
Qu'y a-t-il derrière l'étiquette «bio» ? Une étude de l'encadrement juridique de l'agriculture et de la certification biologiques au Canada

Sophie Lavallée et Geneviève Parent*

Les préoccupations grandissantes des consommateurs face aux conséquences du traitement des produits alimentaires ainsi que la progression du concept de développement durable favorisent l'essor de l'agriculture biologique. La demande pour des produits biologiques, relativement stabilisée en Europe, est en plein envol en Amérique du Nord. Cependant, la législation entourant ce mode d'agriculture ne semble pas s'y développer de manière aussi rapide et uniforme.

Bien qu'un grand nombre de consommateurs canadiens et québécois se disent prêts à payer plus cher pour des aliments biologiques, les incertitudes quant à la validité de la multitude de certifications et d'étiquettes «bio» en découragent plus d'un. Dans ce premier article, les auteurs explorent les différents obstacles et défis juridiques auxquels est confrontée l'agriculture biologique actuelle. Les régimes déjà mis en place par les différents acteurs internationaux et étrangers dans ce domaine influencent les systèmes juridiques canadiens applicables. Opposant le régime québécois obligatoire aux régimes volontaires de la Colombie-Britannique et du gouvernement fédéral, les auteurs jettent un regard critique sur leur applicabilité et leur efficacité respectives dans le contexte de la régulation des appellations biologiques et de ses implications pour le commerce international.

Increasing consumer concern over the negative consequences of current food processing methods, as well as growing attention to sustainable development, have promoted the development of organic agriculture. Whereas the demand for organic products remains fairly stable in Europe, it is on the rise in North America. Legislation pertaining to this mode of agriculture has not kept pace with escalating production and consumer demand.

Although a great number of Canadian and Quebec consumers claim to be willing to accept higher prices for organic food, many are discouraged by the lack of uniformity in organic food labelling, which raises questions as to relative quality. In this first of a series of articles, the authors explore the legal challenges and obstacles currently facing organic agriculture. They discuss how international and foreign organic agricultural regimes have influenced existing Canadian systems. The article compares the mandatory system in place in Quebec with the voluntary systems existing in British Columbia and under federal law, casting a critical eye over the relative applicability and efficiency of these regimes in the broader context of organic food labelling and its implications for international trade.

* Avocat et professeure à la Faculté de droit de l'Université Laval. Les auteurs remercient la Fondation du Barreau du Québec pour son appui financier au projet de recherche qui a permis la rédaction de ce premier article d'une série de trois. Sophie Lavallée remercie le Centre interuniversitaire de référence sur l'analyse, l'interprétation et la gestion du cycle de vie des produits procédés et services («CIRAIG») et le Centre international de la recherche en analyse des organisations («CIRANO») dont elle est membre, pour leur appui à la recherche. Cet article a fait l'objet d'une communication prononcée le 24 août 2004 dans le cadre du colloque international de l'Association internationale d'économie alimentaire et agro-industrielle («AIEA2»), à l'Université Laval, Québec. Les auteurs remercient également Madame Aude Tremblay et Monsieur Jean-Noël Le Gouill, étudiants à la maîtrise en droit de la Faculté de droit de l'Université Laval, qui ont effectué des recherches utiles à la rédaction de cet article. Toutefois, les opinions émises dans le cadre de cet article n'engagent que les auteurs.

© Sophie Lavallée et Geneviève Parent 2005

Mode de référence : (2005) 50 R.D. McGill 89

To be cited as: (2005) 50 McGill L.J. 89

Introduction	91
I. Les enjeux de l'agriculture biologique	94
A. <i>L'agriculture biologique : une alternative à l'agriculture conventionnelle</i>	94
1. L'agriculture conventionnelle	94
2. L'agriculture biologique	96
3. L'agriculture raisonnée	97
B. <i>Quelques problématiques de taille pour l'agriculture biologique</i>	98
1. L'agriculture de masse	98
2. L'industrie des OGM	99
II. L'encadrement juridique de l'agriculture biologique	100
A. <i>Les principaux acteurs internationaux et étrangers de l'agriculture biologique</i>	100
1. Les acteurs internationaux	100
a. <i>La Commission du Codex Alimentarius</i>	100
b. <i>La Fédération internationale des mouvements biologiques (IFOAM)</i>	101
c. <i>L'Organisation internationale de normalisation (ISO)</i>	101
2. Les acteurs étrangers	102
a. <i>L'Union européenne</i>	103
b. <i>Les États-Unis</i>	105
B. <i>L'encadrement réglementaire de l'agriculture et de la certification biologiques au Canada</i>	105
1. Le portrait actuel de la réglementation provinciale : les initiatives de la Colombie-Britannique et du Québec	107
a. <i>La Colombie-Britannique et son régime de certification volontaire</i>	107
i. Description du régime	107
ii. Commentaires sur le régime volontaire de la Colombie-Britannique	108
b. <i>Le Québec et son régime de certification obligatoire</i>	109
i. Description du régime	109
ii. Commentaires sur le régime obligatoire du Québec	112
iii. Suggestions d'améliorations possibles	114
2. Le régime auto-réglementé de la <i>Norme nationale canadienne sur l'agriculture biologique</i>	117
a. <i>Description du régime</i>	117
b. <i>Commentaires sur la Norme nationale canadienne sur l'agriculture biologique</i>	119
Conclusion	124

Introduction

Ce n'est désormais un secret pour personne : les problèmes liés à la maladie de la vache folle¹, les risques que peuvent présenter l'utilisation d'organismes génétiquement modifiés («OGM»²) et d'hormones de croissance ainsi que l'emploi massif de produits de synthèse³ en agriculture ont contribué à la prise de conscience par les consommateurs des liens inextricables qui existent entre la santé, la qualité de l'environnement et celle des produits alimentaires qu'ils choisissent de mettre dans leur assiette.

La mondialisation des échanges n'a fait qu'accentuer ces préoccupations des citoyens. En effet, les consommateurs d'ici et d'ailleurs ont accès à une plus grande diversité de produits alimentaires provenant de nombreux pays, dont ils peuvent difficilement mesurer les impacts sanitaires et environnementaux.

¹ Voir Claude Aubert et Blaise Leclerc, *Bio, raisonnée, OGM : quelle agriculture dans notre assiette?*, Mens (France), Terre vivante, 2003 à la p. 72 :

La maladie de la vache folle — de son vrai nom encéphalite spongiforme bovine (ESB) — apparaît au Royaume-Uni en 1985. Trois ans plus tard, les farines animales sont identifiées comme vecteur probable de la maladie. En 1991, le premier cas est détecté en France. En 1993, la maladie atteint son point culminant au Royaume-Uni, avec près de 800 nouveaux cas par semaine. La même année, deux éleveurs britanniques meurent d'une variante de la maladie de Creutzfeldt-Jacob, dont on découvrira plus tard qu'elle est provoquée par les prions — des protéines pathogènes — transmis par la viande de bovins atteints de la maladie de la vache folle. Viennent ensuite l'interdiction des farines animales, l'embargo sur la viande de bœuf britannique, l'abattage systématique des troupeaux dans lesquels un cas d'ESB a été trouvé. En 2002, le gouvernement français autorise l'abattage sélectif — et non plus systématique — des troupeaux contaminés, puis la levée de l'embargo sur les viandes britanniques.

Le bilan, début 2003, est très lourd au Royaume-Uni : plus de 1 million de bovins abattus, 121 décès humains dus à la maladie de Creutzfeldt-Jacob. En France, on a enregistré à ce jour 6 décès humains. Il ne s'agit toutefois que d'un bilan provisoire compte tenu du délai d'incubation très long (plusieurs années) de la maladie.

Depuis, cette maladie a fait son apparition au Canada et aux États-Unis. Le premier cas canadien d'une variante de cette maladie a été signalé en avril 2002 et la découverte de cas possibles d'encéphalopathie spongiforme bovine («ESB») au Canada et aux États-Unis a déjà entraîné des mesures relatives à l'importation de bovins avec conséquences économiques importantes. Voir Santé Canada, «Premier cas canadien de la variante de la maladie de Creutzfeldt-Jacob», en ligne : Santé Canada <<http://www.hc-sc.gc.ca/francais/maladies/mcj/index.html>> ; Institut national de santé publique du Québec, «Maladie de la vache folle (Encéphalopathie spongiforme bovine)», en ligne : INSPQ <<http://www.inspq.qc.ca/dossiers/esb/default.asp?DS=ESB&plain>>.

² Les OGM sont des plantes, des animaux ou des organismes dont le patrimoine génétique a été modifié à l'aide de la biotechnologie pour leur conférer des caractéristiques qui n'existent pas à l'état naturel. Voir Gilles-Éric Séralini, *OGM : le vrai débat*, A.I., Flammarion, 2001 ; Louis-Marie Houdebine, *OGM : Le vrai et le faux*, Paris, Pommier-Fayard, 2000 aux pp. 105-08.

³ Par exemple, des pesticides, insecticides et herbicides. Voir généralement François Veillerette, *Pesticides, le piège se referme*, Mens (France), Terre vivante, 2002.

La «table» est donc mise pour que des pratiques agricoles alternatives telles que l'agriculture biologique connaissent un essor sans précédent auprès d'une partie de la population mondiale, surtout occidentale. Bien que les aliments biologiques ne représentent qu'un à trois pour cent des ventes mondiales au détail⁴, la demande pour ce type de produits a augmenté de façon exponentielle au cours de la dernière décennie. Si la demande pour des aliments issus de l'agriculture biologique s'est stabilisée en Europe, elle n'est encore «qu'au début de son cycle de croissance en Amérique du Nord»⁵. La progression mondiale annuelle de la demande pour ces produits se situe depuis dix ans à vingt pour cent⁶, alors qu'une croissance annuelle de l'ordre de trente pour cent en Amérique du Nord est prévue pour les prochaines années⁷. Tout indique donc que l'agriculture biologique, dont le but premier est de «développer des entreprises productives qui [soient] durables et respectueuses de l'environnement»⁸ par l'utilisation de pratiques d'aménagement et de gestion agricole, suscite de plus en plus l'intérêt des consommateurs.

Le Québec n'échappe pas à cette réalité. En 2001, soixante-dix-huit pour cent des Québécois se disaient prêts à payer plus cher pour des légumes et des viandes certifiées biologiques⁹. Avec l'arrivée des distributeurs alimentaires canadiens ou étrangers sur le marché des produits biologiques, les produits alimentaires étiquetés «bio» foisonnent. Il semblerait que les consommateurs de produits biologiques au Québec se fient essentiellement à ces étiquettes ou labels pour choisir leurs aliments biologiques lorsqu'ils n'ont pas accès à des magasins spécialisés¹⁰. Or, de nombreux consommateurs, dans l'ensemble du Canada, disent ne pas savoir si les produits biologiques qu'ils se procurent sont certifiés ou non¹¹ et que s'ils pouvaient être

⁴ Voir Erik Millstone et Tim Lang, *Atlas de l'alimentation dans le monde*, Paris, Autrement, 2003 à la p. 88.

⁵ Voir Filière biologique du Québec, *Plan stratégique du secteur des aliments biologiques du Québec 2004-2009* A.l., a.m.e., 2004, en ligne : Agri-Réseau <<http://www.agrireseau.qc.ca/agriculturebiologique/documents/Plan%20strategique.pdf>> à la p. 13 [*Plan stratégique*] ; Millstone et Lang, *ibid.*

⁶ Voir Millstone et Lang, *ibid.* ; *Plan stratégique, ibid.* à la p.13.

⁷ Voir *Plan stratégique, ibid.* à la p. 13. La croissance nette annuelle de l'alimentation sur ce continent devant être inférieure à deux pour cent : Millstone et Lang, *ibid.*

⁸ Ottawa, Office des normes générales du Canada (approuvé par le Conseil canadien des normes), *Norme nationale du Canada : agriculture biologique* (CAN/CGSB-32.310-99), Ottawa, Office des normes générales du Canada, 1999 [*Norme nationale*].

⁹ Voir les résultats de l'étude «Ce que veulent les Québécois» réalisée par Québec Science en mai 2001, tels que cités dans Option consommateurs, *La mise en marché des produits issus de l'agriculture biologique*, 2001 à la p. 8 [Option consommateurs].

¹⁰ Option consommateurs, *ibid.* à la p. 10.

¹¹ Voir l'étude préparée en décembre 2002 pour le compte de Certified Organic Associations of British Columbia («COABC») par l'Institute for Media, Policy and Civil Society, en ligne : COABC <http://licensees.certifiedorganic.bc.ca/whatsnew/impaoos_organic_mktg_anlysis_for_COABC.doc> à la p. 15.

assurés que les produits dits biologiques le soient réellement, ils en consommeraient davantage¹².

La confusion que suscite l'étiquetage des aliments biologiques au pays est considérablement accrue d'une part par la profusion des labels qu'arborent également les produits biologiques que nous importons massivement d'autres pays¹³ et d'autre part par le fait que la majorité de ces labels n'indiquent pas aux consommateurs s'ils sont garants du respect de la santé de l'homme, de l'animal et de l'environnement tout au long du cycle de vie du produit. En effet, il est paradoxal que le traitement réservé à certains animaux, l'importation et le transport, ainsi que le type d'emballage des aliments biologiques éliminent une partie des bénéfices environnementaux d'un tel type d'agriculture¹⁴.

Au Canada, l'inexistence d'une politique nationale concertée et cohérente sur l'agriculture et la certification biologique pose la question de la qualité de l'information à laquelle ont accès les consommateurs et celle de l'effectivité des sanctions applicables en cas de publicité trompeuse.

