



**PROJET DE LOI 137**  
**LOI SUR LES APPELLATIONS RÉSERVÉES ET LES TERMES VALORISANTS**

Mémoire présenté à la Commission de l'Agriculture, des pêcheries et de  
l'alimentation du Québec

28 février 2006

## INTRODUCTION

Nous tenons d'abord à exprimer notre satisfaction en regard de la décision du Ministre de réglementer l'usage d'appellations et de termes valorisants, grâce à une nouvelle loi. Le créneau des produits agroalimentaires à valeur ajoutée est porteur d'avenir et les chiffres sont là pour le prouver.

Bien que l'actuelle loi n'ait engendré que la reconnaissance d'une seule appellation, soit l'appellation biologique, celle-ci est actuellement utilisée par près de 1 200 entreprises qui offrent plus de 3 000 différents produits certifiés biologiques. La majorité de la production québécoise est présentement exportée à l'étranger notamment sur le marché américain qui reconnaît depuis 2002 le régime de contrôle des produits biologiques administré par le CAAQ. Nous pouvons affirmer sans contredit que plusieurs milliers d'emplois à temps plein ont déjà été créés au Québec grâce à la mise en place de cette première appellation réservée et que cela a contribué significativement à notre prospérité collective.

Le Conseil des appellations agroalimentaires du Québec (CAAQ) est le seul organisme à avoir expérimenté l'application de l'actuelle *Loi sur les appellations réservées*. À cet effet, il a été en mesure d'en apprécier les avantages mais aussi de vivre avec ses lacunes. Nous estimons que l'actuel projet de loi 137 comble certaines des faiblesses que nous avons précédemment signalées au Ministre, notamment l'absence de pouvoir d'inspection pour les agents chargés de surveiller l'usage commercial de toute appellation réservée.

Comme le CAAQ a également développé une vision de ce que pourrait être une structure de contrôle des appellations réservées au Québec, il constate avec satisfaction que le projet de loi 137 prévoit que la gestion de toutes les catégories d'appellations et termes valorisants reviendra à un seul organisme. Cette décision est d'autant plus sage que la France vient de prendre une décision similaire avec la création de l'Institut National de l'Origine et de la Qualité qui sera en charge de l'ensemble des signes d'identification de la qualité et de l'origine à partir de 2007.

Nous devons cependant signaler aux membres de la Commission un certain nombre de points qui pourraient entraver le succès de l'application de la nouvelle *Loi sur les appellations réservées et des termes valorisants* et qui, selon nous, méritent d'être revus.

## LES PRINCIPALES OPPORTUNITÉS D'AMÉLIORATION AU PROJET DE LOI 137

### 1. Inefficacité et coût élevé des activités de surveillance

L'un des buts d'une *Loi sur les appellations réservées et des termes valorisants* est de protéger la notoriété des produits agroalimentaires de qualité faisant usage de mentions associées à juste titre à une appellation ou un terme valorisant. L'attribution d'une appellation constitue la reconnaissance de la notoriété qu'a bâtie un groupe d'exploitants, autour de la qualité de ses produits.

Nous estimons que la loi ne protège pas suffisamment cette notoriété et qu'elle ouvre la porte à divers abus de la part d'entreprises souhaitant tirer profit rapidement de la notoriété des produits portant des appellations ou des termes réservés. Tel que rédigé, l'article 64 portant sur les infractions et peines, comporte au moins trois failles :

- Même si la portée d'une appellation ou d'un terme valorisant (produits devant être certifiés) comprend, outre les produits alimentaires bruts, les produits préparés, il n'y a pas d'infraction si un produit préparé n'est pas certifié;
- Dans le cas où la portée d'une appellation ou d'un terme réservé (produits devant être certifiés) n'inclut pas les produits préparés composés d'ingrédients pouvant être désignés par cette appellation ou ce terme réservé, les seuils normatifs permettant de déterminer quand il y a infraction lors de l'usage d'une appellation ou d'un terme réservé chez des produits contenant des ingrédients, ne sont pas fixés;
- Enfin, l'usage de diminutifs ou mentions ressemblants à ceux réservés en regard d'une appellation ou d'un terme valorisant pour des produits ne constitue pas une infraction

même s'ils génèrent de la confusion et portent l'acheteur à croire que le produit ou ses ingrédients ont été obtenus conformément aux critères et exigences s'y appliquant, alors que ce n'est pas le cas.

Voici comment ces faiblesses peuvent être illustrées dans la pratique :

#### *Premier type de cas*

En raison de la portée d'une appellation ou d'un terme valorisant, il peut arriver que les produits préparés doivent être certifiés parce qu'ils font partie des produits pouvant être désignés par cette appellation ou ce terme valorisant, en vertu de l'article 5, comme c'est le cas présentement pour l'appellation biologique. Or, l'article 64 n'oblige pas la certification d'un produit composé d'ingrédients eux-mêmes certifiés, à cause de la phrase « *à moins que ce produit, cet ingrédient ou ce constituant ne soit un produit certifié* ». Malgré que la certification soit exigée pour les produits transformés d'appellation biologique, il n'y a pas d'infraction si une entreprise mentionne sur l'étiquette du fromage qu'elle fabrique que celui-ci est « fait de lait biologique », ou qu'une autre indique sur le panneau principal de l'emballage de son pâté : « pâté fait de poulet biologique », alors que ces produits ne sont nullement certifiés.

