et son effet — n'est pas la biosécurité, il y aura des problèmes.

En résumé, le gouvernement fédéral peut traiter de la santé des animaux dans son projet de loi sur la biosécurité, mais ce projet de loi doit être modifié de sorte qu'il s'attaque réellement à cet enjeu et non à d'autres problèmes que les activistes, les personnes qui occupent des exploitations agricoles et d'autres posent aux agriculteurs. Merci.

Le président : Je vous remercie. Je donne maintenant la parole à Mme Lazare.

Jodi Lazare, professeure agrégée et vice-doyenne aux études, Université Dalhousie, à titre personnel : Merci, c'est un privilège pour moi d'être ici.

Je m'appelle Jodi Lazare. Je suis professeure agrégée à l'École de droit Schulich de l'Université Dalhousie. Depuis 2014, je donne le cours obligatoire de droit constitutionnel, et depuis 2017, je dirige un séminaire à propos des animaux et de la loi.

J'ai précédemment reçu une bourse du Conseil de recherches en sciences humaines du Canada pour étudier les aspects constitutionnels de la défense des droits des animaux et des lois sur l'intrusion dans les exploitations agricoles, et pour rédiger des articles à ce sujet.

Je vais utiliser le temps dont je dispose aujourd'hui pour parler de ma principale préoccupation à l'égard du projet de loi. Comme je l'ai dit au comité de la Chambre des communes il y a près d'un an, le projet de loi pourrait ne pas respecter la répartition constitutionnelle des pouvoirs; dans sa forme actuelle, il se peut qu'il ne relève pas de la compétence du gouvernement fédéral.

Certaines discussions sur le projet de loi ont laissé entendre que l'uniformité des lois provinciales est un objectif louable. Je suis d'accord. Une loi fédérale qui s'appliquerait de manière uniforme serait, dans bien des cas, plus efficace qu'une mosaïque de lois provinciales distinctes. Cependant, comme on vient de

nature of Canada's constitutional structure means that it is not always possible to have consistency across provinces, and the federal government can't force consistency if it is acting outside its area of jurisdiction.

I understand that this bill purports to improve biosecurity on farms, that it is in some part maybe about protecting animals and food safety, but it has also been stated very clearly, as we've heard, that this bill is primarily about trespass. In light of those statements, I will take you through my thinking on the constitutional issues here, similar to Professor Fernandez.

In determining whether a law was properly adopted by a particular level of government, courts look at what the law actually does. They look at a law's purpose and its effects to uncover what is known as its pith and substance or dominant feature. Courts might look at the context of the adoption of the law, perhaps the current events motivating its introduction — those are certainly relevant here — and at speeches, debates or hearings like this one, all of which, in the present case, clearly suggests that this bill is not, in its dominant feature, about protecting biosecurity. That is because, in addition to what has already been said about it being a trespass bill, and as this committee has already heard, biosecurity threats on farms are not in fact driven by trespassers, protesters, activists or people without lawful authority to be on the farm.

You've heard that the Canadian Food Inspection Agency, or CFIA, records show that there is no documented evidence or instances of an activist or trespasser introducing disease onto a farm and that the greatest risks to animals are transmitted from farm to farm, from workers, suppliers, machinery, et cetera, going between farms, from birds, wildlife — in other words, not from people who are present illegally.

From a constitutional perspective, in my view and as has been repeated here, this is a trespass bill that may or may not, based on the evidence, have incidental or secondary effects on biosecurity. It is quite clear that this bill is about shutting down activism and trespass, about protecting animal agriculture. In fact, it has been explicitly stated a few times now that this bill is about the protection of private property. As we heard and as we know, these things fall under the provincial jurisdiction over property and civil rights. Legislation governing private property is not, in other words, part of the federal government's tool box, so to speak.

l'entendre, étant donné la nature de la structure constitutionnelle du Canada, il n'est pas toujours possible d'assurer la cohérence entre les provinces, et le gouvernement fédéral ne peut pas imposer la cohérence quand il agit en dehors de ses champs de compétence.

Je comprends que le projet de loi est censé améliorer la biosécurité dans les exploitations agricoles et qu'il concerne, dans une certaine mesure, la protection des animaux et la sécurité alimentaire. Toutefois, on a aussi dit très clairement que le projet de loi portait principalement sur l'intrusion. À la lumière de ces affirmations, je vais vous présenter mes réflexions sur les questions constitutionnelles qui se posent ici, comme la professeure Fernandez vient de le faire.

Pour établir si une loi a été adoptée comme il se doit par un ordre particulier de gouvernement, les tribunaux examinent ce que la loi fait réellement. Ils examinent l'objet et les effets de la loi pour découvrir ce que l'on appelle son « caractère véritable » ou sa caractéristique principale. Ils peuvent examiner le contexte de l'adoption d'une loi, comme les événements récents qui ont motivé sa proposition — c'est certainement pertinent ici —, ainsi que les discours, les débats ou les séances comme celle-ci. Dans le cas qui nous occupe, tous ces éléments indiquent clairement que la caractéristique principale de ce projet de loi n'est pas la protection de la biosécurité. En effet, outre ce qui a été dit sur le fait qu'il s'agit d'un projet de loi sur l'intrusion, comme le comité l'a déjà entendu, les menaces pour la biosécurité dans les exploitations agricoles ne sont à vrai dire pas le fait d'intrus, de manifestants, d'activistes ou de personnes sans autorisation légitime de se trouver sur les lieux.

Comme vous l'avez déjà entendu, les dossiers de l'Agence canadienne d'inspection des aliments, ou l'ACIA, montrent qu'il n'y a pas de preuve documentée de cas où un activiste ou un intrus aurait fait entrer une maladie dans une exploitation agricole, et que les plus grands risques pour les animaux sont les maladies transmises d'une ferme à l'autre, par les travailleurs, les fournisseurs, la machinerie, et cetera, ainsi que par les oiseaux et les animaux sauvages. Autrement dit, les maladies ne sont pas transmises par des personnes qui se trouvent illégalement sur les lieux.

D'un point de vue constitutionnel, il s'agit donc, à mon avis et comme on l'a répété ici, d'un projet de loi sur l'intrusion, intrusion qui peut ou non, sur la base des données probantes, avoir des effets accessoires ou secondaires sur la biosécurité. Il est indubitable que le projet de loi vise à mettre un terme à l'activisme et à l'intrusion, ainsi qu'à protéger la production animale. De fait, il a été affirmé explicitement à quelques occasions déjà que le projet de loi concernait la protection de la propriété privée. Comme on l'a entendu et comme on le sait, ces enjeux relèvent de la compétence des provinces puisqu'ils touchent la propriété et les droits civils. En d'autres mots, les lois visant à protéger la propriété privée ne font pas partie de la « boîte à outils » du gouvernement fédéral.

The fact is that all provinces have trespass laws. Some have laws specific to trespass on farms, although one of those was recently struck down in part. In fact, P.E.I.'s legislation contains some of the exact same wording as this bill and has not been subject to any constitutional questioning.

I want to be clear here. I'm not suggesting that Parliament cannot legislate to protect public health and safety and biosecurity on farms. Parliament certainly can do this, probably under the criminal law. My submission, rather, is that as it is currently written, that is not what this bill does, because it does not actually target the most likely sources of biosecurity risks according to the CFIA. Thank you.

The Chair: Thank you very much. We will proceed now with questions from senators. Again, senators, you will have five minutes for the questions and answers. When we get to a minute, I will put my hand up again. With that, we will start with our deputy chair, Senator Simons.

Senator Simons: Thank you very much to both of our witnesses for those very cogent analyses. I ask this question to each of you: Do you think that the colourability and jurisdictional issues are acute enough that if someone went to court to challenge the laws on constitutionality, that would be a good faith challenge?

Ms. Fernandez: Yes, I think it would be a good faith challenge. There would be quite a lot of support for doing that. It is not a slam dunk. Legal analyses never are a slam dunk, and the devil is always in the details, but there is a real risk, I think, for the government to do this and that it could very well be strongly challenged.

Ms. Lazare: There is case law where governments have said things in committees and in parliamentary debates about what a law is trying to do but then put it in other terms, as Professor Fernandez has suggested is happening here and as I think is happening here as well. Courts will look behind the purported name or function of a law to see why it was adopted, what its actual effects are, what its practical effects are, and they have struck down ultra vires or invalid legislation on that basis. Yes, absolutely, I think there are definitely grounds here for a successful challenge.

Senator Simons: I will ask this question of Professor Fernandez: In our Tuesday hearings, we heard testimony that none of the biosecurity protocols in Canada are legally required and that they are voluntary. Sometimes producer associations will have their own codes of conduct, but there is nothing in Canadian law that makes those biosecurity protocols legally binding, nor is it incumbent on farmers to report outbreaks of

Le fait est que toutes les provinces ont des lois sur l'intrusion. Quelques-unes ont des lois portant spécifiquement sur les intrusions dans les exploitations agricoles, bien qu'une de ces lois vienne d'être abolie. D'ailleurs, le projet de loi contient des dispositions identiques à celles de la loi de l'Île-du-Prince-Édouard, et la constitutionnalité de cette loi n'a jamais été contestée.

Je tiens à préciser que je ne veux pas dire que le Parlement ne peut pas légiférer pour protéger la santé publique, la sécurité et la biosécurité dans les exploitations agricoles. Le Parlement peut certainement le faire, probablement en vertu du Code criminel. Je pense plutôt que ce n'est pas ce que fait le projet de loi dans son libellé actuel puisqu'il ne cible pas ce que l'ACIA considère comme les sources les plus probables de risque en matière de biosécurité. Merci.

Le président : Merci beaucoup. Nous passons maintenant aux questions des sénateurs. Chers collègues, je vous rappelle que vous disposez de cinq minutes pour les questions et les réponses. Quand il vous restera une minute, je lèverai la main. Nous allons commencer par la vice-présidente, la sénatrice Simons.