Cet article s'inscrit dans le cadre d'un projet de recherche qui analyse les possibilités de la création d'un label canadien unique (c'est-à-dire d'une appellation et/ou d'une signature commune) qui puisse prendre en compte le cycle de vie des produits biologiques dans son ensemble, incluant les considérations environnementales et de sécurité alimentaire. Ce premier article d'une série de trois présente les résultats de la première phase de notre programme de recherche. Celle-ci consiste à étudier les régimes juridiques canadiens, tant au niveau fédéral que provincial, applicables à l'agriculture biologique. L'objectif de ce texte est de faire l'état des lieux de l'agriculture biologique en en présentant d'abord les enjeux (I) par rapport à d'autres formes d'agriculture (I.A) et en mettant en lumière certaines problématiques de taille pour son développement (I.B). Cette première partie de l'étude nous permettra d'aborder ensuite le cadre juridique de l'agriculture biologique

¹² Voir l'étude réalisée en octobre 2003 pour le compte de COABC par Synovate, en ligne : COABC <<http://licensees.certifiedorganic.bc.ca/whatsnew/synovate%20market%20survey.ppt>> [COABC Market Survey]. Les consommateurs de Colombie-Britannique considèrent que s'ils pouvaient être assurés que les produits dits biologiques le soient réellement, cela constituerait un facteur favorisant l'augmentation de leur consommation de ce type de produits et ce, sur une échelle de 7.7 sur 10, le chiffre 1 représentant un facteur n'influençant nullement la décision des consommateurs alors que le chiffre 10 représente un facteur déterminant (voir *ibid.* à la p. 29).

¹³ Actuellement, la majorité des ventes de produits alimentaires biologiques québécois se fait à l'exportation, alors qu'environ soixante-dix pour cent de la demande québécoise pour ce type de produits est comblée par les produits importés : voir l'entrevue de Benoît Girouard, président de l'Union biologique paysanne (16 juin 2004). Tel que soulevé dans Québec, Commission de l'agriculture, des pêcheries et de l'alimentation, *La sécurité alimentaire : un enjeu de société, une responsabilité de tous les intervenants de la chaîne alimentaire*, Québec, Secrétariat des communications, 2004 [Rapport sur la sécurité alimentaire], «[c]ertains organismes ont mis en évidence plusieurs faiblesses en matière de contrôle des produits importés» (*ibid.* à la p. 16).

¹⁴ Voir Girouard, *ibid.*

au Canada (II) en présentant, dans un premier temps, le rôle et les activités des principaux acteurs internationaux et étrangers de l'agriculture biologique (II.A) et, dans un deuxième temps, en jetant un regard critique sur les réglementations provinciales de la Colombie-Britannique et du Québec ainsi que sur la réglementation fédérale canadienne existante (II.B).

I. Les enjeux de l'agriculture biologique

L'agriculture biologique n'est pas aussi récente que ce que l'on pourrait penser, puisqu'elle plonge ses racines dans le système agricole de nos ancêtres. Elle connaît actuellement un nouvel essor grâce à la remise en cause de l'agriculture industrielle mondialisée dite «conventionnelle» (1.A), qui se veut une protection du consommateur contre l'expansion du libre-marché¹⁵, ce qui ne se fait pas sans heurts (1.B).

A. *L'agriculture biologique : une alternative à l'agriculture conventionnelle*

L'agriculture biologique est-elle une alternative à l'agriculture conventionnelle? Donne-t-elle véritablement au consommateur le pouvoir de choisir des aliments qui soient issus de pratiques agricoles plus respectueuses de la santé de l'homme, de l'animal et de l'environnement? Où se situe-t-elle au regard des objectifs du développement durable?

Héritière des pratiques agricoles d'antan, l'agriculture biologique d'aujourd'hui se veut différente : elle vise la production d'aliments de qualité dans le respect de l'environnement, se distanciant ainsi de l'agriculture industrielle et aussi dans une bonne mesure de l'agriculture «raisonnée», dont on entend parler depuis quelque temps.

1. L'agriculture conventionnelle

En Amérique du Nord et en Europe, l'agriculture dominante depuis le milieu des années 1950 est celle de type industriel. Les méthodes de production intensive, l'utilisation de produits de synthèse et, désormais, d'OGM, sont autant d'éléments qui ont transformé en profondeur le monde agricole dont le leitmotiv est celui de la «productivité», comme l'expliquent deux spécialistes de la question agricole :

¹⁵ Voir Marie-Lou Ouellet, «Les indications géographiques et le label paysan : une appellation altermondialiste et un label antimondialisation», texte présenté au colloque «Mondialisation et développement durable : environnement, acteurs sociaux et institutions au cœur de la gouvernance» dans le cadre du 72^e congrès de l'Association francophone pour le savoir, Université du Québec à Montréal, 12 au 14 mai 2004. Le texte est reproduit dans les Actes du colloque à la p. 206.

En deux générations, les paysans sont devenus agriculteurs, puis exploitants agricoles. Paysans, ils cultivaient la terre d'abord pour leur famille, le surplus servant à nourrir les citadins, bien moins nombreux qu'eux, et à leur assurer un petit revenu pour acheter le peu de choses qu'ils ne pouvaient produire eux-mêmes. Exploitants agricoles, ils sont devenus des entrepreneurs qui ont pour outils de production le sol, des plantes et des animaux. Vision un peu caricaturale, car certains «exploitants agricoles» sont restés des «paysans» au sens noble du terme, mais elle traduit l'incroyable bouleversement qu'a connu l'agriculture — le plus grand de son histoire — en un demi-siècle. D'une activité artisanale et manuelle, fonctionnant presque en circuit fermé, elle est devenue une activité économique comme les autres, soumise aux lois du marché et aux impératifs de la rentabilité. Une logique qui a transformé les plantes en objets, les animaux en machines et les paysans en chefs d'entreprise conducteurs d'engins¹⁶.

Les méthodes fordistes de production de l'agriculture industrielle font dire à certains qu'il s'agit d'une agriculture «technoscientifique»¹⁷ de laquelle découle une abondance alimentaire sans précédent, dont la distribution et la consommation ne sont toutefois pas équitables sur la planète¹⁸. L'industrie agricole, reposant sur la science et la technologie, a transformé les procédés et les méthodes agricoles en des processus de production «maximisés, spécialisés et orientés vers la standardisation, les monocultures et l'exportation»¹⁹. L'agriculture industrielle est en quelque sorte «le taylorisme appliqué au vivant : travail à la chaîne, spécialisation, diminution des coûts de travail»²⁰. La macro-agriculture, reliée à la mondialisation, est caractérisée par un déplacement des foyers traditionnels de décision. De nos jours, l'influence des communautés rurales sur les pratiques agricoles et leurs produits est un luxe que peu d'entre elles peuvent se payer²¹.

Les résultats de cette course au rendement se sont tôt fait sentir mais ce n'est qu'après plusieurs décennies que tous en ont reconnu les effets négatifs au plan social, environnemental et sanitaire.

«Une agriculture sans agriculteurs ?»²² C'est par cette question choc que certains résumant le bilan social et humain de l'industrialisation de l'agriculture. Rendement et bas prix ont fait disparaître les trois-quarts des exploitations agricoles, avec comme conséquence l'exode des régions rurales, la fermeture des commerces et des écoles, le

¹⁶ Aubert et Leclerc, *supra* note 1 à la p. 9.

¹⁷ Millstone et Lang, *supra* note 4.

¹⁸ *Ibid.*

¹⁹ Ouellet, *supra* note 15.

²⁰ Aubert et Leclerc, *supra* note 1 à la p. 17.

²¹ Voir l'entrevue de Jacques Proulx, président de la Société rurale du Québec (16 juin 2004).

²² Aubert et Leclerc, *supra* note 1. Les auteurs expliquent qu'il ne reste «[p]lus que 660 000 exploitations agricoles en 2000 contre 2 300 000 dans les années 1950 : 70% des exploitations françaises ont disparu en un demi-siècle. Dans la même période, la population active agricole est passée de 30% à 3,4% seulement de la population active totale» (*ibid.* à la p. 11).

Au Québec, «le nombre de fermes laitières est passé de 147 000 à 37 000 en l'espace de quarante ans» (Girouard, *supra* note 13).

départ obligé des jeunes générations et l'augmentation conséquente de la population dans les villes avec toutes les pressions que l'étalement urbain et le transport entraînent pour l'environnement.

De plus, l'agriculture «moderne», qui a largement recours aux pesticides, insecticides et herbicides, entraîne une pollution généralisée de son environnement : celle de l'eau causée par les nitrates, la réduction de la biodiversité due au déboisement, la diminution de la fertilité des sols dans les régions de grande culture, sans compter la contribution au réchauffement climatique liée à la consommation d'énergie fossile.

L'agriculture «moderne» n'est pas exempte de risques pour la santé de l'être humain ni de l'animal. En effet, dans plusieurs régions du monde, notamment au Québec, les vaches laitières ne sortent plus des étables. Elles restent enfermées, vingt-quatre heures sur vingt-quatre, debout, enchaînées dans un espace clos. Le même type de traitement est réservé à d'autres animaux.

La productivité met aussi en péril la sécurité alimentaire : malgré leur apparence saine, uniforme et calibrée, la présence de résidus de pesticides dans certains aliments, les scandales sanitaires qui ont récemment bouleversé l'Europe et l'Amérique du Nord et l'utilisation controversée d'OGM dans l'agriculture d'aujourd'hui font craindre que notre boîte à lunch ressemble de plus en plus à la boîte de Pandore.

Prenant conscience de toutes les conséquences de l'agriculture industrielle, ses anciens promoteurs reconnaissent aujourd'hui qu'elle ne répond pas aux nécessités du développement durable. Certains proposent donc des modèles alternatifs, l'agriculture biologique pour les uns, l'agriculture raisonnée pour les autres.

2. L'agriculture biologique

Les tenants de l'agriculture biologique proposent une agriculture privilégiant la qualité et la protection de l'environnement, même au détriment du rendement. La *Norme nationale*²³, élaborée sous les auspices de l'Office des normes générales du Canada («ONGC»)²⁴, décrit l'agriculture biologique comme étant

un système holistique de production qui vise à maximiser la productivité et la condition physique des diverses communautés à l'intérieur de l'agroécosystème, y compris les organismes du sol, les végétaux, les animaux d'élevage et les personnes. Le but premier de l'agriculture biologique est de développer des entreprises productives qui sont durables et respectueuses de l'environnement.

²³ *Supra* note 8.

²⁴ Organisme relevant du Ministère des Travaux publics et Services gouvernementaux du Canada et dont la mission est de participer à la production de normes facultatives dans une gamme étendue de domaines.

Les pratiques axées sur la gestion sont soigneusement choisies dans le but de rétablir puis de maintenir la stabilité écologique de l'entreprise et du milieu qui l'entoure. La fertilité du sol est maintenue et améliorée par un système qui favorise l'activité biologique maximale dans le sol ainsi que la conservation des ressources du sol. La lutte contre les mauvaises herbes, les parasites et les maladies est réalisée au moyen de méthodes intégrées de contrôle biologiques, culturales et mécaniques telles que le travail du sol et la culture (limités autant que possible), la sélection et la rotation des cultures, le recyclage des résidus végétaux et animaux, la gestion de l'eau, la libération massive d'insectes utiles pour favoriser l'équilibre entre les prédateurs et les proies et la promotion de la diversité biologique.

Dans un système de production biologique, les animaux d'élevage profitent de conditions d'élevage et d'une capacité de charge conformes à leurs besoins comportementaux, d'un régime de qualité composé d'aliments biologiques et de méthodes d'élevage moralement acceptables qui aident à réduire le niveau de stress, favorisent une bonne santé et préviennent les maladies²⁵.

Ces pratiques agricoles, qui sont aujourd'hui normalisées et certifiées, connaissent un essor en réaction aux excès de l'agriculture conventionnelle. Face à l'agriculture de masse, l'agriculture biologique est celle qui refuse de sacrifier la sécurité alimentaire et l'environnement à long terme au profit économique immédiat. Avec ce type d'agriculture qui prend en compte dans nos choix d'aujourd'hui les intérêts des générations futures, les coûts sociaux et environnementaux ne sont plus des «externalités» à la charge de la collectivité mais sont inclus dans le prix du produit, qui participe à la réalisation des impératifs du développement durable²⁶.

3. L'agriculture raisonnée

Il n'est pas surprenant que l'approche «raisonnée» ait fait du chemin, puisqu'elle est moins polluante que l'agriculture conventionnelle et moins exigeante que l'agriculture biologique. Mise de l'avant par ses promoteurs depuis le début des années 1990, cette agriculture se réclame de l'agriculture «intégrée» qui, elle, a fait une première apparition en Europe au cours des années 1970. En plus «d'intégrer» les diverses méthodes de protection des plantes que sont les rotations longues et la plantation de haies, l'agriculture raisonnée privilégie toutes les techniques de culture limitant l'utilisation des pesticides et de fertilisants azotés et encourage les engrais «verts».

²⁵ Norme nationale, *supra* note 8 à la p. iii.

²⁶ L'agriculture biologique participe à la réalisation du principe 4 de la *Déclaration de Rio*, en vertu duquel la «protection de l'environnement doit faire partie intégrante du processus de développement», au principe 8 qui incite les États à «réduire et éliminer les modes de production et de consommation non viables», ainsi qu'au principe 15 qui vise à prévenir la dégradation de l'environnement par l'adoption de mesures étatiques de précaution : *Déclaration de Rio sur l'environnement et le développement*, Doc. off. CNUED, 1992, Doc. NU A/CONF.151/26 (Vol. I).

En Occident, la production «intégrée» s'est finalement peu développée, hormis en Suisse, où ce type de production a été réglementé et certifié par le label «IP Suisse»²⁷, et dans quelques pays du sud où le recours aux pesticides était déjà hors de prix²⁸. Le peu de succès qu'a connu cette approche de l'agriculture dans les pays occidentaux semble être dû aux efforts des acteurs de la grande distribution alimentaire qui voulaient la garder en marge, ainsi qu'aux autorités publiques qui ne l'ont conséquemment pas encouragée par une véritable politique agricole assortie d'incitatifs financiers.