Cela entre en contradiction avec les exigences internationales mentionnées dans le Codex alimentarius, qui spécifient que tout produit fini comprenant au moins 70% d'ingrédients biologiques, doit être certifié lorsqu'il fait usage du terme « biologique » associé au produit ou à ses ingrédients. La reconnaissance internationale de la structure mise en place par le Québec pour contrôler la conformité des produits d'appellation biologique est désormais menacée.

#### *Deuxième type de cas*

Il peut arriver qu'en raison de la portée plus restreinte d'une appellation ou d'un terme réservé, les produits préparés composés d'ingrédients ne fassent pas partie des produits pouvant être désignés par cette appellation ou ce terme valorisant, en vertu de l'article 5. Ceux-ci ne sont

donc pas soumis à l'exigence de certification, même s'ils utilisent cette appellation ou ce terme réservé pour qualifier les ingrédients de leurs produits. Lorsque c'est le cas, les entreprises qui mettent en marché ce type de produits ne sont malheureusement soumises à aucune règle même si elles utilisent une appellation ou un terme valorisant associés à leurs ingrédients. En effet, rien dans la loi ne prévoit la possibilité pour le Ministre d'encadrer cette utilisation, que ce soit par un règlement ou simplement, grâce à l'avis de réservation.

Ainsi le panneau principal de l'étiquette d'une quiche pourrait faire mention de façon très voyante que le produit « contient du fromage fermier » alors qu'on ne retrouverait dans ce produit que 5% de fromage fermier, le reste n'étant que du fromage ordinaire. Un fabricant de saucisses pourrait afficher sur le panneau principal de l'étiquette de son produit la mention « contient de l'agneau de Charlevoix », alors qu'on ne retrouverait dans le produit que 2% de ce type d'agneau, le reste étant de l'agneau de Nouvelle-Zélande. Enfin, un fabricant de choucroute pourrait indiquer sur l'étiquette du contenant du produit que sa choucroute est « faite avec du cidre de glace », alors que le pourcentage de cidre ordinaire utilisé dépasserait largement celui du cidre de glace.

Il sera difficile de démontrer qu'il y a infraction., à moins que ne soit déterminé un cadre réglementaire relatif à l'utilisation d'une appellation ou d'un terme réservé par des entreprises qui mettent en marché des produits, non assujettis à la certification en vertu de la portée de cette appellation, mais contenant tout de même des ingrédients issus de produits portant cette appellation. Comme il n'existe aucun seuil permettant de déterminer quand il y a infraction, sa détermination sera laissée à l'arbitraire des inspecteurs et des tribunaux. Il suffira que le fabricant persuade un inspecteur ou la Cour, à l'aide de quelques factures, que le ou les ingrédients, que renferme son produit, soient certifiés pour qu'il soit exonéré de tout doute relativement à l'authenticité de la conformité des ingrédients aux exigences s'appliquant à l'appellation.

Si la démonstration d'infraction est difficile à faire pour un produit offert par un exploitant basé au Québec, on peut croire qu'elle sera à peu près impossible à réaliser pour un produit

provenant d'une autre province ou encore des États-Unis et vendu au Québec avec l'allégation que des ingrédients qu'il contient, sont certifiés.

### *Troisième type de cas*

L'article 64 ne concerne que l'utilisation spécifique d'appellations ou de termes valorisants et ne couvre pas les mentions qui pourraient générer de la confusion et porter l'acheteur à croire qu'il achète un authentique produit d'appellation ou contenant des ingrédients issus d'un produit d'appellation. Ainsi, rien n'empêche dans cette loi une entreprise d'utiliser un terme ressemblant ou un diminutif d'appellation réservée ou de terme valorisant susceptible d'induire le consommateur en erreur. Notre expérience actuelle dans le contrôle de l'appellation biologique nous a permis de constater certains de ces abus qui se traduisent par l'usage des diminutifs « bio » ou « éco », associés au nom du produit, à la marque de commerce, ou encore par l'apposition d'un logo savamment dessiné qui laisse croire que le produit a été certifié.

À cause des faiblesses inhérentes à l'article 64, il est à prévoir que les interventions des inspecteurs à l'emploi du CARTV seront généralement longues et complexes.

La certification de tout produit renfermant des ingrédients faisant l'objet d'un usage de l'appellation réservée ou d'un terme valorisant, est la solution idéale pour éviter l'intervention coûteuse d'inspecteurs publics. Si une entreprise ne peut prouver qu'un produit préparé est certifié alors qu'il doit l'être pour ce type d'appellation, l'inspecteur peut simplement exiger le retrait du produit des tablettes.