La sénatrice Simons : Merci beaucoup aux deux témoins pour leurs analyses très convaincantes. J'ai une question pour vous deux. À votre avis, la gravité des questions de compétence et de détournement de pouvoir est-elle telle que si quelqu'un contestait la constitutionnalité de la loi devant les tribunaux, cette contestation serait considérée comme étant de bonne foi?

Mme Fernandez : Oui, je pense que ce serait une contestation de bonne foi. Il y aurait beaucoup de motifs de ce faire. Le résultat ne serait pas garanti. Les résultats des analyses juridiques ne sont jamais garantis; le diable se cache toujours dans les détails. Toutefois, selon moi, le gouvernement court un risque réel; il est fort probable que la loi fasse l'objet de contestations bien fondées.

Mme Lazare : On trouve dans la jurisprudence des exemples de projets de loi dont le libellé ne concordait pas avec l'objectif présenté par le gouvernement durant des réunions de comités et des débats parlementaires. La professeure Fernandez a laissé entendre que c'est ce qui se passe ici; je le crois aussi. Les tribunaux examinent les raisons pour lesquelles un projet de loi a été adopté, au-delà de son titre ou de l'objectif déclaré; ils examinent ses effets réels et concrets. Ils ont abrogé des lois parce qu'elles étaient ultra vires ou invalides. Oui, je suis convaincue qu'il y a suffisamment de motifs pour qu'une contestation réussisse.

La sénatrice Simons : Ma prochaine question s'adresse à la professeure Fernandez. D'après les témoignages que nous avons reçus mardi durant notre réunion, les protocoles de biosécurité en place au Canada n'ont pas force de loi; ils sont volontaires. Certaines associations de producteurs adoptent leurs propres codes de conduite, mais aucune disposition législative canadienne ne donne force de loi aux protocoles de

infectious disease on their farms. There is no legal requirement that they tell anybody.

In such circumstances, you could imagine a scenario where if this bill were to pass, somebody might be charged under the terms of the bill and receive, potentially, a very high penalty for trespass that allegedly creates a biosecurity risk, but at the same time, that farm is not required to have any biosecurity protocols, nor is that farmer required to report if there is an outbreak. Do you think that would make the colourability issue more acute?

Ms. Fernandez: Yes, that's very interesting. I didn't have a chance to watch the Tuesday hearings, so I'm not sure exactly what was said, although we did take a quick look at the testimony just before.

The fact that the measures are voluntary for farm animals — as you on this committee would know, most of the practice for farm animals is of that voluntary sort because the codes, the National Farm Animal Care Council, or NFACC, are not legislatively passed. They're not really laws; they are recommendations or codes or things like that. The way it is for biosecurity is quite in keeping with that.

Do I think that is a good idea? No, I don't think so. I think that you should have something that's legally required, but the right way to do that would be to have a biosecurity bill that really is a biosecurity bill, one that would require farms to do things like, as you say, report when there is an incident within 24 hours or 72 hours or whatever it is that experts on that would recommend.

All of that argument is to say yes. But an amendment to the Health of Animals Act is not really the way to do this. The Health of Animals Act is not really about that. It's not going to take care of your biosecurity risk because it is not targeting the source of the risk.

Senator Simons: What I am worried about is the hypocrisy of saying that the intruder has broken a law that the farmer is not obligated to follow.

Ms. Fernandez: Yes, I get that, but there are lots of inconsistencies between different rules and regulations and things. I would think that if you want to go after the inconsistency, you would want to do it directly. The problem with this is that it is doing something completely differently. It's not even biosecurity; it's doing it indirectly. There is also this role in constitutional law that you can't do something indirectly that you can't do directly. So, yes, you would want to think

bio-sécurité. De plus, les agriculteurs ne sont pas tenus de déclarer les éclosions de maladie infectieuse dans leurs exploitations agricoles. Aucune loi ne les oblige à les signaler à qui que ce soit.

Ainsi, si le projet de loi est adopté, une personne pourrait être condamnée en vertu de la loi et elle pourrait être frappée d'une peine très sévère pour avoir commis un acte d'intrusion qui poserait un risque pour la biosécurité. En même temps, l'exploitation agricole n'est pas tenue de mettre en place un protocole de biosécurité, et s'il y a éclosion, l'agriculteur n'est pas tenu de la déclarer. D'après vous, cette situation aggrave-t-elle le problème de détournement de pouvoir?

Mme Fernandez : Oui, c'est très intéressant. Je n'ai pas eu l'occasion de suivre les délibérations de mardi, alors je ne sais donc pas exactement ce qui a été dit, bien que nous ayons jeté un coup d'œil rapide aux témoignages juste avant.

Le fait que les mesures soient volontaires pour les animaux de ferme — comme vous le savez à ce comité, la plupart des pratiques pour les animaux de ferme sont volontaires, car les codes, le Conseil national pour les soins aux animaux d'élevage, ou CNSAE, n'ont pas été légalement adoptés. Ce ne sont pas vraiment des lois; ce sont des recommandations, des codes ou des choses de ce genre. La façon de procéder pour la biosécurité est tout à fait conforme à cela.

Est-ce que je pense que c'est une bonne idée? Non, je ne le crois pas. Je pense que vous devriez avoir une obligation légale, mais la bonne façon de procéder serait d'avoir un projet de loi sur la biodiversité qui soit réellement un projet de loi sur la biosécurité, un projet de loi qui obligera les fermes à faire des choses telles que, comme vous l'avez dit, signaler un incident dans les 24 heures ou 72 heures ou tout autre délai recommandé par les experts.

Tout cela pour dire oui. Mais une modification à la Loi sur la santé des animaux n'est pas vraiment le moyen d'y parvenir. La Loi sur la santé des animaux ne vise pas vraiment à faire cela. Elle ne s'occupera pas de votre risque en matière de biosécurité parce qu'elle ne cible pas la source du risque.

La sénatrice Simons : Ce qui m'inquiète, c'est l'hypocrisie de dire que l'intrus a enfreint une loi que l'agriculteur n'est pas tenu de respecter.

Mme Fernandez : Oui, je comprends, mais il y a de nombreuses incohérences entre différentes règles et différents règlements. Je pense que si vous voulez corriger les incohérences, il faut le faire directement. Le problème, c'est que cela fait quelque chose de complètement différent. Il ne s'agit même pas de biosécurité, mais d'une mesure indirecte. Le droit constitutionnel stipule également que l'on ne peut pas faire quelque chose indirectement que l'on ne peut pas faire

about consistencies, but you would not want to think about it via an amendment to the Health of Animals Act.

The Chair: Thank you.

Senator Plett: Thank you to the witnesses. I have a few comments before I ask a question. Of course, it is entirely incorrect that farmers, veterinarians and producers are not required to report diseases. There are 51 animal diseases that they have an absolute legal obligation to report. For people to say they are not obligated to report is directly false.

Professor Fernandez, at the start of your comments you said that it is a fact — I don't want to put words in your mouth here — that the security risks or the diseases have been proven to have come from people legally on the farm as opposed to people illegally on the farm. Of course, there is no proof that this is the case, either. Since it cannot possibly be proven that it has come from off the farm, there is no proof that it has not. So let's at least stick to the facts there.

The producers, the CFIA and the farming industry are trying to put protocols into place that help save the farms from getting diseases.

In my 15 and a half years here in the Senate, I have never been part of a bill where the opponents to a bill have not managed to find a lawyer who says it is unconstitutional, yet we have lawyers who have been passing these bills over in the other place and here. In fact, this bill was voted in favour of by all Conservatives and 133 Liberals. I'm sure there were a few lawyers in that crowd who believe this bill is constitutional. So let's deal with the bill properly, and if it is unconstitutional, it will be declared unconstitutional at some point. That doesn't mean we should not be doing our jobs today.

The bill specifically focuses on biosecurity issues. Given that animal diseases can cross provincial borders and impact international trade, don't you think it is reasonable for the federal government to have a role in preventing these biosecurity threats? How do you reconcile your claim of unconstitutionality with the fact that the federal government already regulates biosecurity under the Health of Animals Act, which this bill seeks to amend?

That is for either of the witnesses; I'm happy to hear from you. I addressed Professor Fernandez more directly, possibly, but I am willing to hear from either one of you.

directement. Donc, oui, il faut penser aux incohérences, mais il ne faut pas le faire par l'entremise d'une modification à la Loi sur la santé des animaux.

Le président : Je vous remercie.

Le sénateur Plett : Je remercie les témoins. J'ai quelques observations à faire avant de poser une question. Bien entendu, il est tout à fait faux que les agriculteurs, les vétérinaires et les producteurs ne sont pas tenus de déclarer les maladies. Il y a 51 maladies animales qu'ils doivent légalement déclarer. Les gens ont tort de dire qu'ils ne sont pas obligés de déclarer les maladies.

Madame Fernandez, au début de vos remarques, vous avez dit que c'est un fait — je ne veux pas vous prêter de propos —, qu'il a été prouvé que les risques pour la sécurité ou les maladies proviennent de personnes qui sont allées légalement dans l'exploitation plutôt qu'illégalement. Bien entendu, rien ne prouve que c'est le cas. Puisqu'il est impossible de prouver que les maladies proviennent de l'extérieur de la ferme, il n'y a aucune preuve que ce n'est pas le cas. Tenons-en nous aux faits.

Les producteurs, l'ACIA et l'industrie agricole tentent de mettre des protocoles en place pour éviter qu'il y ait des maladies dans les exploitations.

Au cours de mes 15 années et demie au Sénat, je n'ai jamais participé à un projet de loi où les détracteurs du projet de loi n'ont pas réussi à trouver un avocat pour le déclarer inconstitutionnel. Pourtant, nous avons des avocats qui adoptent ces projets de loi dans l'autre enceinte et ici. En fait, tous les conservateurs et 133 libéraux ont voté en faveur de ce projet de loi. Je suis certain qu'il y avait quelques avocats parmi eux qui pensent que ce projet de loi est constitutionnel. Étudions adéquatement le projet de loi et, s'il est inconstitutionnel, il sera déclaré inconstitutionnel à un moment ou à un autre. Cela ne signifie pas que nous ne devrions pas faire notre travail aujourd'hui.