L'agriculture «raisonnée» reprend le discours de la production intégrée en l'adaptant au goût du jour. L'expression est bien choisie puisqu'il va de soi qu'une agriculture «raisonnée» doit être raisonnable, équilibrée, «sans excès»²⁹. Mais il semble que pour le moment nous devions nous méfier du développement des produits «raisonnés» — respectueux de l'environnement et pas plus chers que les produits conventionnels —, puisque le cahier des charges des organisations du «raisonné» ne semble pas s'éloigner du «conventionnel»³⁰. En effet, plutôt que de remettre en cause les modes de production dominants, l'agriculture raisonnée encourage les agriculteurs à les appliquer de façon plus responsable, en utilisant par exemple des pesticides seulement en cas d'infestation et non pas de façon préventive. Cependant, un éleveur n'a pas à modifier le nombre d'animaux qu'il élève sur un territoire restreint et le producteur de céréales n'a pas à modifier son système de rotation ni ses pratiques de désherbage chimique.

Le qualificatif «raisonné» semble donc n'être qu'un nouveau slogan marketing qui, bien que n'ayant pas encore fait une percée dans l'étiquetage informatif des produits alimentaires, a quand même fait parler de lui.

B. Quelques problématiques de taille pour l'agriculture biologique

L'agriculture biologique, bien que possédant davantage que les deux autres types d'agriculture les bases pour tendre vers l'atteinte du développement durable, est confrontée à de multiples défis juridiques.

1. L'agriculture de masse

De nombreuses chaînes de distribution alimentaires se sont récemment dotées de plans de développement du marché des aliments biologiques. Les gros joueurs de la transformation et de la distribution alimentaire industrielles ne considèrent plus les

²⁷ La mention «IP» signifie *Integrierter Pflanzenschutz* ou «protection intégrée des cultures» : voir Urs Niggli, Paul Mäder et Andreas Fliessbach, «L'agriculture biologique fait du bien aux sols» (2002) 2 *La Revue durable* 39 à la p. 39 ; Aubert et Leclerc, *supra* note 1 à la p. 32.

²⁸ Voir Aubert et Leclerc, *ibid.* à la p. 33.

²⁹ *Ibid.* à la p. 35.

³⁰ Aubert et Leclerc, *supra* note 1 à la p. 39.

aliments biologiques comme une mode mais bien comme un créneau présentant des perspectives intéressantes. Comme l'explique la Filière biologique du Québec,

Loblaw planifie de doubler, au cours de l'année 2003, la gamme d'aliments biologiques offerts dans ses épiceries, les faisant passer ainsi de 150 à 300 produits. Les marchés Métro travaillent également à introduire ou à élargir la gamme de produits biologiques dans leurs magasins, alors que chez Sobeys, le nombre de pieds de tablettes réservés aux produits biologiques s'élargit sans cesse³¹.

Face à l'arrivée des grands réseaux de distribution dans ce secteur, une question importante se pose : est-il possible de concilier agriculture de masse et agriculture biologique ? Peut-on croire que les exigences de la production biologique seront respectées par les agriculteurs industriels ? De plus, la concurrence accrue sur les tablettes des épiceries augmente d'autant les risques de fraudes par le biais d'informations fausses ou trompeuses aux consommateurs. En l'absence d'un contrôle réel exercé par l'État sur le système de certification en place, il est irréaliste de croire que ces deux réalités soient conciliables.

2. L'industrie des OGM

Les organismes de certification des produits biologiques interdisent tous, dans leurs cahiers des charges, l'utilisation d'OGM, lesquels présentent des risques environnementaux et sanitaires potentiels.

À l'échelle mondiale, «la superficie totale des terres consacrées aux cultures transgéniques est passée de 2,6 millions d'hectares en 1996 à plus de 50 millions d'hectares en 2001»³². Treize pays sont engagés dans ce type de production : les quatre principaux producteurs sont, dans l'ordre, les États-Unis, l'Argentine, le Canada et la Chine³³. Au Canada, la dissémination des produits agricoles issus des biotechnologies est l'un des principaux freins au développement de l'agriculture biologique³⁴. La recherche et la production dans le secteur biotechnologique sont dominées par une poignée de grandes firmes agroalimentaires qui représentent de puissants lobbys auprès des gouvernements. Ce pouvoir se reflète nécessairement dans l'évolution du droit qui, au Canada, s'est développé autour de la production d'OGM, au détriment de la production biologique.

³¹ *Plan stratégique*, supra note 5 à la p. 13.

³² *Ibid.* à la p. 24.

³³ Voir *ibid.*

³⁴ Voir l'entrevue de Nicolas Turgeon et Arthur Marcoux, responsables du secteur biologique ou Ministère de l'Agriculture, des Pêcheries et de l'Alimentation du Québec (7 juin 2004) ; *Plan stratégique*, supra note 5 à la p. 21 ; «Le Québec devrait imposer l'étiquetage des produits contenant des OGM, conclut un rapport», *Le Soleil [de Québec]* (12 juin 2004) A7.

II. L'encadrement juridique de l'agriculture biologique

Avant de procéder à l'étude des cadres juridiques régissant l'agriculture biologique au Canada, il convient d'identifier les principaux acteurs internationaux et étrangers qui interviennent dans le développement de la normalisation et de l'harmonisation des exigences propres à ce type d'agriculture au niveau mondial, en précisant leur rôle et les moyens propres à leur action (II.A). Dans un deuxième temps, nous analyserons les modes et le contenu de la régulation du biologique au Canada, en présentant d'abord les réglementations provinciales de la Colombie-Britannique et du Québec et ensuite, la *Norme nationale* (II.B).

A. Les principaux acteurs internationaux et étrangers de l'agriculture biologique

L'agriculture biologique s'est développée au cours de la première moitié du vingtième siècle³⁵, essentiellement en Europe. À cette époque, la production biologique était un marché de niche et les premiers systèmes de normalisation et de certification ont donc été élaborés dans le secteur privé. Dans les années 1980, la croissance importante de l'agriculture biologique a nécessité la mise en place de normes nationales, supranationales et internationales qui ont eu une influence déterminante sur le développement mondial de l'agriculture biologique.

1. Les acteurs internationaux

Sur le plan international, la Commission du Codex Alimentarius, la Fédération internationale des mouvements d'agriculture biologique («IFOAM») et l'Organisation internationale de normalisation («ISO») jouent un rôle, sur différents plans, dans la régulation et l'harmonisation de la normalisation et de la certification de la production biologique.

a. La Commission du Codex Alimentarius

La Commission du Codex Alimentarius (la «Commission») a été instituée par l'Organisation des Nations unies pour l'alimentation et l'agriculture («FAO») en 1961. L'année suivante, une conférence mixte FAO/OMS (Organisation mondiale de la santé) mandatait la Commission pour l'élaboration de normes internationales relatives aux denrées alimentaires, dans le double objectif de protéger la santé des consommateurs et d'assurer la loyauté des pratiques suivies dans le commerce de ces denrées³⁶. Le Codex Alimentarius, qui renferme l'ensemble des normes, directives, codes d'usage et recommandations élaborées par la Commission, fut adopté en 1962. La Commission, une instance intergouvernementale regroupant 161 membres,

³⁵ Voir Aubert et Leclerc, *supra* note 1 à la p. 3.

³⁶ Voir Codex Alimentarius, en ligne : Codex Alimentarius <<http://www.codexalimentarius.net>>.

devenait par la même occasion la référence mondiale pour les organismes et exploitants oeuvrant dans le secteur des produits alimentaires.

En 2001, la Commission a adopté un ensemble de directives concernant la production, la transformation, l'étiquetage et la commercialisation des aliments biologiques³⁷. Ces directives prévoient les normes minimales requises pour qu'un aliment puisse être considéré comme biologique dans la plupart des pays du monde. Elles jouent un rôle très important pour le commerce international des produits alimentaires en facilitant l'harmonisation des normes nationales.

b. La Fédération internationale des mouvements biologiques

La Fédération internationale des mouvements d'agriculture biologique («IFOAM») a été fondée en 1972 pour coordonner le réseau mondial des mouvements agrobiologistes. Ses objectifs et ses activités visent l'échange de connaissances et d'expertise entre les membres, l'information du public au sujet de l'agriculture biologique et la représentation internationale du mouvement bio dans les instances parlementaires, administratives et politiques. À ce dernier titre, L'IFOAM agit d'ailleurs comme consultant auprès de la FAO³⁸.

Peuvent être membres de l'IFOAM les associations de producteurs, de préparateurs, de commerçants et de conseillers ainsi que les institutions impliquées dans la certification, la recherche et la formation en agriculture biologique. L'IFOAM a adopté ses propres *Règles de base pour la production en agriculture biologique*³⁹, et bien que les organismes de certification ne puissent les utiliser telles quelles, ils s'en inspirent pour élaborer leurs propres normes. Le Service international d'accréditation pour l'agriculture biologique («IOAS»), un organisme indépendant, a le mandat de gérer le programme d'accréditation de l'IFOAM. Plus d'une trentaine d'organismes participant à ce programme certifient, selon un cahier des charges équivalant aux normes de l'IFOAM, les produits en provenance de diverses régions du monde, surtout dans les pays en voie de développement.

c. L'Organisation internationale de normalisation

L'Organisation internationale de normalisation («ISO») est une fédération mondiale d'organismes nationaux de normalisation, privés ou publics, de plus de 140 pays. Cette organisation non gouvernementale, créée en 1947, a pour objectifs la

³⁷ Voir Codex Alimentarius, «Directives concernant la production, la transformation, l'étiquetage et la commercialisation des aliments issus de l'agriculture biologique», en ligne : Codex Alimentarius <http://www.codexalimentarius.net/download/standards/360/CXG_032f.pdf>.

³⁸ IFOAM, «À propos de l'IFOAM», en ligne : IFOAM <<http://www.ifoam.org/whoisifoam/french.html>>.

³⁹ Fédération internationale des mouvements d'agriculture biologique, *Règles des base IFOAM pour la production et la préparation au agriculture biologique*, en ligne : IFOAM <http://www.ifoam.org/standard/02french_ibs.pdf>.

facilitation du commerce international des produits et services et le développement de la coopération dans les secteurs scientifique, technologique et économique⁴⁰.

En 1996, cette organisation internationale a publié le *Guide ISO/CEI 65*⁴¹, qui établit les conditions de compétence, d'objectivité, d'efficacité et d'indépendance des organismes certificateurs. Les organismes nationaux qui ont pour mission d'accréditer des organismes certificateurs peuvent ainsi évaluer la conformité des activités de ces derniers en se référant à ce guide. Les organismes de certification qui le respectent facilitent l'accès à l'exportation. Plusieurs juridictions du monde, dont la province du Québec, fondent leur système d'accréditation et de certification sur ce guide.

Les exigences contenues dans le *Guide ISO* sont à considérer avant tout comme des critères généraux relatifs aux organismes gérant des systèmes de certification de produits. L'introduction mentionne entre autres qu'il convient «éventuellement de [...] compléter [ces exigences] lorsque des secteurs [...] particuliers en font usage»⁴². Dans les faits, les exigences du *Guide ISO* sont insuffisantes à elles seules pour garantir la crédibilité des systèmes de certification relatifs aux produits agricoles et alimentaires étiquetés biologiques. C'est pourquoi le Conseil des appellations agroalimentaires du Québec⁴³ a élaboré en 2004 une série de nouveaux critères adaptés précisément à la certification de tels produits, qui entreront en vigueur dès 2005.

2. Les acteurs étrangers

L'Union européenne et les États-Unis sont parmi les plus gros acteurs étrangers de l'agriculture biologique⁴⁴, avec un marché annuel respectivement estimé à 4,5 et 4,2 milliards de dollars américains. Pour avoir accès à ces marchés, le Canada doit tenir compte de leurs réglementations.

⁴⁰ Voir Organisation internationale de normalisation, «Introduction : de l'importance des normes», en ligne : ISO <<http://www.iso.ch/iso/fr/aboutiso/introduction/index.html>> :

Les normes ISO contribuent à un développement, à une production et à une livraison des produits et des services plus efficaces, sûrs et respectueux de l'environnement, ainsi qu'à des échanges facilités et plus équitables entre les pays. Elles fournissent aux gouvernements une base technique pour la législation en matière de santé, de sûreté et d'environnement. Elles facilitent le transfert de technologies aux pays en voie de développement. Les normes ISO servent également à protéger les consommateurs, et les utilisateurs en général, de produits et services — ainsi qu'à leur simplifier la vie.

⁴¹ Organisation internationale de normalisation (ISO), *Guide ISO/CEI 65* (1996) [*Guide ISO*].

⁴² *Ibid.*

⁴³ Voir *infra* notes 93 et 94.

⁴⁴ Voir Organisation des Nations unies pour l'alimentation et l'agriculture, Communiqué, «Directives de la Commission FAO/OMS sur les aliments issus de l'agriculture biologique» (28 juin 1999), en ligne : FAO <<http://www.fao.org/nouvelle/1999/990608-f.htm>>.

a. *L'Union européenne*

En juin 1991, le Conseil de la Communauté européenne a adopté le *Règlement 2092/91 concernant le mode de production biologique de produits agricoles et sa présentation sur les denrées alimentaires*⁴⁵. Comme le décrit une auteure,

[l']Union européenne a fait le choix d'une réglementation contraignante, donc relativement précise, pour l'agriculture biologique. Elle a pris une série de règlements, son instrument normatif le plus «fort», celui qui ne laisse en principe aux États qu'un espace minimal d'action. Une large part des dispositions réglementaires européennes s'appliquent directement dans les États membres : appellation, étiquetage, importation depuis les pays tiers, listes positives de produits autorisés [...]. Seule la mise en pratique des exigences communautaires de contrôle relève exclusivement des États⁴⁶.

Au niveau du partage des compétences, «[l]a Commission [européenne] assume la responsabilité générale de l'application uniforme, sur l'ensemble du territoire de l'Union, des règles concernant la qualité des aliments, en tant que mesures de la Politique agricole commune»⁴⁷. Toutefois, ce sont les États membres qui doivent assurer l'application de la réglementation européenne à l'échelle nationale ainsi que la participation des opérateurs aux frais de contrôle de cette réglementation.