Le projet de loi met précisément l'accent sur les problèmes de biosécurité. Étant donné que les maladies animales peuvent traverser les frontières provinciales et avoir une incidence sur le commerce international, ne pensez-vous pas qu'il soit raisonnable que le gouvernement fédéral assume un rôle pour prévenir ces menaces à la biosécurité? Comment expliquez-vous votre allégation selon laquelle le projet de loi est inconstitutionnel et le fait que le gouvernement fédéral réglemente déjà la biosécurité en vertu de la Loi sur la santé des animaux, ce que ce projet de loi vise à modifier?

La question s'adresse à l'un ou l'autre des témoins. Je suis ravi d'entendre ce que vous avez à dire. Je m'adresse plus directement à Mme Fernandez, mais je suis disposé à entendre l'une ou l'autre d'entre vous.

Ms. Fernandez: Biosecurity threats across borders — absolutely. We went through COVID-19; we all know how that works. I think the point is to ask how we effectively target that. If you really want to effectively target it, shouldn't it be a biosecurity bill? And it shouldn't be specific to farm animals, right?

I was talking to my students yesterday before coming here, and one student said that his parents have a vineyard and they have to be very careful about diseases coming onto the vineyard and affecting the grapes, et cetera. So the people who work there and anyone who comes to visit have to put their boots in the disinfectant and follow the protocols. So people recognize that these are things you need to do.

The point is that in this amendment to the Health of Animals Act, would you say it is already regulating biosecurity? I would be interested to see the provisions for that because there is some mention of it when it comes to hatcheries, but it is not really extensively in there as far as I could see, in any event. Perhaps Professor Lazare might have something to add to that.

Ms. Lazare: Sure. We've all filled out customs forms that ask if we have been on a farm in the 14 days prior to crossing the border. That's a legitimate exercise of the federal government's jurisdiction over, say, international trade, commerce and borders, generally.

Do I stop now?

The Chair: You have 40 seconds.

Senator Plett: Please be quick because I want to address that.

Ms. Lazare: I was going to say that other than that, to my knowledge, the federal government does not actually create biosecurity standards for on-farm protocols. There is a patchwork of provincial and federal laws and guidelines and some voluntary industry guidelines — we heard reference to the NFACC codes — but there is no —

Senator Plett: Then, professor, let's improve the bill; let's not throw the bill out. You may well be right, and maybe we should do more.

Ms. Lazare: Absolutely.

Senator Plett: But both of you have said the bill doesn't do enough, so let's improve it. Let's suggest some amendments. Don't say it's unconstitutional and throw out the baby out with the bathwater. Let's improve it.

I will go on the second round, please.

Mme Fernandez : Les menaces à la biosécurité transfrontalières — absolument. Nous avons traversé la pandémie de COVID-19; nous savons tous comment cela fonctionne. Je pense qu'il faut se demander comment cibler efficacement ces menaces. Si vous voulez les cibler efficacement, ne devrait-on pas avoir un projet de loi sur la biosécurité? Et il ne devrait pas porter uniquement sur les animaux de ferme, n'est-ce pas?

Je discutais avec mes étudiants hier avant de venir ici, et l'un d'eux a dit que ses parents avaient un vignoble et qu'ils doivent faire très attention aux maladies qui s'y introduisent et qui peuvent avoir une incidence sur le raisin, etc. Donc, les travailleurs et les visiteurs doivent mettre leurs bottes dans le désinfectant et suivre les protocoles. Les gens reconnaissent donc que ce sont des mesures qu'il faut prendre.

Dans cette modification à la Loi sur la santé des animaux, diriez-vous que la biosécurité est déjà réglementée? J'aimerais voir les dispositions à ce sujet, car on le mentionne concernant les écloseries, mais ce n'est pas très détaillé, d'après ce que j'ai pu voir. Mme Lazare a peut-être quelque chose à ajouter.

Mme Lazare : Certainement. Nous avons tous rempli des formulaires des douanes sur lesquels on nous demande si nous avons été dans une ferme dans les 14 jours précédant le passage à la frontière. C'est un exercice légitime de la compétence du gouvernement fédéral en matière d'échanges internationaux, de commerce et de frontières, en général.

Est-ce que je m'arrête ici?

Le président : Il vous reste 40 secondes.

Le sénateur Plett : Veuillez répondre rapidement, car je veux aborder le sujet.

Mme Lazare : J'allais dire qu'à part cela, à ma connaissance, le gouvernement fédéral n'élabore pas de normes en matière de biosécurité pour les protocoles à la ferme. Il y a un ensemble disparate de lois et de lignes directrices provinciales et fédérales et des lignes directrices volontaires de l'industrie — nous avons entendu parler des codes du CNSAE —, mais il n'y a aucun...

Le sénateur Plett : Madame, nous n'avons qu'à améliorer le projet de loi; ne l'éliminons pas. Vous avez sans doute raison, et nous devrions peut-être faire plus.

Mme Lazare : Absolument.

Le sénateur Plett : Mais vous avez dit tous les deux que le projet de loi ne va pas assez loin, alors améliorons-le. Proposez des amendements. Ne dites pas qu'il est inconstitutionnel et ne jetez pas le bébé avec l'eau du bain. Améliorons-le.

Je vais poursuivre à la deuxième série de questions.

[*Translation*]

Senator Oudar: Thank you to the witnesses. My question is for Ms. Fernandez. I'm going to ask my question in French, but you may answer in your preferred language.

Since Tuesday's meeting, when we heard from other stakeholders, I've felt very uneasy because we heard everyone say that biosecurity was important. Dr. Hajek and Dr. Greer said so, and today we heard you say the same thing. On the other hand, everyone has confirmed that this is done on a voluntary basis and we're hearing it again today. The agency doesn't do any monitoring and has no data. Everyone has to develop their own safety standards. There's no incident tracking either.

In other words, we have no picture of the biosecurity situation. In closing, Dr. Greer also said that farmers have a very good understanding of biosecurity. The agency says it trusts farmers to set standards. Farmers' associations must have their own data, so each of them is responsible. Everyone knows I have a hard time reconciling the fact that farmers are supporting this bill. What's more, the professors say that farmers and farmers' associations are very well placed to develop biosecurity standards. You can understand my discomfort today. There aren't any more elaborate standards and there are no inspections. I don't want to get into the federal-provincial debate or provincial responsibility. My concern, and it's likely the concern of Canadians watching at home, is why isn't biosecurity being addressed? If people are saying that the farmers are well placed to develop standards, why shouldn't this bill be passed?

[*English*]

Ms. Fernandez: Yes, that's a great question. Thank you for it.

The concerns you raised are very serious, and you are quite right: They are very worrisome and would be very troubling to anyone following this. But would anyone following it wonder why something more ambitious is not being done? This won't do anything about these problems of no data or even targeting the real, actual threats, as far as we can tell. The evidence for that is the CFIA themselves saying that this is mostly coming from legally present workers and other people on farms — not people illegally on the farms. So we've got this big problem, and we've got something way over here that's flying right past it.

I think you are right. The jurisdictional wrangling is always there. We always have this with 91 and 92, but if you are looking at this and wondering what this amendment is trying to do, it is

[*Français*]

La sénatrice Oudar : Merci aux témoins. Ma question s'adresse à Mme Fernandez. Je vais la poser en français, mais vous pouvez répondre dans la langue de votre choix.

Depuis la réunion de mardi, où l'on a entendu d'autres intervenants, j'ai un inconfort majeur, parce qu'on a entendu tout le monde dire que la biosécurité était importante. Les professeurs Hajek et Greer l'ont dit; aujourd'hui aussi, on vous entend dire la même chose. Par contre, chacun est venu confirmer, et on l'entend encore aujourd'hui, que cela se fait sur une base volontaire. L'agence ne fait aucun suivi et n'a aucune donnée. Chacun doit développer ses propres normes de sécurité. Il n'y a pas de suivi des incidents non plus.

Bref, il n'y a aucun portrait de la biosécurité. La professeure Greer est venue dire aussi en terminant que les producteurs comprennent très bien la biosécurité. L'agence dit qu'elle leur fait confiance pour établir des normes. Les associations de producteurs doivent avoir leurs propres données, donc chacun est responsable. J'ai du mal et de la difficulté à concilier le fait — et tout le monde le sait — que ce projet de loi est appuyé par les producteurs. De plus, les professeurs disent que les producteurs et les associations de producteurs sont très bien placés pour développer des normes de biosécurité. Vous comprendrez mon inconfort aujourd'hui. Il n'y a pas de normes plus élaborées et il n'y a pas d'inspections. Je ne veux pas entrer dans le débat fédéral-provincial ou la responsabilité des provinces. Je m'inquiète, et probablement que les Canadiens qui nous écoutent s'inquiètent aussi, de savoir pourquoi la biosécurité n'est pas prise en compte. Si l'on dit que ce sont les producteurs qui sont bien placés pour développer des normes, pourquoi ce projet de loi ne devrait-il pas être adopté?

[*Traduction*]

Mme Fernandez : Oui, c'est une excellente question. Je vous en remercie.

Les préoccupations que vous avez soulevées sont très graves, et vous avez tout à fait raison. Elles sont très inquiétantes pour toute personne qui suit le dossier. Mais est-ce que quelqu'un qui suit le dossier se demanderait pourquoi on ne fait pas quelque chose de plus ambitieux? D'après ce que l'on peut voir, cela ne résoudra pas les problèmes liés à l'absence de données et ne permettra pas non plus de cibler les menaces réelles. La preuve est que l'ACIA a elle-même déclaré que le problème provenait principalement des travailleurs légalement présents et d'autres personnes dans les exploitations agricoles — et non pas des personnes illégalement présentes. Nous sommes donc aux prises avec un gros problème, et nous avons quelque chose ici qui en fait fi.