Les normes adoptées par l'Union européenne s'inspirent des règles de base publiées par l'IFOAM ainsi que du Codex. La réglementation européenne⁴⁸ vise à créer un cadre harmonisé de production, d'étiquetage et de contrôle des produits agricoles et des denrées alimentaires biologiques afin de renforcer la confiance des consommateurs en ces produits, d'assurer une concurrence loyale entre les producteurs et de réorienter la Politique agricole commune vers une politique de qualité, soucieuse de la demande des consommateurs, de la protection de l'environnement et du maintien de l'espace rural. La réglementation européenne, comme toutes les réglementations qui s'inspirent du Codex, vise à encadrer les règles de production de l'agriculture biologique et non pas les caractéristiques propres du produit⁴⁹.

Le contrôle de l'accréditation et de la certification est opéré au niveau étatique, par une ou plusieurs autorités publiques et/ou par des organismes privés agréés, eux-mêmes supervisés par une autorité publique⁵⁰.

Chaque État doit s'assurer, par le biais de l'autorité chargée de l'agrément ou par une procédure d'accréditation, de la conformité des organismes de contrôle

⁴⁵ [1991] J.O. L. 198/1 [CE, *Règlement 2092/91*].

⁴⁶ Voir Julia Butault, «L'achèvement de l'édifice juridique de l'agriculture biologique : la certification et l'étiquetage à l'international des aliments» (2003) 316 *Revue de droit rural* 528 à la p. 530.

⁴⁷ *Ibid.* à la p. 531.

⁴⁸ CE, *Règlement 2092/91*, *supra* note 45 à la p. 1.

⁴⁹ Voir *ibid.* aux pp. 2-3.

⁵⁰ Voir *ibid.* à la p. 5.

à la Norme EN 45011 [ou autrement dit, au *Guide ISO*] qui garantit la crédibilité et la fiabilité de la certification en posant des exigences à satisfaire par les organismes qui en sont chargés (compétence, indépendance, impartialité et confidentialité)⁵¹.

En cas de constat d'irrégularité dans la mise en œuvre des règles d'étiquetage⁵², de production⁵³ ou dans les exigences minimales de contrôle⁵⁴, l'autorité étatique compétente peut retirer le certificat d'autorisation de l'appellation biologique aux marchandises visées⁵⁵.

La réglementation contient également des normes pour l'importation dans l'Union européenne de produits d'origine biologique provenant de pays qui ne sont pas membres de l'Union. Il est obligatoire, pour un pays exportant des produits biologiques vers l'Union, d'être inscrit sur la liste des pays tiers reconnus. Seuls sept pays figurent actuellement sur cette liste : l'Argentine, l'Australie, la République tchèque, la Hongrie, la Suisse, Israël et la Nouvelle-Zélande, qui ont démontré que leurs systèmes de contrôle (comprenant l'accréditation des certificateurs, la certification des produits et l'acceptation des produits provenant de l'étranger) étaient obligatoires et équivalents aux exigences prescrites par la réglementation européenne. Le Canada, où l'usage de l'appellation biologique n'est pas fondé sur la certification obligatoire mais seulement sur une norme volontaire⁵⁶, ne figure donc pas sur la liste de pays tiers.

La réglementation européenne prévoit cependant que des pays comme le Canada peuvent bénéficier d'autorisations spécifiques et exporter leurs produits biologiques en Europe, mais seulement jusqu'au 31 décembre 2005⁵⁷. Pour la province du Québec, qui — nous le verrons plus loin — est la seule province canadienne ayant adopté un régime de contrôle obligatoire des appellations réservées, l'inexistence d'une réglementation canadienne adéquate et contraignante pourrait entraîner des pertes considérables :

Même si les produits québécois répondent techniquement aux exigences des pays importateurs, les changements qui s'annoncent pour 2005 pourraient avoir de graves conséquences sur les exportations d'aliments biologiques québécois. En effet, il deviendra alors obligatoire pour un pays exportateur

⁵¹ Voir Butault, *supra* note 46.

⁵² Voir CE, *Règlement 2092/91*, *supra* note 45 à la p. 3.

⁵³ Voir *ibid.* à la p. 4.

⁵⁴ Voir *ibid.* à la p. 12.

⁵⁵ La marchandise peut donc être commercialisée, mais uniquement après que toute référence au mode de production biologique ait été éliminée, ce qui entraîne un prix de vente nettement moindre, alors même que le prix de production reste élevé. Voir Christian Roth et Gwenaëlle Le Guillou, «L'agriculture biologique : une garantie pour la sécurité du consommateur européen?» (2003) 316 *Revue de droit rural* 519.

⁵⁶ Voir *Norme nationale*, *supra* note 8.

⁵⁷ Voir CE, *Règlement 2092/91*, *supra* note 45 aux art. 11(6) et 11(7).

d'être inscrit sur la liste des pays tiers, qui fonctionnent à partir d'une norme obligatoire, pour pouvoir exporter en Europe et en Asie⁵⁸.

b. Les États-Unis

Aux États-Unis, le Programme national sur l'agriculture biologique (*United States' National Organic Program*, «NOP») a été créé en 2002. Ses normes, les *National Standards for Organic Production*, sont prévues dans une réglementation fédérale⁵⁹. Depuis la mise en place du programme, tous les produits vendus, étiquetés ou affichés comme étant biologiques doivent être certifiés par un organisme accrédité soit directement par le United States Department of Agriculture («USDA»), soit par un organisme dont le système d'évaluation de conformité des certificateurs biologiques a été reconnu par l'USDA ou encore par l'autorité compétente du gouvernement d'un pays ayant conclu avec les États-Unis une entente d'équivalence permettant la libre circulation entre les deux pays des produits biologiques⁶⁰.

Au Canada, le Conseil des appellations agroalimentaires du Québec («CAAQ»), le Certified Organic Associations of British Columbia («COABC») et le Conseil canadien des normes («CCN») sont reconnus par l'USDA comme organismes d'accréditation. Cette reconnaissance permet aux organismes de certification accrédités par le CAAQ, le COABC ou le CCN de certifier, selon la norme du NOP, des produits provenant du territoire canadien destinés à être exportés aux États-Unis.

B. L'encadrement réglementaire de l'agriculture et de la certification biologiques au Canada

En vertu de l'article 95 de la constitution canadienne⁶¹, le domaine de l'agriculture est de compétence concurrente entre le gouvernement fédéral et les gouvernements provinciaux. Les provinces sont évidemment compétentes pour légiférer sur les sujets intéressant la production et les échanges agricoles dans le cadre de leur frontières respectives. Ainsi, elles peuvent adopter des normes sanitaires et phytosanitaires que les agriculteurs, producteurs et transformateurs doivent respecter. Elles peuvent aussi adopter des règles concernant la mise en marché provinciale de leurs produits dans les limites de leurs frontières.

⁵⁸ *Plan stratégique*, supra note 5 à la p. 13.

⁵⁹ Voir *Organic Foods Production Act of 1990*, 7 U.S.C. § 6501 (2004) ; É.-U., Economic Research Service, United States Department of Agriculture, «ERS Analysis : Organic Agriculture Provisions», en ligne : ERS <www.ers.usda.gov/features/farmbill/analysis/organicagriculture.htm>.

⁶⁰ Voir É.-U., Agricultural Marketing Service, United States Department of Agriculture, «USDA Recognition of a Foreign Government's Conformity Assessment Program as Authorized under 7 C.F.R. § 205.500(c)(1)», en ligne : AMS <<http://www.ams.usda.gov/nop/nop/tradeissues/quebec.html>> ; Kenneth Amaditz, «The Organic Foods Production Act of 1990 and Its Impending Regulations : A Big Zero for Organic Food?» (1997) 52 Food & Drug L.J. 537.

⁶¹ *Loi constitutionnelle de 1867* (R.-U.), 30 & 31 Vict., c. 3, reproduite dans L.R.C. 1985, app. II, n° 5.

À ce jour, seules la Colombie-Britannique et le Québec ont adopté une structure encadrant la certification des produits biologiques. Les autres provinces ne sont pas intervenues dans ce secteur et se réfèrent simplement à la *Norme nationale* que le CCN a adopté en 1999⁶². Bien que cette norme ne soit pas une norme gouvernementale, comme nous le verrons, le gouvernement fédéral a déposé un plan d'action visant l'encadrement du secteur biologique qui devrait être applicable au plus tard en décembre 2005.

En vertu de ce même article, le gouvernement fédéral garde toutefois la possibilité de légiférer dans ce domaine et, le cas échéant, en cas d'incompatibilité entre les règles des deux paliers de gouvernement, celles émanant de la loi fédérale auront préséance et les règles provinciales deviendront inopérantes⁶³.

De plus, le gouvernement fédéral a le pouvoir de légiférer en matière de commerce interprovincial, international et sur le commerce en général⁶⁴ ainsi qu'en matière criminelle⁶⁵. Dans le domaine agroalimentaire, ces pouvoirs se traduisent par exemple par la *Loi sur les produits agricoles au Canada*⁶⁶, la *Loi sur la commercialisation des produits agricoles*⁶⁷, la *Loi sur l'emballage et l'étiquetage des produits de consommation*⁶⁸ et, en matière criminelle, la *Loi sur les aliments et drogues*⁶⁹. Mentionnons toutefois que, notamment en matière de commerce agroalimentaire, le gouvernement fédéral procède à certaines délégations de pouvoirs réglementaires au profit des gouvernements et des offices de producteurs provinciaux, afin d'assurer une administration efficace de la mise en marché des produits canadiens⁷⁰. Il existe également certaines ententes et accords administratifs pancanadiens qui touchent l'agroalimentaire, tels l'*Entente sur la mise en commun des revenus du lait*, l'*Entente sur la mise en commun de tout le lait*⁷¹ et le chapitre 9

⁶² *Supra* note 8.

⁶³ Voir notamment *Multiple Access Ltd. c. McCutcheon*, [1982] 2 R.C.S. 161, 138 D.L.R. (3^e) 1 ; *Law Society of British Columbia c. Mangat*, [2001] 3 R.C.S. 113, 205 D.L.R. (4^e) 577.

⁶⁴ Voir la *Loi constitutionnelle de 1867*, *supra* note 61, art. 91(2).

⁶⁵ *Ibid.*, art. 91(27).

⁶⁶ *Loi sur les produits agricoles au Canada*, L.R.C. 1985 (4^e supp.), c. 20.

⁶⁷ *Loi sur la commercialisation des produits agricoles*, L.R.C. 1985, c. A-6.

⁶⁸ *Loi sur l'emballage et l'étiquetage des produits de consommation*, L.R.C. 1985, c. C-38.

⁶⁹ *Loi sur les aliments et drogues*, L.R.C. 1985, c. F-27.

⁷⁰ Les délégations de pouvoirs aux offices de producteurs provinciaux s'effectuent principalement en vertu de la *Loi sur la commercialisation des produits agricoles*, *supra* note 67 et cette pratique a été confirmée par la Cour suprême du Canada dans le cadre du *Renvoi relatif à l'organisation des produits agricoles*, [1978] 2 R.C.S. 1198, 84 D.L.R. (3^e) 257.

⁷¹ Voir Commission canadienne du lait, «Entente sur la mise en commun des revenus du lait» et «Entente sur la mise en commun de tout le lait», en ligne : Commission canadienne du lait <http://www.cdc-ccl.gc.ca/cdc/main_f.asp?catid=381&page=751>.

de l'Accord sur le commerce intérieur⁷², auxquels le gouvernement fédéral et les gouvernements des provinces et des territoires sont parties.

1. Le portrait actuel de la réglementation provinciale : les initiatives de la Colombie-Britannique et du Québec

a. La Colombie-Britannique et son régime de certification volontaire

i. Description du régime

C'est sous l'égide du *Agri-Food Choice and Quality Act*⁷³ qu'a été élaboré, en 1993, l'*Organic Agricultural Products Certification Regulation* en Colombie-Britannique⁷⁴. Ce régime encadre la certification des produits biologiques dans le but d'informer adéquatement les consommateurs de cette province. Le Certified Organic Associations of British Columbia («COABC») est l'organisme qui est en charge de l'administration du régime⁷⁵. Le COABC représente les organismes de certification de la province⁷⁶ et agréé ceux qui veulent utiliser la marque de reconnaissance qu'il détient⁷⁷. Avec le Ministre de l'Agriculture, des Pêches et de l'Alimentation de la province, il établit des normes que doivent respecter les producteurs agricoles pour que leurs produits soient certifiés par les organismes certificateurs provinciaux. Ces normes, les *British Columbia Certified Organic Production Operation Policies and Management Standards*⁷⁸, ont été modifiées à quatre reprises déjà depuis leur adoption en 1993, afin de les adapter à l'évolution des méthodes de production agricoles.

Ce régime est d'application volontaire. Par conséquent, un producteur n'est pas tenu d'y adhérer pour pouvoir afficher que ses produits sont «biologiques». Toutefois, seuls ceux qui y adhèrent peuvent utiliser l'appellation «British Columbia Certified Organic»⁷⁹ et utiliser le symbole du programme, un crochet dans un carré. En Colombie-Britannique, seuls deux organismes accrédités peuvent certifier des

⁷² Pour le texte de l'Accord sur le commerce intérieur, voir en ligne : Secrétariat du commerce intérieur <http://www.intrasec.mb.ca/index_hf.htm>.

⁷³ *Agri-Food Choice and Quality Act*, S.B.C. 2000, c. 20.

⁷⁴ *Organic Agricultural Products Certification Regulation*, B.C. Reg. 200/93.

⁷⁵ *Ibid.*, art. 2. Voir le site web du Certified Organic Associations of British Columbia, en ligne : COABC <<http://www.certifiedorganic.bc.ca/certification-intro.html>>.

⁷⁶ Voir en ligne : COABC <<http://www.certifiedorganic.bc.ca/membership.php>>.

⁷⁷ Voir *Organic Agriculture Products Certification Regulation*, *supra* note 74, art. 7(a) et 6(2)(a).

⁷⁸ Voir en ligne : COABC <<http://www.certifiedorganic.bc.ca/standards/index.html>>.

⁷⁹ Voir *Agri-Food Choice and Quality Act*, *supra* note 73, art. 3 ; *Organic Agricultural Products Certification Regulation*, *supra* note 74, art. 3.

produits destinés au Québec⁸⁰, au Royaume-Uni et aux États-Unis⁸¹. Le COABC lui-même n'est pas reconnu en Angleterre. Seuls certains produits (les fruits frais), certifiés à l'intérieur du régime COABC, bénéficient d'une autorisation d'importation d'une durée limitée devant être renouvelée périodiquement. L'Angleterre, tout comme les autres pays d'Europe, ne reconnaît pas d'accréditeurs comme le font les États-Unis. Quant aux transformateurs d'aliments opérant en Colombie-Britannique, la majorité sont certifiés par des organismes qui ne sont pas accrédités par le COABC parce qu'ils estiment que leurs produits ont de meilleures chances de pénétrer certains marchés étrangers avec d'autres certificateurs choisis.

En cas d'utilisation illégale de l'appellation ou du logo par un producteur ou un distributeur dont le produit n'a pas été préalablement certifié, le contrevenant est passible d'une amende ne dépassant pas un montant de 5 000\$ dans le cas d'une personne physique, alors que pour une personne morale, ce montant s'élève à 20 000\$⁸². Le montant de la pénalité est calculé en tenant compte du nombre de jours durant lesquels l'offense a perduré⁸³.

Les coûts reliés à l'obtention de la certification varient selon les organismes certificateurs. En plus des coûts directement liés à la certification, le requérant doit payer des frais annuels pour devenir membre du COABC, lesquels varient de 45\$ à 500\$ en fonction de son revenu brut provenant de la vente des produits biologiques⁸⁴.

ii. Commentaires sur le régime volontaire de la Colombie-Britannique

Malgré son caractère volontaire, le régime de certification biologique de la Colombie-Britannique a obtenu l'adhésion de la majorité des producteurs. En effet, à l'heure actuelle, seule une petite proportion d'entre eux fonctionne à l'extérieur du régime.

Les études démontrent qu'en 2003, plus de la moitié des consommateurs de la Colombie-Britannique ont acheté des produits biologiques. Ces chiffres n'indiquent toutefois pas la quantité de produits biologiques achetés. Parmi ces consommateurs, cinquante-huit pour cent ont affirmé avoir remarqué l'appellation «British Columbia Certified Organic» ou le logo qui y est associé et soixante-dix pour cent étaient en

⁸⁰ Le CAAQ est l'organisme responsable du contrôle de l'appellation au Québec. Au sujet de cet organisme, voir *infra* note 93.

⁸¹ L'organisme responsable du contrôle de l'appellation aux États-Unis est le USDA. Voir COABC, Communiqué, «BC Certified Organic Program Receives USDA Recognition» (14 novembre 2003), en ligne : COABC <<http://licensees.certifiedorganic.bc.ca/whatsnew/US%20recognition%20new%20release.doc>> ; COABC, *Annual Report for 2003*, en ligne : <<http://www.certifiedorganic.bc.ca/annualreport2003.pdf>> à la p. 8.

⁸² Voir *Agri-Food Choice and Quality Act*, *supra* note 73, art. 8(1), (6), (7), ainsi que l'art. 3(2), (3).

⁸³ Voir *ibid.*, art. 8(8).

⁸⁴ Voir en ligne : COABC <<http://www.certifiedorganic.bc.ca/faq.php>>.

mesure d'expliquer que la présence de cette appellation ou logo certifiât que le produit était exempt de produits chimiques, de pesticides ou d'hormones. Or, seulement vingt pour cent des consommateurs considéraient que la certification assurait que le produit avait été inspecté ou qu'il garantissait qu'il était véritablement biologique⁸⁵. Les consommateurs de produits biologiques de la Colombie-Britannique considèrent que s'ils pouvaient être certains que les produits dits «biologiques» le sont réellement, cela constituerait un facteur qui favoriserait l'augmentation de leur consommation de ce type de produits⁸⁶. Or, en 2002, seuls trente-neuf pour cent des consommateurs canadiens (trente-cinq pour cent si l'on exclut le Québec) accordaient leur confiance à l'appellation «biologique» sur les produits alimentaires, alors qu'au cours de la même année, un sondage révélait qu'avec le régime obligatoire au Québec, les Québécois étaient plus nombreux que les autres Canadiens (cinquante et un pour cent) à avoir confiance en cette appellation⁸⁷. C'est dire que le passage d'un régime fondé sur l'adhésion volontaire des acteurs agricoles à un régime obligatoire pourrait contribuer à l'augmentation de la crédibilité des produits biologiques auprès des consommateurs de la Colombie-Britannique, dans la mesure où ce régime obligatoire était accompagné d'un suivi et d'un contrôle adéquats⁸⁸, ainsi que d'un véritable programme public de soutien au développement de l'agriculture biologique, ce qui fait encore défaut au régime québécois que nous examinons maintenant.

b. Le Québec et son régime de certification obligatoire

i. Description du régime

En 1990, le Ministère de l'Agriculture, des Pêcheries et de l'Alimentation du Québec («MAPAQ») a créé le programme de certification «Québec Vrai», dont le logo assurait aux consommateurs qu'un produit avait été vérifié et validé par un système de contrôle et qu'il était reconnu par le ministère. L'objectif de ce programme était de développer de nouveaux marchés pour les exploitants agricoles désirant faire valoir la spécificité de leurs produits. Cinq ans seulement après sa création, le MAPAQ, qui y avait investi près d'un million de dollars, y mit fin, l'estimant trop lourd et coûteux. Selon une auteure, ce sont les exploitants biologiques qui étaient les principales victimes de sa disparition puisqu'aucune législation n'encadrât alors l'appellation «biologique» de façon à rendre leurs produits crédibles sur le marché⁸⁹. La Fédération d'agriculture biologique du Québec créée au sein de l'Union des

⁸⁵ Voir *COABC Market Survey*, *supra* note 12 aux pp. 19, 21.

⁸⁶ *Ibid.*

⁸⁷ Voir Léger Marketing, «Les Canadiens, leur santé et les aliments biologiques» *La Presse canadienne* (juin 2002) à la p. 5. Ce sondage a été réalisé auprès de 500 Canadiens adultes, du 4 au 9 juin 2002.

⁸⁸ À la fois par le Ministre de l'Agriculture et par le COABC sur les organismes certificateurs provinciaux.

⁸⁹ Voir Manon Richard, «Le MAPAQ ferme Québec Vrai» (1995) 78:5 *Le bulletin des agriculteurs* 16.

producteurs agricoles du Québec, a acheté Québec Vrai en 1996 puis, constatant que sa gestion par des exploitants biologiques nuit à sa crédibilité, l'a cédée en 1997 à un organisme de certification sans but lucratif, Québec Vrai, qui est encore actif aujourd'hui⁹⁰.

En 1996, le gouvernement du Québec a adopté la *Loi sur les appellations réservées*⁹¹, qui vise à encadrer la reconnaissance d'appellations «attribuées à des produits agricoles et alimentaires à titre d'attestation de leur mode de production, de leur région de production et de leur spécificité»⁹². Elle a également pour objet d'encadrer l'accréditation des organismes chargés de la certification des produits portant une appellation réservée et de régir la surveillance de l'utilisation de ces appellations réservées. L'article 21 stipule que «nul ne peut utiliser, dans la publicité, l'étiquetage, la présentation de tout produit ou dans des documents commerciaux qui s'y rapportent, une appellation réservée» pour des produits qui ne sont pas certifiés par un organisme accrédité. Depuis le 1^{er} février 2000, le MAPAQ, chargé de l'application de cette loi, a réservé l'appellation «biologique» au Québec. Il en a alors confié le contrôle au Conseil d'accréditation du Québec⁹³ («CAQ»), dont la dénomination officielle est, depuis le 1^{er} janvier 2004, le Conseil des appellations agroalimentaires du Québec («CAAQ»)⁹⁴. Ce conseil a pour mission d'accréditer des organismes de certification qui, eux, certifieront les produits des exploitants agricoles.

Selon la *Loi sur les appellations réservées*, le ministre peut, par règlement, «déterminer les critères et exigences auxquels doit correspondre le référentiel du Conseil d'accréditation et auxquels doivent se conformer les organismes de certification qui demandent une accréditation»⁹⁵. Ainsi, le gouvernement a adopté, en 1997, le *Règlement sur les appellations réservées*⁹⁶, dans lequel il a prévu que les produits doivent satisfaire à un cahier des charges dont les normes sont au moins égales à celles établies par la Commission du Codex Alimentarius⁹⁷. Conformément à

⁹⁰ Il est actuellement l'un des six organismes certificateurs accrédités par le CAAQ. Voir à ce sujet *infra* note 100.

⁹¹ *Loi sur les appellations réservées*, L.R.Q. c. A-20.02.

⁹² *Ibid.*, art. 1, al. 1.

⁹³ Depuis le 1^{er} février 2000, cet instance agit comme autorité de contrôle et représente l'autorité compétente du MAPAQ, responsable du contrôle de l'appellation biologique au Québec : voir Avis 33336, G.O. Q. 1999 vol. 131, n° 53.

⁹⁴ Voir la *Loi sur les appellations réservées*, *supra* note 91, art. 7 : «Dès la reconnaissance d'une appellation réservée, le ministre en confie le contrôle au Conseil d'accréditation qu'il a préalablement reconnu et en donne avis à la *Gazette officielle du Québec*. Cette reconnaissance prend effet à compter de la date de cette publication».

⁹⁵ *Ibid.*, art. 10 (4).

⁹⁶ *Règlement sur les appellations réservées*, R.Q. c. A-20.02, r. 1.

⁹⁷ *Ibid.*, art. 1.

l'article 5 de la *Loi*, le CAAQ a élaboré un cahier des charges, les *Normes biologiques de référence*⁹⁸, qu'il amende ou complète à intervalles réguliers.

Le *Règlement sur les appellations réservées* stipule à l'article 4 que les organismes de certification, pour obtenir l'accréditation, doivent avoir des procédures d'évaluation conformes au *Guide ISO*, celles-ci devant faire partie des critères et exigences contenus au référentiel du Conseil d'accréditation.

Les *Normes biologiques de référence* constituent des exigences de certification minimales pour les produits du Québec, auxquelles les organismes certificateurs qui élaborent leur propre cahier des charges doivent se conformer. Elles contiennent, entre autres, des prescriptions relatives à l'obligation de certification «biologique» du produit, à l'interdiction de la transgénèse et des OGM, à la période de conversion menant à la certification biologique, ainsi qu'au devis de production ou de préparation biologique que les exploitants doivent soumettre à l'organisme certificateur. Des prescriptions particulières aux productions végétales, animales et acéricoles ainsi qu'à la préparation des aliments sont également prévues. Enfin, les *Normes biologiques de référence* prescrivent des conditions de publicité, d'entreposage, de conservation, de transport et de manutention des produits issus de la culture biologique et une série de critères d'inclusion sur la liste d'intrants acceptables en production biologique.

Certains des six organismes accrédités par le CAAQ à ce jour se sont inspirés des *Normes biologiques de référence* pour développer leur propre cahier des charges servant à certifier des produits biologiques québécois⁹⁹, tandis que les autres utilisent intégralement les normes du CAAQ.

Le CAAQ a également un rôle de surveillance¹⁰⁰. Le programme mis sur pied à cet effet¹⁰¹ vise à empêcher l'utilisation illégale de l'appellation biologique par des entreprises qui n'auraient pas obtenu de certification pour les produits qu'ils mettent en marché. Tandis que le programme d'accréditation vise à ce que les produits certifiés biologiques le soient de façon rigoureuse et uniforme, notamment grâce à la supervision des certificateurs, le programme de surveillance vise à ce que les produits non certifiés soient retirés du marché afin de protéger les consommateurs. Advenant une utilisation illégale de l'appellation biologique, le contrevenant peut se voir imposer une amende ou être poursuivi au pénal¹⁰².

⁹⁸ CAAQ, *Normes biologiques de référence du Québec*, en ligne : CAAQ <<http://www.caaq.org/documents/bio/normes.pdf>> [*Normes biologiques de référence*].

⁹⁹ Il s'agit des organismes suivants : OCPP/Pro-Cert Canada, OCIA, GarantieBio-Ecocert, Québec Vrai, Certified Organic, Farm Verified Organic. Voir l'entrevue de France Gravel, vice-présidente de GarantieBio-Ecocert (15 juin 2004).

¹⁰⁰ Voir la *Loi sur les appellations réservées*, *supra* note 91, art. 4.

¹⁰¹ Voir CAAQ, *Cahier IV : Programme de surveillance des appellations*, en ligne : CAAQ <<http://www.caaq.org/documents/propos/surveillance.pdf>>.

¹⁰² Voir la *Loi sur les appellations réservées*, *supra* note 91, art. 21-23 :

ii. Commentaires sur le régime obligatoire du Québec

L'adoption de la *Loi sur les appellations réservées*¹⁰³, en 1996, a coïncidé avec une période de déréglementation sans précédent au Québec. La *Loi* n'impose pas de contraintes pour tous les produits ; seuls les exploitants qui choisissent d'offrir des produits avec l'allégation qu'ils ont été produits de façon biologique sont affectés. Autrement dit, quiconque ne souhaitant pas être soumis au règlement peut continuer à produire et vendre des aliments, mais sans utiliser l'allégation biologique.