Je pense que vous avez raison. Les litiges en matière de compétences sont toujours là. Nous avons toujours ce problème avec 91 et 92, mais si vous regardez ceci et que vous vous

so partial as to be a problem because it is now creating another problem, which is that you are targeting out the trespassers.

If the problem really is what is happening on the farms on the day-to-day basis, the farmers should be involved in determining what the solutions to that would be. I don't think that should be specific to farm animal farmers; it should be all farmers if we are talking about food security, food supply and so on.

That's to say that I share your concern, and I don't think it would be a good idea to have a bill passed that makes people think something has been done about this problem when nothing really has been done; it is just about something else way over here that has its own problems.

Senator Marshall: Thank you to both our witnesses for being here.

When I read that part of the amendment, 9.1, it does not disallow all trespassing. The trespassing is qualified in that it must reasonably be expected to result in the exposure. It seems like the amendment has a very narrow focus to me. I would appreciate your comments on that. How narrow or how broad is the amendment? It seems to me it is a very narrow focus.

Looking at it in that way, based on your experience or knowledge, have there been a lot of past trespassing cases that would fit the criteria outlined in that proposed new section 9.1?

Ms. Lazare: In short, the answer is no. As we've said, there are no documented instances of trespassers bringing disease onto the farm. That means, in effect, this purported biosecurity bill does nothing. As we heard, it might make people feel better by creating an amendment with the word "biosecurity" in it, but no, there have been no instances of trespassers bringing disease onto a farm. Therefore, the impact of the bill would be virtually nil.

If I may answer a question from earlier about how we might amend the bill instead of throwing the baby out with the bathwater, if the bill applied to anyone who entered onto a farm, if anyone who was at risk of bringing a contaminant or disease onto a farm could be liable, that would be a biosecurity bill. That would be something that the federal government could do under its jurisdiction over the criminal law, which covers public health and security. As the bill currently stands, it is a trespass bill; it doesn't target biosecurity. I think that answers your question. I can elaborate, if you like.

demandez ce que cet amendement essaie de faire, il est si partiel qu'il est problématique parce qu'il crée maintenant un autre problème, à savoir que vous ciblez les intrus.

Si le vrai problème est ce qui se passe dans les exploitations agricoles au quotidien, les agriculteurs devraient participer à trouver des solutions. Je ne pense pas que cela doive concerner précisément les éleveurs d'animaux de ferme. Tous les agriculteurs devraient être concernés si nous parlons de sécurité alimentaire, d'approvisionnement alimentaire, etc.

Je partage votre préoccupation, et je ne pense pas que ce soit une bonne idée d'adopter un projet de loi qui fait croire aux gens que quelque chose a été fait pour résoudre ce problème alors que rien n'a vraiment été fait. C'est un autre problème qui comporte ses propres problèmes.

La sénatrice Marshall : Merci à nos deux témoins d'être ici.

Quand j'ai lu cette partie de l'amendement, la disposition 9.1, elle n'interdit pas toutes les formes d'intrusion. Lorsqu'il y a une intrusion, on doit raisonnablement s'attendre à ce qu'elle entraîne à l'exposition. L'amendement me semble avoir une portée très étroite. J'aimerais entendre vos observations à ce sujet. Quelle est la portée de l'amendement? Il me semble que la portée est très étroite.

Dans cette optique, d'après votre expérience ou vos connaissances, y a-t-il eu de nombreux cas d'intrusion qui correspondraient aux critères énoncés dans la nouvelle disposition 9.1 proposée?

Mme Lazare : La réponse courte est non. Comme nous l'avons dit, il n'y a aucun cas documenté d'intrus qui fait entrer une maladie dans l'exploitation. Cela signifie donc que ce prétendu projet de loi sur la biodiversité ne fait rien. Comme nous l'avons entendu, les gens se sentent peut-être mieux si un amendement qui renferme le terme « biosécurité » est créé, mais il n'y a eu aucun cas d'intrus qui ont introduit une maladie dans une exploitation agricole. Par conséquent, l'incidence du projet de loi serait pratiquement inexistante.

Si vous me permettez de répondre à une question précédente sur la façon dont nous pourrions amender le projet de loi plutôt que de jeter le bébé avec l'eau du bain, si le projet s'appliquait à toute personne qui pénètre dans une exploitation agricole, si toute personne risquant d'introduire un contaminant ou une maladie dans une ferme pouvait être tenue responsable, ce serait un projet de loi sur la biodiversité. Ce serait quelque chose que le gouvernement fédéral pourrait faire dans le cadre de sa compétence en matière de droit pénal, ce qui couvre la santé publique et la sécurité. Dans sa forme actuelle, c'est un projet de loi sur l'intrusion; il ne cible pas la biodiversité. Je pense que cela répond à votre question. Je peux vous en dire plus, si vous voulez.

Senator Marshall: Thank you. Ms. Fernandez?

Ms. Fernandez: Yes. I would say with trespass, they are already provincially prohibited to do that. You go in unlawfully without the person's permission. It's a low bar in terms of what is required for that to actually get triggered. There is a sense in which having it on a federal level is not just that it's outside jurisdiction; it's also unnecessarily duplicative.

Here, it's an augmented trespass because it's attaching higher fines with possible prison time for that. That is exactly what Ontario was trying to do in its Security from Trespass bill, and that has been struck down. In those hearings that happened last November in Toronto, the judge was concerned about the fact that this is already a crime. Making it an über-crime is problematic and probably, he said, unconstitutional. For the federal government to come along and try to do something that isn't even as fully thought out as that but also outside the jurisdiction just seems misplaced.

Senator Marshall: To clarify, the amendment itself isn't focused on all trespassing. When I read the amendment, it's focused on trespassing if it "... could reasonably be expected to result in the exposure of the animals to a disease or toxic substance"

To me, reading the amendment, you are not focusing on all trespassing; it's a specific kind of trespassing. It's a narrower focus. I would appreciate your views on that.

Ms. Fernandez: Yes. The previous version of the bill didn't have "reasonably" in it. Probably adding "reasonably" was an improvement. You still have that term. In law school, we talk about this with the students all the time. It's such a weaselly term because you can pretty much put "reasonably" into anything.

If this were to be amended to apply to anyone coming onto a farm, imagine what you would have to think about if you're going to enter. Could I reasonably maybe bring something? I don't know. I'm bringing my shoes. My shoes were previously in Canadian Tire, and there is soil in Canadian Tire. I don't know. It's very vague.

Senator Marshall: Very vague. Thank you.

Senator McBean: Thank you. Yes, I think that gets to the probable and possible conversation that we had yesterday with Dr. Greer.

Professor Lazare, I would like to respect the farmers' goal here to increase their biosecurity, but I also want to protect the

La sénatrice Marshall : Merci. Madame Fernandez?

Mme Fernandez : Oui. Je dirais qu'en ce qui concerne l'intrusion, elle est déjà interdite par la province. Vous entrez illégalement sur une propriété sans la permission de la personne. La barre n'est pas trop haute en ce qui concerne les conditions requises pour que cela s'applique. Il n'y a pas seulement le fait d'avoir une loi en la matière qui ne relève pas du gouvernement fédéral; c'est aussi inutilement redondant.

Ici, c'est une intrusion aggravée, car elle est assortie d'amendes plus élevées et d'une peine d'emprisonnement possible. C'est exactement ce que l'Ontario essayait de faire dans son projet de loi Security from Trespass, qui a été abrogé. Dans les audiences qui ont eu lieu en novembre dernier à Toronto, le juge s'inquiétait du fait que c'est déjà un crime. En faire un super-crime est problématique et probablement, comme il l'a dit, inconstitutionnel. Il semble déplacé que le gouvernement tente de faire quelque chose qui n'est même pas mûrement réfléchi et qui ne relève pas non plus de sa compétence.

La sénatrice Marshall : Je tiens à préciser que l'amendement en soi ne porte pas du tout sur l'intrusion. Quand je lis l'amendement, il y a intrusion si « [...] ce fait risquerait vraisemblablement d'exposer les animaux à une maladie ou à une substance toxique [...] ».

En lisant l'amendement, je n'ai pas l'impression que vous mettez l'accent sur l'intrusion; c'est un type précis d'intrusion. C'est une portée plus étroite. J'aimerais entendre votre avis à ce sujet.

Mme Fernandez : Oui. La version précédente du projet de loi ne renfermait pas le mot « vraisemblablement ». L'ajout du terme était probablement une amélioration. Ce terme existe toujours. À la faculté de droit, nous en parlons tout le temps avec les étudiants. C'est un terme très vague parce qu'on peut le mettre n'importe où.

Si cette disposition était modifiée pour s'appliquer à quiconque pénètre dans une exploitation agricole, imaginez ce à quoi vous devriez penser si vous voulez entrer dans l'exploitation. Pourrais-je vraisemblablement apporter quelque chose? Je ne sais pas. J'apporte mes chaussures. J'étais auparavant au Canadian Tire avec mes chaussures et il y avait de la terre au sol. Je ne sais pas. C'est très vague.

La sénatrice Marshall : Très vague. Merci.

La sénatrice McBean : Merci. Oui, je pense que cela nous ramène à la conversation probable et possible que nous avons eue hier avec Mme Greer.

Madame Lazare, j'aimerais respecter l'objectif des agriculteurs de renforcer leur biosécurité, mais je veux

transparency of whistle-blowers. Would you say that if an employee sees animals being treated poorly and becomes a whistle-blower, could they end up being prosecuted under this law? We have heard that if a journalist were to get an undercover job and then report back — can it be reverse-engineered that way? Do you see any worries in that?

Ms. Lazare: Depending on the outcome of the litigation in Ontario, where it's illegal to lie to enter a farm — an undercover journalist, for example — they would be on a farm illegally. The way the two laws would interact is that they would be on a farm illegally because it's deemed trespass if you fail to disclose who you are when entering a farm.

As we just heard, “reasonably possible” is pretty broad, so I would say yes, an undercover journalist or someone who gains entry onto the farm by failing to disclose their affiliations would be there illegally, pursuant to the Ontario law, which would then mean they would be captured under this law as well.

Senator McBean: Could there be any concern for a worker who was not a journalist who then reported and became a journalist or became part of that discovery? For someone who entered lawfully, who intended to become a farmer or a farmhand or work legally on the farm but then was concerned with what they saw, is there any worry that that person could then be deemed to — like, when did they become a journalist?

Ms. Lazare: It's really a question of interpretation and how one would define whistle-blower or journalist. I guess there is a risk there. As I understand things, it's not as great a risk as someone who enters a farm knowing that they are looking to document farm practices. It's a question of interpretation and the ways that the court would interpret the interaction between the two laws.

Senator McBean: Professor Fernandez?

Ms. Fernandez: I would just add that you have to think about it practically, too. If someone is there as an employee and they are thinking about doing that, they are legally present. Technically, this federal version shouldn't be triggered. The Ontario version, as Professor Lazare says, is another question. The federal law should not be triggered.

The question is how reasonable it is to expect people to parse through these fine nuances when they are in that situation. I would say it's not reasonable, and it will be confusing. If that is the intended effect, to try not to have people talking publicly about what they are seeing on farms sometimes, is that the point

également protéger la transparence des dénonciateurs. Diriez-vous que si un employé voit que des animaux sont mal traités et dénonce la situation, il pourrait être poursuivi en vertu de cette loi? On a entendu dire que si un journaliste obtenait un travail d'infiltration et faisait son rapport — peut-on se retrouver ainsi avec un cas d'ingénierie inverse? Y voyez-vous des inquiétudes?

Mme Lazare : Selon l'issue du litige en Ontario, où il est illégal de mentir pour pénétrer dans une ferme — un journaliste d'enquête, par exemple —, les gens seraient dans une ferme illégalement. La façon dont les deux lois interagissent est que ces gens seraient dans une ferme illégalement parce qu'il y a intrusion si on ne révèle pas qui l'on est en entrant dans une ferme.

Comme nous venons de l'entendre, « vraisemblablement » est un terme très vaste, alors je dirais que oui, un journaliste d'enquête ou une personne qui pénètre dans la ferme en ne révélant pas ses affiliations s'y trouverait illégalement, conformément à la loi de l'Ontario, ce qui signifie qu'il serait également capturé en vertu de cette loi.

La sénatrice McBean : Peut-on craindre pour un travailleur qui n'était pas journaliste, mais qui a fait un signalement et est devenu journaliste ou a participé à cette découverte? Pour quelqu'un qui est entré légalement, qui avait l'intention de devenir agriculteur ou ouvrier agricole ou de travailler légalement à la ferme, mais qui s'est ensuite senti préoccupé par ce qu'il voyait, peut-on craindre que cette personne puisse être considérée comme étant illégalement là — par exemple, quand est-elle devenue journaliste?

Mme Lazare : C'est une question d'interprétation et de comment on définit les termes « dénonciateur » ou « journaliste ». J'imagine qu'il y a un risque. D'après ce que j'en comprends, le risque n'est pas aussi grand que si une personne entre dans une ferme sachant qu'elle cherche à documenter les pratiques agricoles. C'est une question d'interprétation et de la manière dont le tribunal interpréterait l'interaction entre les deux lois.

La sénatrice McBean : Madame Fernandez?

Mme Fernandez : J'ajouterais simplement qu'il faut aussi réfléchir d'un point de vue pratique. Si une personne est là en tant qu'employé et qu'elle envisage de le faire, elle est légalement présente. Techniquement, cette version fédérale ne devrait pas être appliquée. La version ontarienne, comme le dit Mme Lazare, est une autre question. La loi fédérale ne devrait pas s'appliquer.

La question est de savoir s'il est raisonnable d'attendre des gens qu'ils analysent ces petites nuances lorsqu'ils se trouvent dans cette situation. Je dirais que ce n'est pas raisonnable et que ce sera une source de confusion. Si c'est l'effet escompté, soit d'empêcher les gens de parler publiquement de ce qu'ils voient

of the bill? If that is the point of the bill, then are you definitely running into constitutional, free-speech problems.

Senator Pate: Thank you. The other night, Dr. Rasmussen spoke about the real issues around biosecurity, which are often other animals coming in, as well as the soil issues that have been raised and on which there seems to be a lot of focus. It struck me. I ended up thinking, how do we regulate these kinds of issues? It seems like the bigger issue, as she mentioned, is creating incentives for farmers to actually self-report to try and stem the tide of things like the swine flu and those sorts of things.

Both of you are legal experts. How would you see us, at the federal level, being able to regulate or suggest changes to which laws and in what context to try to address some of those issues, if at all? That is a question to both of you, please.

Ms. Lazare: If I may, the federal government has jurisdiction. It could be via the Health of Animals Act or a biosecurity statute, provided it is grounded in questions of health and safety under the criminal law power. I think an enforceable, binding statute would create some real incentive for producers and farmers to respect those measures.

Right now, as we have heard, they are voluntary. If they were not voluntary, and if there were consequences — I do not know whether that's in terms of licensing, market share or what have you, just fines — that would probably go a long way.

Ms. Fernandez: Yes, I totally agree. I would just say that self-reporting is often the lowest-cost way to do something but not necessarily the best way to do something. Especially if you are in a situation where the economic interests are cutting against safety — that it's going to cost more and be more cumbersome to take the safer route — it's not that realistic to expect people to voluntarily do that. You will have to require them to do it.

This goes back to the earlier question, which is the debate about this: What it is really shining a light on is the real need for this in the post-pandemic world.

I think that you want to be super careful about giving the public the impression that something is being done about this when this is not really what this particular bill and the amendment to this particular bill are about.

Senator Burey: Thank you for your expert testimony.

dans des fermes parfois, est-ce l'objectif du projet de loi? Le cas échéant, vous vous heurtez certainement à des problèmes constitutionnels de liberté d'expression.

La sénatrice Pate : Merci. L'autre soir, Mme Rasmussen a parlé des véritables enjeux concernant la biosécurité, qui sont souvent liés à l'arrivée d'autres animaux, ainsi que des problèmes de sol qui ont été soulevés et sur lesquels on semble beaucoup se concentrer. Cela m'a étonné. J'ai fini par me demander comment régler ce genre de questions. Il semble que la question la plus importante, comme elle l'a mentionné, soit de créer des mesures incitatives pour que les agriculteurs s'auto-déclarent afin d'essayer d'endiguer le flot de problèmes comme la grippe porcine.

Vous êtes toutes les deux des expertes juridiques. D'après vous, serions-nous en mesure, au niveau fédéral de régler ou de proposer des changements aux lois — et dans quel contexte — pour tenter de résoudre certains de ces problèmes, le cas échéant? C'est une question qui s'adresse à vous deux, je vous prie.

Mme Lazare : Si vous le permettez, le gouvernement fédéral a compétence dans le domaine. Ce pourrait être par l'entremise de la Loi sur la santé des animaux ou une loi sur la biosécurité, dans la mesure où elle est fondée sur des questions de santé et de sécurité relevant du droit pénal. Je pense qu'une loi contraignante et applicable inciterait réellement les producteurs et les agriculteurs à respecter ces mesures.

À l'heure actuelle, comme nous l'avons entendu, ces mesures sont volontaires. Si elles ne l'étaient pas et s'il y avait des conséquences — je ne sais pas si c'est pour les licences, les parts de marché ou autres, ou simplement pour les amendes —, cela irait probablement très loin.

Mme Fernandez : Oui, je suis tout à fait d'accord. Je dirais simplement que l'autodéclaration représente souvent la manière la moins coûteuse de faire quelque chose, mais pas nécessairement la meilleure façon de faire. C'est particulièrement vrai dans les situations où les intérêts économiques vont à l'encontre de la sécurité, lorsqu'il est plus coûteux et plus compliqué d'emprunter la voie de la sécurité. Il n'est pas réaliste de s'attendre à ce que les gens le fassent de façon volontaire. Il faut les obliger à le faire.

Cela revient à une question précédente et au débat sur le besoin réel d'une telle mesure dans le monde post-pandémique.

Je crois qu'il faut faire très attention de ne pas donner l'impression à la population que nous prenons les choses en main alors que ce n'est pas tout à fait ce que font le projet de loi et son amendement.

La sénatrice Burey : Je vous remercie de votre témoignage d'expert.

I have come on the Agriculture Committee, and we always have the most interesting bills to deal with, with all kinds of curveballs.

Senator Oudar spoke about farmers and producers wanting to do the right thing because there is a business case for them in trying to keep their animals safe and biosecure. Also, the mental health stresses that come when people come in — as a physician, I know through COVID I was so stressed if people would come in and you were not able to control the environment. I am looking at it from that angle.

Looking at the biosecurity versus the trespassing, which you rightly say, Professor Fernandez and our other eminent professor, that if it is not truly a biosecurity bill and it is really more about trespassing, then one of the remedies may be — I am speaking about the amendment which was taken out of this bill in Bill C-205 in the Agriculture Committee in the Forty-third Parliament so that it would apply to any individual entering the animal enclosure regardless of whether they had a lawful authority or excuse to be there. Can you comment on that aspect, which was raised already by Professor Lazare?

Ms. Lazare: Sure. Yes, thank you. That would be a good solution. It would actually address biosecurity. It would perhaps actually capture some instances that have already happened: disease outbreaks that are from cross-farm movement, equipment, people, suppliers, feed suppliers, workers, what have you. The evidence suggests those are the people who are much more likely to bring disease onto a farm.