Lorsqu'ils ont découvert que cette loi pouvait les affecter, les transformateurs et distributeurs alimentaires (par exemple Loblaws, Maxi, Métro, IGA) se sont démenés, par le biais du Conseil canadien de la distribution alimentaire («CCDA»), pour l'entraver et discréditer publiquement le CAAQ sur toutes les tribunes du Canada. Les membres du CCDA ont exprimé publiquement et à plusieurs reprises, y compris devant la Commission de l'agriculture, des pêcheries et de l'alimentation du Québec, qu'ils souhaitaient l'autocontrôle plutôt qu'une réglementation des pouvoirs publics au sujet de l'étiquetage biologique. Leur influence à l'égard du gouvernement fédéral n'est pas sans lien avec la décision de ce dernier de ne pas réglementer les pratiques de l'agriculture et de la certification biologiques.

La surveillance de l'application de la *Loi sur les appellations réservées* n'est pas sans failles. En effet, la *Loi* accorde le contrôle de tout le régime au CAAQ, qui n'est pas un organisme de l'appareil gouvernemental. Même si le gouvernement du Québec couvre la moitié de son financement¹⁰⁴, l'autre moitié provient des contributions annuelles perçues auprès des organismes certificateurs qu'il accrédite, lesquelles sont fonction de la nature et du nombre d'entreprises que chacun d'eux certifie¹⁰⁵. Dans les faits, l'application de la *Loi sur les appellations réservées*, pour ce qui a trait à

22. Quiconque contrevient à une disposition de l'article 21 commet une infraction et est passible d'une amende d'au moins 2 000 \$ et d'au plus 20 000 \$ et, en cas de récidive, d'une amende d'au moins 4 000 \$ et d'au plus 60 000\$.

Dans la détermination des amendes, le tribunal tient compte notamment du préjudice en cause et des avantages tirés de l'infraction.

23. Une poursuite pénale pour une infraction visée à l'article 22 peut être intentée, conformément à l'article 10 du Code de procédure pénale (chapitre C-25.1) par un Conseil d'accréditation, sur résolution de son conseil d'administration.

¹⁰³ *Supra* note 91.

¹⁰⁴ Voir en ligne : CAAQ <<http://www.caaq.org/propos/quisommes/financement.asp>> ; Turgeon et Marcoux, *supra* note 34.

¹⁰⁵ Les organismes certificateurs sont responsables de la perception de ces montants auprès de leurs membres, pour le compte du CAAQ : voir la *Loi sur les appellations réservées*, *supra* note 91, art. 4(2). Les frais de base qu'un organisme certificateur doit déboursier pour faire sa demande d'accréditation sont de 7 000\$. S'ajoutent à ces frais, les honoraires professionnels de l'évaluateur qui s'élèvent à 350\$ par personne par jour. Subséquemment, des frais annuels de 1 000\$ doivent être déboursés par l'organisme certificateur, ainsi que 4 000\$ pour le renouvellement de son accréditation après un certain nombre d'années. Voir la grille tarifaire du CAAQ en ligne : CAAQ <<http://www.caaq.org/propos/accreditation/annexeb.asp>>.

l'appellation biologique, est financée à soixante-quinze pour cent par le secteur privé, soit un des plus hauts taux de partage privé/public au Québec. La protection des consommateurs aux chapitres des risques d'allégations fausses ou trompeuses et du contrôle de l'étiquetage des aliments biologiques n'est pas une priorité pour le MAPAQ (ni d'ailleurs, au fédéral, pour l'Agence canadienne d'inspection des aliments), qui donne plutôt préséance à la salubrité et à la protection de la santé. Qui plus est, les organismes parapublics de protection des consommateurs tels l'Office de protection du consommateur doivent jongler avec des budgets réduits parce que leur rôle n'est pas jugé prioritaire par le gouvernement.

De plus, la certification biologique est considérée par plusieurs hauts fonctionnaires du MAPAQ comme une initiative commerciale de mise en marché. Cela explique la réticence du ministère à financer ce secteur et à appuyer la surveillance de l'usage commercial de l'appellation biologique, ainsi que les pressions pour que le milieu contribue substantiellement au maintien du régime. Les ressources dont dispose le CAAQ sont donc insuffisantes pour accomplir l'ensemble du mandat qui lui est dévolu, notamment au chapitre de la surveillance de l'utilisation commerciale du terme «biologique» et des ses dérivés. Tous les intervenants rencontrés en entrevue ont émis de vives inquiétudes à cet égard¹⁰⁶, nous expliquant que la *Loi* ne peut pas reposer seulement sur un contrôle effectué à la suite de plaintes comme c'est le cas actuellement¹⁰⁷. Un passage tiré du *Plan stratégique 2004-2009*, publié par la Filière biologique du Québec et qui est le «résultat d'un exercice de concertation de chefs d'entreprises du secteur des aliments biologiques du Québec et de représentants et représentantes de ministères et d'organismes du milieu qui travaillent activement au développement de ce secteur»¹⁰⁸, décrit bien la nature et les effets de ces lacunes :

L'identification des contrevenants se fait par le biais d'un système de gestion de plaintes. Pour être en mesure d'assurer un suivi à une plainte, un représentant du [CAAQ] doit d'abord se rendre chez le détaillant pour faire un constat, dans le but d'identifier le premier responsable de la mise en marché du produit visé par la plainte. C'est généralement le premier responsable de la mise en marché qui est considéré comme celui qui contrevient à la loi.

¹⁰⁶ Voir Gravel, *supra* note 99 ; Turgeon et Marcoux, *supra* note 34 ; Proulx, *supra* note 21 ; Girouard, *supra* note 13. D'après le *Rapport sur la sécurité alimentaire*, *supra* note 13 :

Enfin, plusieurs intervenants ont émis des réserves sur les interventions du [CAAQ]. On lui reproche de procéder à des changements fréquents des normes encadrant la vente de produits biologiques, et ce, sans publicité ni consultation avec l'industrie. On s'interroge également sur l'efficacité de ses vérifications et, surtout, sur son financement. Le groupe Option consommateurs recommande plus particulièrement d'augmenter le financement du CAAQ pour qu'il puisse contrôler adéquatement l'ensemble des produits biologiques présents sur le marché québécois (*ibid.* à la p. 18).

¹⁰⁷ *Loi sur les appellations réservées*, *supra* note 91, art. 21-23.

¹⁰⁸ *Plan stratégique*, *supra* note 5 à la p. 10.

Si le représentant du [CAAQ] juge que la plainte est fondée, il communique avec le contrevenant afin d'exiger sa mise en conformité. Si le litige persiste, le [CAAQ] transfère le dossier au Procureur général du Québec, à des fins de poursuites. Dans les cas de poursuites, le processus peut être long, comme dans tout autre cas de poursuites judiciaires. En 2002, plus de 40 plaintes ont été déposées contre des contrevenants. Dans les faits, la majorité de ces contrevenants se sont conformés, après avoir été notifiés par le [CAAQ].

Malgré ces résultats positifs, le système de contrôle basé sur la gestion des plaintes présente certains écueils. Après trois années d'expérimentation, le contexte de départ a tellement évolué que le système actuel de contrôle demanderait des ajustements pour pouvoir augmenter le taux de conformité des produits offerts au public. En effet, le nombre de points de vente de produits biologiques est passé de quelques centaines en 2000 à plusieurs milliers en 2003. Cette multiplication des points de vente génère de nouveaux besoins de surveillance des produits. Or, le [CAAQ] ne dispose pas des ressources nécessaires pour répondre à ces besoins croissants.

Par ailleurs, la loi ne donne pas au [CAAQ] le pouvoir d'inspection nécessaire pour pénétrer dans des lieux d'infraction non ouverts au public (transformateur qui exporte ses produits, grossiste qui réemballe). Dans ces cas, le [CAAQ] n'a d'autre choix que de transférer le dossier au [MAPAQ] à des fins d'enquête. Si les résultats de l'enquête sont concluants, le MAPAQ transfère le dossier au Procureur général, à des fins de poursuites. Le processus qui peut conduire à la condamnation d'un contrevenant est généralement assez long, ce qui amène plusieurs intervenants du secteur biologique à s'interroger sur l'effet dissuasif, à court terme, d'un tel système¹⁰⁹.

Ce constat a poussé le CAAQ à compléter son système de gestion de plaintes par un système d'inspection des établissements basé sur un échantillon de points de vente répartis à la grandeur du Québec. À partir d'un projet pilote réalisé à l'été 2003 auprès de 100 établissements de l'île de Montréal, des procédures ont été conçues et approuvées en vue de la mise en place du système. Une tournée de 400 établissements a été effectuée en décembre 2003 et une autre visant 300 points de vente a été réalisée en juin 2004. Les taux de conformité de l'étiquetage des produits atteignent maintenant presque quatre-vingt-dix pour cent, tandis que le pourcentage de produits certifiés dépasse quatre-vingt-quinze pour cent. Les problèmes de conformité de l'étiquetage concernent souvent des produits provenant de l'extérieur Québec et notamment du reste du Canada.

iii. Suggestions d'améliorations possibles

La *Loi sur les appellations réservées* et sa réglementation pourraient être bonifiées afin d'augmenter la participation gouvernementale dans le contrôle de l'appellation biologique. Le marché de l'alimentation biologique s'élargit sans cesse et l'arrivée des nouveaux acteurs de la transformation et de la distribution alimentaires exige des contrôles qualitatifs et quantitatifs plus rigoureux afin d'améliorer la

¹⁰⁹ *Ibid.* aux pp. 6-7.

protection des consommateurs. Cette implication plus directe du gouvernement aurait également l'avantage d'assurer une plus grande cohérence entre ses différentes responsabilités dans la surveillance de la production alimentaire, notamment quant à la vérification des allégations fausses ou trompeuses sur les étiquettes des produits alimentaires et dans leur publicité¹¹⁰. Par conséquent, la question de l'opportunité de créer une autorité gouvernementale indépendante du MAPAQ — lequel a une mission économique trop importante pour jouer ce rôle — pour accréditer les organismes de certification et pour s'assurer du respect de la législation par des inspections régulières et plus rigoureuses que celles que le CAAQ effectue est importante.

De plus, le régime québécois actuel de certification, bien qu'obligatoire, repose sur le travail d'organismes certificateurs privés. La majorité sont des organismes à but lucratif¹¹¹ et plusieurs ont développé leur propre cahier des charges. La multiplication de ces derniers amène une variation des exigences de certification d'un organisme à l'autre¹¹², ce qui n'est pas souhaitable dans un régime où l'on soutient aspirer à la meilleure information possible du consommateur. Cette multitude de cahiers des charges rend également les contrôles que le CAAQ effectue auprès des organismes certificateurs plus complexes.

L'uniformisation du contenu des cahiers des charges utilisés pour la certification des produits biologiques faciliterait bien des choses : l'accès à la certification biologique pour les exploitants, la reconnaissance de la certification québécoise par les pays importateurs de nos produits, ainsi que le contrôle des organismes certificateurs et des exploitants agricoles par les autorités compétentes. Ces cahiers des charges uniformisés pourraient également comprendre des critères concernant les types d'emballage permis ainsi que des critères relatifs aux modes de transport et aux distances parcourues pour chacune des étapes de la production et de la distribution d'un produit biologique, afin d'en minimiser au maximum les effets négatifs pour l'environnement. Le CAAQ a d'ailleurs annoncé, lors de sa dernière assemblée générale en mars 2004, qu'il envisage d'imposer l'usage d'un cahier des charges unique et uniformisé pour la certification des produits à partir de 2005. Le projet de norme unifiée était en consultation jusqu'à la mi-septembre 2004.

¹¹⁰ Ce rôle de surveillance quant aux allégations fausses ou trompeuses incombe clairement au MAPAQ en vertu de la *Loi sur les produits alimentaires*, L.R.Q. c. P-29 :

4. Nul ne peut faire emploi sur un produit, son récipient, son étiquette, son emballage, sur un écriteau afférent ou dans un document concernant la publicité, la détention, la manutention ou la mise en circulation d'un produit pour la vente, d'une indication inexacte, fausse, trompeuse ou susceptible de créer chez l'acheteur une confusion sur l'origine, la nature, la catégorie, la classe, la qualité, l'état, la quantité, la composition, la conservation ou l'utilisation sécuritaire du produit (*ibid.*, art. 4(1)).

¹¹¹ L'organisme Québec Vrai est une exception.

¹¹² Voir Gravel, *supra* note 99.

Enfin, bien que l'encadrement réglementaire constitue la «pierre angulaire»¹¹³ du développement du secteur biologique au Québec, le soutien financier et technique du gouvernement demeure également indispensable. Si l'on regarde du côté de l'Europe, où «divers règlements européens permettent d'aider l'agriculture biologique, soit indirectement, pour inciter à respecter l'environnement et aménager les espaces ruraux, soit directement par reconnaissance de sa spécificité»¹¹⁴ et où des fonds ont été spécifiquement alloués pour aider la production biologique¹¹⁵, on constate que cette forme d'agriculture y a connu, depuis, un essor fulgurant¹¹⁶.

Au Québec, le MAPAQ a mis en place en 2002 un Programme de soutien au développement de l'agriculture biologique. Ce programme compte trois volets : le soutien au régime de certification, au contrôle et à la surveillance de l'appellation biologique, le soutien au transfert du savoir-faire dans les entreprises, et le soutien à la

¹¹³ Voir *Plan stratégique*, *supra* note 5 à la p. 7.

¹¹⁴ François-Xavier Michel, «Production biologique : de l'environnement à la qualité ?», (1999) 269 *Revue de droit rural* 29 à la p. 33. On peut ainsi relever l'article 19 du *Règlement 1760/87*, qui énonce qu'en vue de «contribuer à l'introduction ou au maintien des pratiques de productions agricoles qui soient compatibles avec les exigences de la protection de l'environnement et des ressources naturelles, [...] les États membres peuvent introduire un régime d'aide spécifique dans les zones particulièrement sensibles» (CE, *Règlement 1760/87 du Conseil, du 15 juin 1987, modifiant les règlements 797/85, 270/79, 1360/78 et 355/77 en ce qui concerne les structures agricoles et l'adaptation de l'agriculture à la nouvelle situation des marchés et le maintien de l'espace rural*, [1987] J.O. L. 167/1, art. 19). Cette formulation avait été reprise à l'article 21 du *Règlement 2328/91* (CE, *Règlement 2328/91 du Conseil, du 15 juillet 1991, concernant l'amélioration de l'efficacité des structures de l'agriculture*, [1991] J.O. L. 218/91 à la p. 1).