In my view, and I guess in the view of the majority of the committee that studied this bill in 2021, that would be an appropriate amendment — to make the prohibition on creating a risk of biosecurity hazard to apply to everyone on a farm, whether they are there legally or not, yes.

Ms. Fernandez: I would agree with Professor Lazare. That consistency would be a huge improvement from a constitutional perspective, absolutely, because it gets rid of treating people on the farm illegally differently than people on the farm legally. Then it is not going to look in pith and substance as if it really is a trespass act called a biosecurity act. You would solve that problem.

Unfortunately, though, you are still going to have the problem of these augmented trespass penalties. Then, you want to ask whether farmers want to be putting their employees at risk of augmented trespass findings because they are not sure whether when they went to Canadian Tire and got soil on their boots and came to work on Monday morning, they will end up with a maximum \$250,000 fine. I cannot imagine that would be welcome and a good way to go.

Depuis que je siége au Comité de l'agriculture, nous avons toujours les projets de loi les plus intéressants à étudier, avec toutes sortes d'imprévus.

La sénatrice Oudar a parlé des agriculteurs et des producteurs qui veulent bien faire les choses parce qu'il est rentable pour eux d'assurer la sécurité et la biosécurité de leurs animaux. De plus, les stress liés à la santé mentale qui surviennent lorsque les gens s'introduisent... En tant que médecin, pendant la COVID, j'étais tellement stressée lorsque les gens venaient et qu'il était impossible de contrôler l'environnement. Je regarde la situation selon cet angle.

En ce qui a trait à la biosécurité et à l'intrusion, comme vous l'avez toutes deux dit à juste titre, madame Fernandez et notre autre éminente professeure, s'il ne s'agit pas vraiment d'un projet de loi sur la biosécurité et qu'il aborde plutôt la question de l'intrusion, alors l'un des recours pourrait être... Je parle de l'amendement qui a été retiré du projet de loi C-205 au Comité de l'agriculture au cours de la 43^e législature et qui s'appliquerait à toute personne qui entre dans un enclos pour animaux, peu importe si elle a une autorisation ou une excuse légitime pour s'y trouver. Pouvez-vous commenter cet aspect, qui a déjà été soulevé par Mme Lazare?

Mme Lazare : Bien sûr. Oui, merci. Ce serait une bonne solution. Elle permettrait d'aborder la question de la biosécurité. Elle permettrait aussi peut-être de tenir compte de certains événements qui se sont déjà produits : des éclosions de maladies émanant des déplacements entre les fermes, qu'il s'agisse des équipements, des personnes, des fournisseurs, des travailleurs, peu importe. Les données probantes montrent que ce sont ces gens qui sont les plus susceptibles d'introduire les maladies dans les fermes.

À mon avis — et je crois que c'est l'avis de la majorité des membres du comité qui ont étudié le projet de loi en 2021 —, cet amendement serait approprié. Il permettrait d'interdire à tous ceux qui se trouvent sur la ferme, de façon légale ou non, de créer un risque de danger pour la biosécurité.

Mme Fernandez : Je suis d'accord avec Mme Lazare. Cette uniformité représenterait une grande amélioration d'un point de vue constitutionnel, parce qu'elle permettrait d'éviter de traiter différemment les gens qui sont dans une ferme de façon illégale et ceux qui s'y trouvent de façon légale. Ainsi, on ne considérerait pas qu'il s'agit d'une loi sur l'intrusion appelée loi sur la biosécurité. On réglerait ce problème.

Malheureusement, il y aura toujours le problème des sanctions accrues en cas d'intrusion. Il faut se demander si les agriculteurs veulent exposer leurs employés à un risque d'intrusion accru parce qu'ils sont peut-être allés chez Canadian Tire, qu'ils ont eu de la terre sur leurs bottes et qu'ils se sont ensuite rendus au travail le lundi matin, et qui se retrouvent à devoir payer une amende maximale de 250 000 \$. Je ne peux pas imaginer que ce serait bien accueilli et que ce serait une bonne façon de procéder.

You are totally putting your finger on the problem in terms of the inconsistency. It is a real problem. We have to do something about the inconsistency, but then you will also now have to look at what those penalties are.

Senator Burey: When Dr. Ireland came, the head of the CFIA, it came across that there is a delicate balance with the system that you have now, and they really rely on producers.

You know what is happening with H5N1 in the dairy industry in the U.S., but Canada, through its patchwork, has been able to keep H5N1 out of Canada. You think, "Will I tip the balance by having a heavy hand on the producers, when somehow we're able, through this voluntary patchwork, to keep things out?" We do not have the African swine flu. We have all of those things. That is my thinking. Your comments, please.

Ms. Fernandez: I don't know. Personally, I feel with that patchwork you are living on borrowed time.

Ms. Lazare: Fifteen seconds?

Senator Burey: Go ahead, please.

Ms. Lazare: Maybe we've kept H5N1 out, but during COVID-19, for example, minks were catching COVID from workers on farms. It is difficult to say whether the balance is correct right now.

Senator Dalphond: I am sure that Senator McNair, like me today, is quite excited to hear about the colourability attempt and pith and substance. It brings back a lot of memories to me.

You say essentially it is a colourable attempt. If it were challenged before a court, there is no presumption that the bill is a colourable attempt. There would be a presumption that it is a valid legislation and it would be on those challenging it to show that it is a colourable attempt. We all agree on this. Thank you.

My question is about the proposed subsection 65(1.2), which deals with persons who are not individuals, which means organizations and associations. I read it as is its true meaning, which is that every association that contravenes section 9.1 is guilty of an offence punishable with a fine not exceeding \$100,000 or \$500,000 if they are charged with an indictable offence.

What is the purpose of those sections to ensure biosecurity? Is it to prevent bioterrorism, I suppose? It is an organization that is encouraging people to do what is being prevented by 9.1, which

Vous mettez le doigt sur le problème d'incohérence. C'est un vrai problème. Nous devons faire quelque chose au sujet de cette incohérence, mais il faudra aussi se pencher sur la nature de ces pénalités.

La sénatrice Burey : Lorsque la vétérinaire en chef de l'ACIA, la Dre Ireland, a témoigné devant nous, nous avons parlé de l'équilibre fragile du système en place, qui mise largement sur les producteurs.

Vous connaissez la situation avec le virus H5N1 aux États-Unis, mais le Canada a réussi à éviter cette éclosion grâce à un ensemble de mesures. On se demande si l'on ne risque pas de compromettre l'équilibre en imposant une approche plus rigoureuse aux producteurs alors qu'ils arrivent à garder les maladies en dehors du pays, par leurs mesures volontaires. Nous ne sommes pas aux prises avec la peste porcine africaine. Nous avons déjà toutes ces mesures en place. C'est ce que je pense. J'aimerais vous entendre sur le sujet.

Mme Fernandez : Je ne sais pas. J'ai l'impression que vous vivez sur du temps emprunté.

Mme Lazare : Quinze secondes?

La sénatrice Burey : Allez-y, s'il vous plaît.

Mme Lazare : Nous avons peut-être réussi à éviter une éclosion du virus H5N1, mais pendant la pandémie de COVID-19, par exemple, les visons attrapaient le virus des travailleurs sur les fermes. Il est difficile de savoir si nous avons réellement atteint un équilibre à l'heure actuelle.

Le sénateur Dalphond : Je suis certain que le sénateur McNair, comme moi aujourd'hui, est très heureux d'entendre parler d'une tentative de détournement de pouvoir et du caractère véritable. Cela me rappelle beaucoup de souvenirs.

Vous dites, en gros, que le projet de loi se veut une tentative de détournement. Or, devant les tribunaux, il n'y aurait aucune présomption en ce sens. On présumerait qu'il s'agit d'une loi valide et il incomberait à ceux qui la contestent de démontrer qu'il s'agit d'une tentative de détournement du pouvoir. Nous sommes tous d'accord là-dessus. Merci.

Ma question porte sur le paragraphe 65(1.2) proposé, qui traite des personnes qui ne sont pas des particuliers, donc des organisations et des associations. Selon le sens réel de la disposition, toute association qui contrevient à l'article 9.1 est coupable d'une infraction passible d'une amende maximale de 100 000 ou 500 000 \$ si elle est accusée d'un acte criminel.

Est-ce que ces dispositions visent à assurer la biosécurité? Visent-elles à prévenir le bioterrorisme? Je suppose. Si une organisation encourage les gens à contrevenir à l'article 9.1 en

is to trespass a property in order to expose the animals to a risk. Isn't that a criminal offence?

Ms. Lazare: It looks like it is targeting organizations like animal rights organizations, places that have historically entered onto farms to expose violence against animals and industrial farming. It looks to me like a criminal law, yes, with a very high sentence.

Senator Dalphond: I wonder about the necessity of that. One of the big cases referred to us is the Saint-Hyacinthe case, a pig farm, where we saw pictures of the protesters who went onto the farm. These trespassers, maybe activists, part of an organization, were fully dressed up in special biochemical shoes, plastic covers, face masks. In such a case, that infraction would not be committed. The organization can say, "Go there but make sure that you are fully bioprotected."

Ms. Fernandez: That is a very interesting thing that you see. Part of the reason why that is being done is because — well, I'm guessing; I do not know for sure — people who are organizing those kinds of events are very aware that they could be potentially harming the very animals that they are seeking to speak for and to protect. So they are taking steps themselves to make sure they don't do that because that is the last thing they want to do, and that is probably why there is no documented case of it ever happening.

The amendment to the bill has got it backwards. Those are not the people that you need to be worrying about. You certainly do not need to worry about the organizations. The incorporated NGO is not coming in with any germs on them. They are not even a tangible entity, right? The bill has got it backwards. There is no concern for what the real source is. Then there is an augmented, as you say, very heightened criminal law with these kinds of numbers for the fines on the people who are the people who, at least historically on this, have been more careful.