¹¹⁵ Voir CE, *Règlement 2826/2000 du Conseil, du 19 décembre 2000, relatif à des actions d'information et de promotion en faveur des produits agricoles sur le marché intérieur*, [2000] J.O. L. 328/2 ; Butault, *supra* note 46 à la p. 530. On peut cependant relever des confusions à l'intérieur même de la réglementation communautaire. Le *Règlement 2826/2000* prévoit des

actions visant à faire connaître des produits agricoles et des denrées alimentaires ou à en promouvoir la commercialisation sur le marché intérieur. Sont visées en l'espèce les actions de relations publiques, de promotion et de publicité, en particulier celles dont l'objet est de souligner les caractéristiques intrinsèques et les avantages des produits communautaires, notamment en terme de qualité, de sécurité des aliments, de méthodes de production spécifique, d'aspects nutritionnels et sanitaires, d'étiquetage, de bien-être des animaux et de respect de l'environnement. [Cependant] les «principaux messages» que les règlements poussent à véhiculer semblent plutôt viser une augmentation de la consommation, qu'elles qu'en soient les motivations.

Voir aussi CE, *Règlement 94/2002 de la Commission, du 18 janvier 2002, portant modalités d'application du règlement (CE) n° 2826/2000 du Conseil relatif à des actions d'information et de promotion en faveur des produits agricoles sur le marché intérieur*, [2002] J.O. L. 17/20, Annexe III, p. 30. Cette annexe précise ainsi que «les produits de l'agriculture biologique sont des produits naturels, adaptés à la vie moderne de tous les jours et qui se consomment avec plaisir».

¹¹⁶ Voir Aubert et Leclerc, *supra* note 1 à la p. 25 : «L'Europe cultive 4,9 millions d'hectares en production biologique, l'Océanie 7,7 millions, l'Amérique latine 3,7 millions, l'Amérique du Nord 1,3 million, l'Asie 0,09 million et l'Afrique 0,06 million. Ces chiffres n'incluent pas les surfaces cultivées selon les méthodes de l'agriculture biologique qui ne sont pas certifiées».

mise en marché des produits biologiques. Doté d'un fond d'un million de dollars canadiens pour l'année financière 2002-2003, le programme a été reconduit jusqu'en 2005. Il est toutefois assez surprenant de constater que jusqu'à maintenant, peu d'exploitants ont fait une demande pour bénéficier de ce soutien financier qui, il est vrai, a été assez peu publicisé par le MAPAQ¹¹⁷.

2. Le régime auto-réglementé de la *Norme nationale canadienne sur l'agriculture biologique*

a. Description du régime

Au Canada, la certification des produits biologiques est volontaire, sauf au Québec où, comme on vient de le voir, elle est encadrée par la *Loi sur les appellations réservées*¹¹⁸. Aucun mécanisme d'inspection et de surveillance n'a été instauré à l'échelle nationale pour contrôler le respect par les exploitants de cahiers des charges qui seraient standardisés et reconnus par le gouvernement fédéral et les gouvernements provinciaux. Cette situation laisse le champ libre à certains producteurs, transformateurs et distributeurs peu scrupuleux, qui peuvent ainsi bénéficier de la plus-value accordée aux produits biologiques en les étiquetant comme tels, sans toutefois que ces derniers ne correspondent aux exigences rigoureuses de cette production aux plans de la sécurité alimentaire et de la préservation de l'environnement.

La *Norme nationale du Canada sur l'agriculture biologique*¹¹⁹, développée par l'Office des normes générales du Canada («ONGC») et approuvée par le Conseil canadien des normes (CCN), n'est pas une norme gouvernementale. En effet, le Comité de l'agriculture biologique de l'ONGC, responsable de l'élaboration de cette norme, est constitué d'un groupe de divers intervenants du secteur biologique canadien : producteurs, utilisateurs, membres d'intérêt général et membres d'organismes gouvernementaux. Bien que le gouvernement fédéral et certains gouvernements provinciaux participent au Comité, leur représentation est minime si on la compare à celle des autres groupes, ce qui fait dire à certains que la norme adoptée par le comité est «une norme hybride, c'est-à-dire [...] une norme volontaire et négociée par les acteurs privés concernés mais sous la direction d'un organisme gouvernemental»¹²⁰.

¹¹⁷ Voir Turgeon et Marcoux, *supra* note 34.

¹¹⁸ *Supra* note 91.

¹¹⁹ *Supra* note 8.

¹²⁰ Jean-Noël Le Gouill, *Synthèse sur L'Europe : Bio-Label ou labellisation des produits de l'agriculture biologique, un outil de régulation des marchés agro-alimentaires dans la perspective du développement durable*, document de travail, Faculté de droit, Université Laval, 20 juin 2004 à la p. 9 ; Gérard Caplat et Catherine Giraudel, «L'agriculture biologique et la normalisation» dans Catherine Giraudel, dir., *L'agriculture biologique, une agriculture durable ? Étude de droit comparé de l'environnement*, Limoges, Presses universitaires de Limoges, 1996 à la p. 101.

La *Norme nationale* comprend plusieurs prescriptions que les exploitants sont incités à respecter pour «la période de conversion à l'agriculture biologique [et pour] la production des plans et dossiers de production», ainsi que des prescriptions relatives aux productions animales, végétales, aux productions du sirop d'érable, «de miel, de cultures en serre, de champignons, de germes et de produits sauvages et naturels». Des exigences sont également prévues en ce qui concerne «la production et la transformation de produits biologiques, l'emballage, l'étiquetage, l'entreposage et la distribution de produits alimentaires biologiques» et une «liste des substances permises» complète le tout¹²¹. Ces différents volets de la *Norme nationale* prévoient des «critères minimaux qui doivent être respectés lorsque des produits alimentaires, des intrants et d'autres produits utilisés pour la production biologique» sont désignés sous la marque du CCN¹²².

L'existence de cette norme s'explique par la volonté du gouvernement fédéral canadien de répondre au besoin d'encadrement du secteur par un système de certification volontaire qui établirait des exigences minimales pour la production biologique, dans le but de faciliter l'harmonisation des critères de certification utilisés par les organismes des différentes provinces canadiennes et de favoriser l'exportation des produits biologiques canadiens dans les pays qui ont adopté des normes pour la certification des produits biologiques.

L'accréditation fédérale peut donc venir s'ajouter à celle obtenue par un organisme certificateur auprès de l'organisme d'accréditation reconnu par les autorités provinciales. Bien que la *Norme nationale* n'ait pas force de loi, un organisme certificateur qui choisit de s'y soumettre accepte qu'un audit indépendant soit effectué annuellement par le CCN, et que ce dernier soit en mesure de recevoir une plainte à son encontre pouvant conduire à la suspension ou au retrait de l'accréditation¹²³.

Enfin, la *Norme nationale* prévoit des critères concernant directement les produits biologiques. Selon cette dernière, pour qu'un aliment puisse être étiqueté «biologique», celui-ci doit contenir au moins quatre-vingt-quinze pour cent d'ingrédients d'origine biologique¹²⁴. De plus, la marque de commerce de l'organisme de certification de la *Norme nationale* peut figurer sur le support d'affichage principal du produit seulement si au moins quatre-vingt-quinze pour cent des ingrédients

¹²¹ Voir *Norme nationale*, *supra* note 8, art. 1.3.

¹²² *Ibid.*, art. 1.2.

¹²³ Voir Tanner Bradley, «Importance of a National Organic Standard», 2002 [non publié, en ligne : University of Saskatchewan <<http://organic.usask.ca/reports/ImportanceofaNationalOrganicStandard.pdf>>].

¹²⁴ Voir *Norme nationale*, *supra* note 8, art. 10.1.2 : «L'utilisation du terme biologique, ainsi que d'autres termes ayant le même sens, est permise sur le support d'affichage principal du produit seulement si au moins 95% des ingrédients, à l'exception de l'eau ou du sel qui y sont ajoutés, proviennent de sources certifiées biologiques conformément à la présente norme».

proviennent de sources certifiées biologiques conformément à la *Norme nationale*¹²⁵. Les aliments qui contiennent soixante-dix pour cent ou plus d'ingrédients certifiés biologiques conformément à la *Norme nationale* peuvent porter la mention «contient X pour cent d'ingrédients certifiés biologiques» ou «contient X pour cent de l'ingrédient “Y” certifié biologique»¹²⁶. Quant aux aliments contenant moins de soixante-dix pour cent d'ingrédients certifiés biologiques conformément à la norme, ils ne peuvent porter la mention biologique que dans la liste d'ingrédients¹²⁷.

Depuis le mandat confié au CCN par le gouvernement fédéral, celui-ci a proposé une nouvelle approche basée sur une réglementation qui rendrait la certification des produits biologiques obligatoire au Canada.

b. Commentaires sur la Norme nationale canadienne sur l'agriculture biologique

Selon la théorie positiviste du droit, pour laquelle la normalisation développée par le milieu entrepreneurial relève traditionnellement d'un univers normatif étranger au droit étatique, un référentiel comme la *Norme nationale* a pour effet de déréglementer les marchés agroalimentaires et de privatiser la politique de qualité¹²⁸. Il est toutefois nécessaire de pousser la réflexion un peu plus loin et d'envisager que d'autres modes d'intervention des pouvoirs publics puissent avoir des effets régulateurs importants, comme l'explique cette auteure :

La norme juridique doit être englobée dans une problématique plus large de la régulation. La régulation apparaît en effet comme une méthode d'analyse particulièrement pertinente pour comprendre les transformations contemporaines du champ juridique en matière de politique de qualité. Visant à assurer la reproduction des équilibres sociaux, la régulation suppose le recours à une panoplie de moyens d'action publics et privés, juridiques et non-

¹²⁵ *Ibid.*, art. 10.1.4.

¹²⁶ *Ibid.*, art. 10.1.5.

¹²⁷ *Ibid.*, art. 10.1.6.

¹²⁸ Voir Laurence Boy, «La valeur juridique de la normalisation» dans Jean Clam et Gilles Martin, dir., *Les transformations de la régulation juridique*, Librairie Générale de Droit et de Jurisprudence, Paris, 1998 à la p. 183 ; Laurence Boy, «Normes» (1998) R.I.D.E. 115 ; A. Claire Cutler, Virginia Haufler et Tony Porter, dir., *Private Authority and International Affairs*, Albany (NY), State University of New York Press, 1999 ; Jean-Christophe Graz, «Beyond States and Markets : Comparative and Global Political Economy in the Age of Hybrids» (2001) 8:4 *Review of International Political Economy* 739 ; Jean-Christophe Graz, «La démocratie entrepreneuriale de la normalisation internationale», Colloque international d'Aix-en-Provence sur les normes internationales au XXI^e siècle : science politique, philosophie, droit, 11-14 septembre 2003 ; Jean-Christophe Graz, «Diplomatie et marché de la normalisation internationale» (2002) 13 *L'économie politique* 52 ; Jean-Noël Le Gouill, *supra* note 120 à la p. 9.

juridiques. Par conséquent, cette approche conduit à remettre en cause la distinction classique opérée entre le droit public et le droit privé¹²⁹.

Aborder la question de la portée régulatoire d'un instrument comme la *Norme nationale* n'est pas une mince tâche. Elle se décline en trois sous-questions. Quels sont les effets des prescriptions de cette norme relatives à l'étiquetage des produits alimentaires biologiques ? Quel est l'impact de l'existence de cette *Norme nationale* sur l'harmonisation des différentes certifications de produits biologiques au Canada ? Cette norme volontaire est-elle suffisante pour encourager le développement de l'agriculture biologique au pays ?

La mention qu'un produit est d'origine biologique, alors que celui-ci ne répond pas aux conditions établies¹³⁰ par la *Norme nationale*, entraîne-t-elle des sanctions ? La *Loi sur les aliments et drogues*¹³¹ et la *Loi sur l'emballage et l'étiquetage des produits de consommation*¹³² interdisent, on l'a vu, les renseignements faux ou trompeurs dans la publicité. Or, la *Norme nationale* n'étant ni une norme gouvernementale, ni une norme législative ou réglementaire, il n'existe aucune définition légale de ce qu'est un produit «biologique» au niveau national. Les sanctions prévues à la *Loi sur les aliments et drogues* et à la *Loi sur l'emballage et l'étiquetage des produits de consommation*¹³³ ne sont donc pas applicables lorsqu'un exploitant affiche que ses produits sont «biologiques» alors qu'ils ne respectent pas les exigences relatives à l'étiquetage prescrites par la *Norme*. C'est dire que l'effet des prescriptions de la *Norme* en matière d'étiquetage est pratiquement inexistant, compte tenu de son caractère volontaire¹³⁴.

¹²⁹ Magali Amissé-Gauthier, «Les signes nationaux d'identification de la qualité et de l'origine des produits agricoles ou alimentaires : substituts ou compléments d'une régulation publique ?» (2003) 318 *Revue de droit rural* 680 à la p. 686.

¹³⁰ Voir la *Norme nationale*, *supra* note 8, art. 10.

¹³¹ *Supra* note 69.

¹³² *Supra* note 68.

¹³³ L'article 6(3) de la *Loi sur les aliments et drogues*, *supra* note 69, prévoit qu'en cas d'établissement d'une norme réglementaire relative à un aliment, il est interdit d'étiqueter un aliment de manière à ce qu'il puisse être confondu avec l'aliment conforme à la norme, mais encore faut-il que la norme soit consacrée par un règlement. Quant aux infractions à la *Loi sur l'emballage et l'étiquetage des produits de consommation*, *supra* note 68, elles sont applicables dans le cas où une personne contrevient aux dispositions réglementaires qui la complètent et qui sont prévues au *Règlement sur l'emballage et l'étiquetage des produits de consommation*, C.R.C., c. 417, lequel prévoit, entre autres, des prescriptions relatives à la quantité nette du produit, aux déclarations bilingues, à l'endroit où doit être apposée l'étiquette du produit et aux caractères d'imprimerie à utiliser pour annoncer ces renseignements. Rien dans cette loi ou ce règlement ne traite spécifiquement de renseignements concernant les produits biologiques et la loi ne permet pas de référer à la *Norme nationale* pour pouvoir sanctionner les manquements à ses prescriptions volontaires.