Senator Dalphond: Thank you.

Ms. Lazare: I was going to agree that the fact that activists are wearing, essentially, hazmat suits or what have you tracks with the absence of evidence that disease outbreaks have ever been attributable to trespassers or protesters.

Senator Dalphond: Thank you.

Senator Richards: Thank you. I am sorry for being late. I was caught up in traffic because of who is here today. Thank you to the witnesses.

s'introduisant sans autorisation dans une propriété afin d'exposer les animaux à un risque, ne sommes-nous pas face à une infraction criminelle?

Mme Lazare : Il semble que l'on cible des organismes de défense des droits des animaux, dont les membres se sont déjà introduits sur les fermes afin d'exposer la violence faite contre les animaux et de dénoncer les élevages industriels. Il me semble que cette infraction relève du droit criminel, oui, et qu'elle est associée à une peine très sévère.

Le sénateur Dalphond : Je me demande si c'est nécessaire. On nous a parlé des événements qui se sont produits dans une porcherie de Saint-Hyacinthe. Nous avons vu des photos des manifestants qui étaient à la ferme. Ces intrus — des activistes, peut-être, qui étaient membres d'une organisation — avaient l'équipement de protection complet : les chaussures de protection résistant aux agents biochimiques, les combinaisons en plastique, les masques. Dans un tel cas, on ne commettrait pas cette infraction en particulier. L'organisation pourrait faire valoir que les manifestants avaient tout l'équipement de bioprotection nécessaire.

Mme Fernandez : Vous voyez là quelque chose de très intéressant. Je crois que c'est en partie — en fait, je n'en suis pas certaine — parce que les gens qui organisent ce genre de manifestations sont très conscients du fait qu'ils pourraient nuire aux animaux qu'ils cherchent à défendre et à protéger. Ils prennent donc eux-mêmes des mesures pour s'assurer de ne pas leur nuire parce que c'est la dernière chose qu'ils veulent faire, et c'est probablement la raison pour laquelle il n'y a jamais eu de cas documenté de ce genre.

L'amendement au projet de loi fait les choses à l'envers. Ce ne sont pas de ces gens ou de ces organisations qu'il faut se préoccuper. Les représentants d'une ONG constituée en personne morale n'introduiront pas de microbes dans une ferme. Ce n'est même pas une entité tangible, n'est-ce pas? Le projet de loi fait les choses à l'envers. On ne se soucie pas de connaître la véritable source. Ensuite, il y a le droit pénal renforcé, comme vous le dites, et les amendes imposées aux personnes qui, du moins historiquement, ont été plus prudentes à cet égard.

Le sénateur Dalphond : Merci.

Mme Lazare : J'allais dire que je suis aussi d'avis que les activistes portent ni plus ni moins des tenues HAZMAT, et qu'aucune donnée probante ne montre que les éclosions de maladie ont été attribuables à des intrus ou à des manifestants.

Le sénateur Dalphond : Merci.

Le sénateur Richards : Merci. Je suis désolé d'être en retard. J'ai été pris dans la circulation en raison de la personne qui nous rend visite aujourd'hui. Je remercie les témoins.

Trespassing is still illegal whether pathogens are released or not into the farm. That is one of the major stumbling blocks of this bill: Trespassing is illegal. I would not want anyone breaking into my little shed at home in New Brunswick or trampling a little grain field that I have. I would not want that, and no one else would want it either, so it is illegal. It should be dealt with as being illegal if it is illegal.

What we are talking about here is that trespassers, especially organized ones, like animal rights activists, rarely have the farmer's welfare in mind. They are there to stop the farmer. We know the back end of this process is the slaughter of animals, and they are deeply offended and against that. The idea that they, in a way, want to protect the farm — they do, they want to protect the animals, but they don't want the farm there. That is the biggest problem with trespassers. They do not want that industry there. That is the real problem to me with this bill or any bill that deals with this.

I would like to return to Senator McBean's question. It is kind of nuanced, I know. If a good-faith clause comes into this when one person is hired with good faith and is there to calculatedly and clandestinely monitor the activity of the farm in order to discredit it, and where another is hired and discovers egregious practices by the farmer, those are two different scenarios, aren't they? How would you calibrate either one?

Ms. Fernandez: Could you say again what the two are?

Senator Richards: If one comes onto the farm to clandestinely monitor the farmer's activities in a way to discredit them or the farm, and another is hired in good faith and discovers egregious practices on that farm, there is a calibrated difference. Could you comment on that?

Ms. Fernandez: Yes, I understand. Thank you for clarifying.

Certainly, the Ontario statute makes that distinction: somebody who comes on with false pretenses, which would be your discrediting category of person, versus a person who is there and sees something and then becomes a whistle-blower because of what they see. That is relevant at that level.

For the federal level, the fact that you are an employee means that you are legally there. Whether you are there with a motive — I don't know; you are vegan or kind of against this whole system, but you have a summer job and are there just doing it for money for university or something — I do not know if it matters so much what your own personally held beliefs

Que des agents pathogènes soient introduits ou non dans la ferme, l'intrusion demeure illégale. C'est l'une des principales pierres d'achoppement de ce projet de loi : l'intrusion est illégale. Je ne voudrais pas que quelqu'un s'introduise dans mon petit hangar à la maison au Nouveau-Brunswick ou piétine mon petit champ de céréales. Je ne veux pas cela, et personne d'autre ne le voudrait non plus, alors c'est illégal. Si l'intrusion est illégale, il faut la traiter comme telle.

Ce dont il est question ici, c'est que les intrus — surtout ceux qui sont organisés, comme les défenseurs des droits des animaux — ont rarement en tête le bien-être de l'agriculteur. Ils sont là pour lui mettre des bâtons dans les roues. Nous savons qu'au bout du compte, les animaux sont abattus, et ces gens en sont profondément offensés. L'idée voulant qu'ils souhaitent protéger la ferme d'une quelconque façon... Ils veulent protéger les animaux, mais ils ne veulent pas que la ferme existe. C'est le plus gros problème avec les intrus. Ils ne veulent pas de cette industrie. Pour moi, c'est le véritable problème avec ce projet de loi ou avec tout autre projet de loi qui traite de cette question.

J'aimerais revenir à la question de la sénatrice McBean. Je sais qu'il s'agit d'une question nuancée. Si l'on introduit une disposition relative à la bonne foi, et qu'une personne est engagée en bonne et due forme, mais est là pour surveiller de manière calculée et clandestine les activités de la ferme afin de la discréditer, tandis qu'une autre est engagée et découvre les mauvaises pratiques d'un producteur, ce sont là deux scénarios différents, n'est-ce pas? Comment jaugeriez-vous l'un ou l'autre?

Mme Fernandez : Pouvez-vous répéter les deux scénarios?

Le sénateur Richards : Si une personne s'introduit dans la ferme de façon clandestine pour surveiller les activités d'un producteur afin de le discréditer ou de discréditer sa ferme, et qu'une autre est engagée de bonne foi, mais découvre de mauvaises pratiques sur la ferme, ce n'est pas la même chose. Pourriez-vous nous en parler?

Mme Fernandez : Oui, je comprends. Je vous remercie de cette précision.

Il est certain que la loi de l'Ontario fait cette distinction : quelqu'un qui se présente avec de faux semblants, ce qui serait votre catégorie de personnes discréditées, par opposition à une personne qui serait témoin de quelque chose et deviendrait ensuite un dénonciateur en raison de ce qu'elle a vu. C'est pertinent à ce niveau.

À l'échelon fédéral, le fait d'être un employé signifie que vous êtes là légalement. Que vous soyez là avec un motif... Je ne sais pas; vous êtes végétalien ou êtes en quelque sorte contre tout ce système, mais vous avez un emploi d'été et vous le faites simplement pour payer vos études universitaires ou quelque chose du genre... Je ne sais pas si les croyances ont une réelle

are. It would be whether you are there legally or illegally. I am not sure that I am answering you.

Senator Richards: As I say, it is a nuanced problem.

My son is, by the way, a vegan. He's a great, great guy, but I know that he would not be on a farm dealing with animals who are going to be slaughtered.

The Chair: Dr. Lazare, do you wish to respond? We have one minute.

Ms. Lazare: Again, it would be dependent on how the provisions around whistle-blowers and journalists are interpreted in Ontario. I am just looking at the Ontario act. It is hard to say because it is currently the subject of litigation, and the Superior Court decision is being appealed.

Yes, there is certainly a difference between a calculated falsehood in order to enter a farm and clandestinely take photographs versus someone who is legitimately hired and discovers egregious violence. The problem is that those people are typically not reporting. Everything we know about cruelty on industrial farms comes from undercover investigations by journalists or by people who enter a farm in order to clandestinely document. Thank you.

The Chair: Moving on to round two, we have five minutes.

We have four senators who have questions, so they have to be very short questions. We will stop at 10 a.m.

Senator Simons: My question is for Professor Fernandez. We heard testimony earlier this week that the CFIA does not have enforcement resources and that were this law to be triggered, it would have to be provincial trespass that was investigated first, and then this would come secondarily. Does it complicate things in terms of jurisdiction and colourability?

Ms. Fernandez: Excellent question. I know I need to keep it short. I would say I think it would, but I do not know for sure.

Senator Plett: There have been a number of claims here. People are claiming that people who trespass onto private property do not represent a security risk, and this is wrong. In fact, there have been two incidents in Canada: one in Quebec where a rotavirus appeared for the first time in 40 years and one where distemper was introduced onto a mink farm after trespassers invaded private property. Furthermore, last year there were two incidents in California, and the government has now

importance ou non. Ce qu'il faut savoir, c'est si la personne est là légalement ou illégalement. Je ne suis pas certaine de répondre à votre question.

Le sénateur Richards : Comme je l'ai dit, c'est un problème qui est nuancé.

Soi dit en passant, mon fils est végétalien. C'est une personne extraordinaire, mais je sais qu'il ne pourrait pas travailler dans une ferme avec des animaux destinés à l'abattoir.

Le président : Madame Lazare, voulez-vous répondre à la question? Nous avons une minute.

Mme Lazare : Encore une fois, cela dépendrait de la façon dont les dispositions concernant les dénonciateurs et les journalistes sont interprétées en Ontario. Je regarde simplement la loi de l'Ontario. C'est difficile à dire parce que cela fait présentement l'objet d'un litige et que la décision de la Cour supérieure est en appel.

Oui, il y a certainement une différence entre une personne qui raconte un mensonge calculé pour entrer dans une ferme et prendre des photos clandestinement et une personne qui est légitimement embauchée et qui découvre des actes de violence extrême. Le problème, c'est que ces personnes ne signalent généralement pas les incidents. Tout ce que nous savons sur la cruauté dans les fermes industrielles provient d'enquêtes d'infiltration menées par des journalistes ou par des gens qui entrent dans une ferme pour documenter clandestinement ses activités. Merci.

Le président : Nous passons maintenant à la deuxième série de questions. Nous disposons de cinq minutes.

Quatre sénateurs souhaitent poser des questions, alors il faudra faire vite. Nous allons nous arrêter à 10 heures.

La sénatrice Simons : Ma question s'adresse à Mme Fernandez. Lors de témoignages entendus plus tôt cette semaine, on a dit que l'ACIA n'avait pas suffisamment de ressources pour l'application de la loi et que l'infraction provinciale serait traitée en priorité; cette loi serait appliquée de façon secondaire. Est-ce que cela compliquerait les choses sur le plan de la compétence et du détournement de pouvoir?

Mme Fernandez : C'est une excellente question. Je sais que je dois être brève. Je crois que oui, mais je n'en suis pas certaine.

Le sénateur Plett : Il y a eu un certain nombre de revendications ici. On prétend que les gens qui s'introduisent dans une propriété privée ne représentent pas un risque pour la sécurité, et c'est faux. En fait, il y a eu deux incidents au Canada : un au Québec où un rotavirus est apparu pour la première fois en 40 ans et un autre où la maladie de Carré a été introduite dans une ferme de visons après que des intrus aient envahi une propriété privée. De plus, l'an dernier, il y a eu

said it appears that protesters on two farms spread avian influenza, and it resulted in the death of 250,000 birds.

Are you suggesting, professor, that we should wait for an avian influenza outbreak caused by illegal trespassers before we take any action? Is that what you are suggesting?

Ms. Lazare: I want to point out that in the case in Quebec, the Porgreg case in Saint-Hyacinthe, the trial judge actually rejected any evidence that the trespassers brought disease onto the farm.

Senator Plett: They spread it. Let's be real. Thank you. My question was for Ms. Fernandez, not Professor Lazare.

Ms. Fernandez: I would say that I am not familiar with the details of those cases, but I would want to look at them very closely because it sounds to me like there could be some —

Senator Plett: Let's have the bill and look at it. Thank you.

[Translation]

Senator Oudar: I will be brief, and even surgical. Ms. Lazare, you said that the bill would be acceptable if it applied to everyone. We then talked about Bill C-205 from 2021. I wasn't there, but I looked at the bill and I see that, in the end, if I interpret your comments correctly, the bill would be acceptable if we removed the words between the two commas in the following: "No person shall, without lawful authority or excuse, ...". As a jurist, I found those words useful, and given that there are offences and convictions tied in with this, people need to be protected.

If I understand what you're saying, if the suggested amendment to remove the words between the two commas were adopted, the bill would become acceptable, like Bill C-205 was.

Ms. Lazare: I believe it would, yes. I agree with Ms. Fernandez that farmers may not want something prohibited like that. But yes, it would correct certain constitutional infirmities.

[English]

Senator McBean: I have a similar question, possibly the same question, but I will give it to Professor Fernandez. Would the effect meet the purpose if in 9.1 we removed "without lawful authority or excuse" and entered "recklessly enter a building"? If it is targeting people who recklessly enter the building, then the employee who was at Canadian Tire was not recklessly entering

deux incidents du genre en Californie. Selon le gouvernement, il semble que des manifestants dans deux fermes ont propagé la grippe aviaire, ce qui a entraîné la mort de 250 000 oiseaux.

Êtes-vous en train de dire, madame, que nous devrions attendre une éclosion d'influenza aviaire causée par des intrus illégaux avant de prendre des mesures? Est-ce bien ce que vous suggérez?

Mme Lazare : Je tiens à souligner que dans le cas du Québec et de l'affaire Porgreg de Saint-Hyacinthe, le juge a rejeté les preuves voulant que les intrus aient introduit la maladie dans la ferme.

Le sénateur Plett : Ils l'ont propagée. Soyons honnêtes. Merci. Ma question s'adressait à Mme Fernandez, et non à Mme Lazare.

Mme Fernandez : Je ne connais pas bien les détails de cette affaire, mais il faudrait que je l'examine de près, parce qu'il me semble qu'il pourrait y avoir...

Le sénateur Plett : Nous devrions examiner le projet de loi. Merci.

[Français]

La sénatrice Oudar : Je vais être brève et même chirurgicale. Madame Lazare, vous avez dit que le projet de loi serait acceptable s'il s'appliquait à toute personne. Nous avons ensuite parlé du projet de loi C-205 de 2021. Je n'étais pas là, mais j'ai consulté le projet de loi et je constate que finalement, si j'interprète bien vos propos, le projet de loi serait acceptable si on enlevait les mots qui sont placés entre les deux virgules, soit : « il est interdit, sans autorisation ou excuse légitime [...] ». Je les trouvais utiles, parce que comme juriste, et étant donné qu'il y a des infractions et des déclarations de culpabilité qui sont liées à cela, il faut que les gens soient protégés.

Si je comprends bien vos propos, si la suggestion d'amendement d'enlever l'incise entre les deux virgules était acceptée, le projet de loi deviendrait acceptable, comme l'était le projet de loi C-205.

Mme Lazare : Je pense que oui. Je suis d'accord avec Mme Fernandez pour dire que les fermiers ne voudront pas peut-être d'une telle prohibition. Mais oui, cela corrigerait certaines infirmités constitutionnelles.

[Traduction]

La sénatrice McBean : J'aimerais vous poser une question semblable ou la même question, mais j'aimerais que Mme Fernandez y réponde. Est-ce que l'on respecterait l'objectif souhaité si, à l'article 9.1, on retirait les mots « sans autorisation ou excuse légitime » et que l'on parlait plutôt de pénétrer de manière imprudente dans un lieu? Si le projet de loi visait les

the building. Would that clean it up? And then for Senator Plett, would that also make it a better bill?

Ms. Fernandez: Yes, it would probably improve it, but you will still have the problem that it is reckless — but are you saying that you would take out people who are illegally there? Oh, okay. Yes, you definitely need to take out people who are illegally there. “Reckless” could be good because then people who were coming but are being careful — it wouldn’t catch them.

But you still have the very high fines. I don’t know. I would ask somebody for some kind of comparison across other bills to see what might be a more reasonable range. I can’t provide that to you myself, but it seems off the charts.

The organization part — there is just no basis for that because they will not actually be carrying —

Yes, those are the things I would say we’d need to fix.

The Chair: Thank you, witnesses, very much for your participation today. Your insights and testimonies are very much appreciated. I also thank committee members around the table. Your active participation and thoughtful questions are always appreciated.

I additionally want to thank the folks who support us behind the scenes: interpreters, the Debates team transcribers, the committee room attendant, the Multimedia Services technicians, the broadcasting team off-site, the Recording Centre, the Information Services Directorate and our page.

Is it agreed, senators, that we end the public portion of the meeting and proceed in camera — I don’t anticipate it would be for more than 15 minutes; I would expect not — to discuss future business? Carried.

(The committee continued in camera.)

personnes qui pénétraient de façon imprudente dans un immeuble, alors l’employé qui est allé chez Canadian Tire ne serait pas concerné. Est-ce que cela permettrait de régler la question? Sénateur Plett, est-ce que le projet de loi en serait amélioré?

Mme Fernandez : Oui, le projet de loi en serait probablement amélioré, mais on aurait tout de même le problème de l’imprudence... Est-ce que vous dites que vous retireriez la référence aux personnes qui se trouvent dans un lieu illégalement? Oh, d’accord. Oui, c’est ce qu’il faut faire, sans aucun doute. On pourrait utiliser le mot « imprudence », parce que de cette façon, les personnes qui pénètrent dans un lieu avec prudence... Ces personnes ne seraient pas visées.

Il y aurait tout de même encore les amendes très élevées. Je ne sais pas. Je demanderais à ce que l’on compare ce projet de loi à d’autres afin de voir quelles limites seraient plus raisonnables. Je n’ai pas de chiffres à vous donner, mais il me semble que ceux-ci soient exagérés.

La partie qui porte sur l’organisation... Il n’y a pas de fondement à cet égard, parce que l’organisation ne sera pas responsable...

Oui, je crois qu’il faudrait régler ces questions.

Le président : Nous remercions les témoins pour leur participation à la réunion d’aujourd’hui. Nous vous sommes très reconnaissants d’avoir échangé avec nous. Je remercie aussi les membres du comité : votre participation active à la séance et vos questions réfléchies sont toujours les bienvenues.

De plus, j’aimerais remercier les personnes qui nous appuient en coulisses : les interprètes, les transpositeurs de l’équipe des Débats, les préposés aux comités, les techniciens des Services multimédias, l’équipe de télédiffusion, le Centre d’enregistrement, la Direction des services de l’information et notre page.

Sénateurs, acceptez-vous que nous mettions fin à la partie publique de la séance et que nous poursuivions à huis clos — je crois que nous en aurons pour 15 minutes, tout au plus — afin de discuter des travaux futurs du comité? D’accord.

(La séance se poursuit à huis clos.)