¹³⁴ Par contre, au niveau fédéral, en comparaison avec le système québécois, les articles 4 de la *Loi sur les produits alimentaires* et 3.3.7 du *Règlement sur les aliments* qui en découle, complètent l'absence de pouvoirs du CAAQ en termes de surveillance des produits.

Le caractère non coercitif de la norme se ressent également au niveau du système d'accréditation qu'elle met en place puisque jusqu'à maintenant, et ce malgré un programme d'assistance financière alléchant à cet effet, seuls deux organismes de certification ont entrepris des démarches et obtenu leur accréditation auprès du Conseil canadien des normes¹³⁵. Cette situation s'explique aussi par les coûts initiaux et les coûts annuels élevés qu'un organisme de certification doit déboursier pour obtenir l'accréditation du CCN¹³⁶. La combinaison de ces deux facteurs fait en sorte que de nombreux organismes certificateurs canadiens préfèrent obtenir l'autorisation d'un organisme d'accréditation étranger puisqu'à un prix souvent moins élevé, celle-ci leur permet d'offrir à leurs membres-exploitants l'accès à un marché étranger avec une seule et même certification. En effet, il faut bien se rappeler qu'un organisme accrédité par le CCN, et qui certifie donc que les produits de ses membres-exploitants respectent la *Norme nationale* sur l'agriculture biologique, n'est pas automatiquement reconnu par les pays qui ont adopté des normes législatives et réglementaires contraignantes pour encadrer ce secteur. L'accès aux marchés américain, européen ou japonais ne peut donc être maintenu que s'il existe des accords de reconnaissance de l'équivalence¹³⁷.

La *Norme nationale* n'est cependant pas basée sur un système que les partenaires commerciaux peuvent reconnaître et n'apparaît pas adéquate pour encourager le développement de l'agriculture biologique au Canada. L'absence de définition légale de ce qu'est un produit biologique, l'absence de sanction en cas d'utilisation abusive du terme dans la publicité, l'hétérogénéité des cahiers des charges des différents organismes de certification, le manque de surveillance prévu par le système (tant par

¹³⁵ Il s'agit de l'Organic Producers Association of Manitoba Co-operative inc. et de OCPP/Pro-Cert Canada inc.

¹³⁶ Lorsque le processus d'accréditation est entamé par un organisme certificateur, le CCN perçoit des frais de base de 15 000\$ plus 1 000\$ par personne par jour qui travaille sur les documents relatifs à l'application. Bien que le gouvernement ait élaboré une politique incitative visant à rembourser cinquante pour cent des frais d'application pour tout organisme certificateur déposant sa demande d'accréditation avant le 31 décembre 2003, seuls les deux organismes de certification mentionnés à la note 135 ont entrepris les démarches et obtenu leur accréditation. Notons qu'à ces frais d'application s'ajoutent des frais annuels de vérification s'élevant à 9 000\$ plus 0.0025 x le revenu annuel brut du certificateur, le total ne pouvant excéder 45 000\$. Voir Bradley, *supra* note 123 à la p. 17.

¹³⁷ Pour qu'un organisme de certification canadien puisse offrir à ses membres-exploitants la certification nécessaire pour exporter leurs produits aux États-Unis ou au Japon, ces organismes doivent obtenir une accréditation de l'organisme gouvernemental américain (USDA) ou japonais (Système JAS). Voir à cet égard le texte correspondant à la note 62. Voir aussi *Plan stratégique*, *supra* note 5 :

En Asie, où il existait peu de réglementation, la situation évolue rapidement. Au Japon, l'obligation, depuis avril 2001, de respecter de nouvelles normes biologiques nationales a fait diminuer la taille du marché des aliments biologiques de 3 milliards \$ US en 2002 à 250 millions \$ US en 2001. En effet, la mise à niveau internationale des standards japonais a permis de discriminer davantage entre les produits biologiques et les produits non biologiques. Pour sa part, la Chine est en voie de se doter d'une réglementation pour le secteur des aliments biologiques (*ibid.* à la p. 9).

les organismes d'accréditation auprès des organismes certificateurs que de ces derniers auprès des exploitants), ainsi que les coûts élevés qui sont défrayés par les exploitants canadiens qui veulent exporter leur production à l'étranger, constituent des problèmes majeurs pour l'essor du mode de production biologique au pays.

Conscients de ces lacunes, divers acteurs de la production biologique, réunis en janvier 2003 à la conférence annuelle de l'Université de Guelph, en Ontario, ont créé un comité *ad hoc*, l'*Organic Regulatory Committee*, pour élaborer un projet de système normatif obligatoire répondant aux besoins du secteur biologique. L'un des principaux motifs à l'origine de cette initiative est le règlement de l'Union européenne qui autorise jusqu'au 31 décembre 2005 seulement les importations de produits biologiques en provenance de pays qui, comme le Canada, ne figurent pas sur la liste des pays tiers. Après cette date, le Canada ne bénéficiera plus de son autorisation spéciale et s'il n'a pas adopté une norme obligatoire qui réponde aux critères européens et internationaux, il ne pourra pas être inscrit sur la liste des pays tiers et exporter ses produits biologiques dans les États membres de l'Union européenne.

C'est pourquoi, en juin 2003, l'*Organic Regulatory Committee* a décidé, conjointement avec Agriculture et Agroalimentaire Canada et l'Agence canadienne d'inspection des aliments, d'élaborer un plan d'action visant un encadrement normatif du secteur biologique qui serait applicable au plus tard au mois de décembre 2005. Le système de régulation actuellement envisagé serait encadré par un règlement adopté en vertu de la *Loi sur les produits agricoles* qui «interdit d'utiliser, de quelque manière que ce soit, une indication de nature à créer la confusion avec l'estampille ou un nom de catégorie [de produits agricoles]; l'interdiction vise également la commercialisation, ou la possession à cette fin, de tout produit agricole portant une telle indication, ou faisant l'objet de l'utilisation de celle-ci»¹³⁸. L'avantage d'adopter une réglementation en vertu de cette loi réside dans ses mécanismes d'inspection par des inspecteurs désignés par le président de l'Agence canadienne d'inspection des aliments¹³⁹, ainsi que dans les larges pouvoirs de perquisition, de saisie et de sanction qui y sont prévus.

Le projet de réglementation ferait référence à une norme biologique canadienne, le *Canadian Organic Standard* («COS»), qui serait formée de trois éléments. Premièrement, une déclaration de principes, fondée sur les règles du *Codex Alimentarius* en matière de production biologique et harmonisée avec celles de l'Union européenne, des États-Unis et du Japon. Cette norme minimale serait appelée à jouer un rôle de facteur d'équivalence à l'échelle nationale : «les provinces pourront établir leurs propres normes, mais cette norme réglementaire nationale permettra

¹³⁸ *Supra* note 66, art. 16.

¹³⁹ Conformément à la *Loi sur l'Agence canadienne d'inspection des aliments*, L.R.C. 1997, c. 6, art. 13.

d'assurer la fluidité des échanges»¹⁴⁰. La norme proposerait ensuite un processus de révision périodique et enfin la création d'un logo national pouvant être utilisé sur une base volontaire, à faible coût.

Chaque province devrait adopter une réglementation conforme au COS applicable sur son territoire, ou encore se référer directement à la norme fédérale sans adopter de règlement provincial. Peu importe l'option choisie, chaque province pourrait développer une entente avec le fédéral prévoyant le partage de leurs responsabilités respectives. Une province pourrait donc choisir de déterminer sa propre norme, par exemple en s'inspirant de la norme fédérale, afin que le régime et les normes applicables en matière de production biologique au pays soient harmonisées et facilitent ainsi le commerce, l'application et la surveillance du régime. Par contre, même si une province adoptait une norme provinciale, elle devrait tout de même se conformer à la norme fédérale lorsque des produits seraient exportés à l'extérieur de la province.

Dans ce contexte, la responsabilité du fédéral consisterait à assurer l'équivalence de la norme réglementaire nationale avec les réglementations étrangères et internationales afin de permettre l'exportation des produits canadiens sur les marchés étrangers, de contrôler les produits biologiques importés et d'encourager l'harmonisation de la norme réglementaire nationale et des différentes réglementations provinciales¹⁴¹.

De plus, la norme réglementaire nationale envisagée devrait reposer sur un système d'accréditation et de certification. Les provinces pourraient, ici encore, décider d'instaurer (ou de conserver) leur propre système d'accréditation ou en déléguer la responsabilité au fédéral. Il est donc probable qu'un organisme d'accréditation fédéral comme le Conseil canadien des normes agirait parallèlement à divers organismes d'accréditation provinciaux.

Par conséquent, les ententes conclues entre le fédéral et chacune des provinces permettraient à ces dernières d'adopter une réglementation applicable sur leur territoire qui soit conforme à la norme réglementaire nationale et qui reposerait soit sur le système d'accréditation provincial ou sur celui du fédéral, selon le cas :

Les ententes entre le fédéral et les provinces assureront également l'harmonisation nécessaire à la reconnaissance internationale de chacun des programmes d'accréditation. En effet, dans un souci d'harmonisation et de simplicité, des accords de reconnaissance mutuelle devraient permettre aux organismes certificateurs de ne requérir qu'une seule accréditation, qu'elle soit fédérale ou provinciale, faisant foi de la conformité avec la Norme minimale canadienne, afin d'accéder aux marchés interprovinciaux et internationaux.

¹⁴⁰ Voir Aude Tremblay, *La certification biologique au Canada*, document de travail, Faculté de droit, Université Laval, 21 juin 2004 à la p. 22.

¹⁴¹ Voir *ibid.* à la p. 21.

Pour ce qui a trait à la surveillance et à la mise en œuvre du régime, chaque province pourra choisir de nommer une organisation sous sa juridiction pour détenir les pouvoirs inhérents à ce rôle ou encore nommer l'ACIA pour se charger de ces tâches¹⁴².

Pour sa part, Agriculture et Agroalimentaire Canada devrait établir un programme et une procédure de contrôle des produits biologiques importés au Canada étant donné qu'actuellement, les contrôles effectués sont bien en-deça de ceux effectués pour les aliments biologiques produits au pays. D'ailleurs, au Québec, le *Rapport sur la sécurité alimentaire* recommande que «l'on porte une attention particulière aux aliments biologiques importés»¹⁴³ puisqu'ils ne sont pas soumis aux mêmes normes que les aliments de même type produits au Québec. Ce même rapport suggère également aux gouvernements «de déployer les ressources nécessaires afin de faire respecter les exigences canadiennes et québécoises en matière d'étiquetage, surtout en regard des aliments importés, y compris les aliments pour animaux et les produits biologiques»¹⁴⁴.

L'information du public relativement aux produits alimentaires qu'il consomme est une préoccupation centrale pour le développement du secteur biologique. Par conséquent, il serait important que le futur régime canadien crée un comité permanent regroupant des représentants des gouvernements fédéral et provinciaux, des acteurs de l'industrie et des citoyens.

Conclusion

Productivité, production bio ou raisonnée ? «Chaque camp s'efforce [...] de convaincre, non seulement le consommateur, mais aussi les agriculteurs et les pouvoirs publics, de l'intérêt des techniques proposées. Pour convaincre, il faut prouver et communiquer»¹⁴⁵. Bien qu'elle semble la mieux à même de tendre vers les objectifs d'un développement agricole durable, les forces sont inégales et la production biologique paraît la plus mal armée, disposant de moins de moyens pour financer une communication efficace auprès des consommateurs et pour représenter un lobby pesant auprès des gouvernements. Face à la puissance du mouvement agricole industriel, les agriculteurs biologiques ne font pas le poids. Or, la population est de plus en plus consciente des impacts sanitaires et environnementaux des aliments qu'on lui offre et, consciente des risques que les aliments peuvent présenter pour sa santé, elle cherche maintenant à se renseigner, à savoir ce qu'il y a derrière l'étiquette bio.

L'objectif de notre article n'était pas de traiter de toutes les questions qui touchent de près ou de loin la production biologique, mais bien d'en cerner les principaux

¹⁴² *Ibid.* aux pp. 22 et 23.

¹⁴³ *Rapport sur la sécurité alimentaire*, *supra* note 13 à la p. 33.

¹⁴⁴ *Ibid.* à la p. 35.

¹⁴⁵ Aubert et Leclerc, *supra* note 1 à la p. 103.

enjeux pour mieux réfléchir sur l'adéquation de son encadrement juridique, au vu des préoccupations des consommateurs canadiens et des objectifs du développement durable.

Assurer la communication la plus efficace possible des renseignements relatifs à l'alimentation issue des pratiques biologiques est d'une importance capitale pour le développement durable. L'examen de l'encadrement juridique de l'agriculture et de la certification biologiques au Canada nous a permis de constater qu'il ne répond pas, actuellement, à cet objectif. Seule l'adoption d'une réglementation obligatoire, assortie de contrôles gouvernementaux effectifs et reposant sur la création d'un label unique, peut permettre de soutenir ce mode de production respectueux de l'environnement, en assurant sa crédibilité auprès des consommateurs.

Une étude subséquente nous permettra d'examiner dans quelle mesure un label unique obligatoire (c'est-à-dire une appellation ou une signature commune), dont les critères prendraient en compte non seulement les éléments que l'on retrouve actuellement dans les cahiers des charges, mais également les impacts environnementaux associés au transport et à l'emballage, pourrait être adopté sans créer d'obstacles non tarifaires au commerce international.

Dans l'attente, réclamer l'information auprès des acteurs de l'alimentation est le premier pas d'une démarche de consommation responsable pour notre santé et la qualité de notre environnement.