À défaut que des produits préparés ne soient inclus dans la portée d'une appellation ou d'un terme valorisant, l'utilisation de mentions relatives à une appellation ou terme valorisant pour des ingrédients ou constituants devrait être encadrée par un règlement du Ministre. Dans les cas où l'utilisation de mentions d'appellation utilisées sur l'étiquette d'un produit préparé non assujetti à la certification, ne respecterait pas les exigences de la réglementation prévue à cet

effet, l'inspecteur pourrait alors exiger le retrait du produit sur les tablettes sans avoir à réaliser une enquête approfondie.

À cause du manque de clarté des règles actuelles, l'article 64 tel que rédigé ouvre la porte à une variété d'abus qui ne pourront être vérifiés que par des interventions longues et coûteuses de la part des inspecteurs du CARTV. Chaque intervention coûtera cher. Si le nombre d'inspecteurs n'est pas suffisant, il n'y aura pas beaucoup de vérifications et ni le public, ni les producteurs ne seront protégés adéquatement.

**Dans ce contexte nous demandons que soit ajoutée à la loi une clause permettant au Ministre de réglementer l'utilisation d'appellations ou de termes réservés liés à des ingrédients présents dans des produits préparés lorsque cette catégorie de produit n'est pas assujettie à la certification en vertu des limites de la portée de cette appellation ou terme réservé.**

**Nous demandons également que l'article 64 soit reformulé de telle façon que la commission d'une infraction s'applique à toute entreprise utilisant une appellation ou un terme réservé pour désigner**

- a. un produit contenant des ingrédients, sans que ce produit ne soit certifié lorsque le produit préparé est assujetti à la certification en vertu de la portée d'une appellation ou d'un terme réservé donné ou**
- b. des ingrédients contenus dans un produit, lorsque cette utilisation de l'appellation ou du terme réservé ne respecte pas la réglementation qui autorise l'usage d'une appellation à titre d'ingrédients aux conditions qui sont énoncées au règlement, lorsque le produit préparé n'est pas assujetti à la certification en vertu d'une portée plus réduite de l'appellation ou du terme réservé concerné.**

Sur ce plan, le CAAQ est en mesure de proposer un amendement au projet de loi que nous souhaitons voir accueilli favorablement.

## 2. Des exigences excessives à l'égard des certificateurs

Le contenu des articles 50 et 56 combiné au retrait de l'article 18,4 de l'actuelle loi laissent présager que les organismes de certification pourraient être assujettis à des exigences qui excèdent largement celles prévues au Guide ISO 65. En effet, le projet de loi 137 élève la notion de conflit d'intérêts à un stade possiblement inégalé dans le monde, avec des effets potentiellement discriminatoires.

Par exemple une interprétation à la lettre de l'article 50, visant tout membre d'un conseil d'administration d'un organisme certificateur requérant qui a un intérêt direct ou indirect dans l'exploitation d'un produit concerné par la demande d'accréditation dudit certificateur, pourrait rendre impossible toute demande d'accréditation ou de renouvellement d'accréditation soumise au CARTV par un organisme privé de certification ou d'un organisme certificateur constitué en association. Le premier parce que son propriétaire privé a évidemment un intérêt dans l'exploitation d'un organisme de certification pour un produit destiné à être reconnu comme appellation. Le second parce que des membres du conseil d'administration de l'organisme associatif ont pour la plupart des intérêts dans des entreprises réalisant un produit destiné à être reconnu comme appellation. Si les membres d'un conseil d'administration d'un organisme de certification ne peuvent se réunir pour adopter une résolution visant à demander l'accréditation, cet organisme ne peut effectivement postuler auprès du CARTV pour obtenir l'accréditation initiale ou encore son renouvellement. Il en résulte que seul un organisme de certification gouvernemental pourrait être éligible à l'accréditation et rencontrer les exigences de l'article 50, et ainsi se voir octroyer l'exclusivité de la certification touchant les produits portant des appellations ou des termes réservés.

Quant aux organismes actuellement accrédités, leur gouvernance pourrait être sérieusement perturbée par le devoir de se conformer à l'article 56 qui traite des décisions prises par un organisme lorsqu'elles concernent un produit certifié. Comme on ne spécifie pas s'il s'agit ou non de décisions de certification, l'interprétation large de cet article pourrait techniquement empêcher un conseil d'administration de se réunir pour délibérer au sujet de tout ce qui

concerne les politiques et procédures touchant la certification d'un produit d'appellation. Voici comment.

Comme les réunions d'un conseil portent directement ou indirectement sur un produit certifié, notamment lorsqu'il est question d'aménager ou de revoir le système de certification dudit produit, les membres d'un conseil d'administration qui ont des intérêts dans des entreprises inscrites ne pourraient plus participer aux réunions.

Ces exigences sont en fait contraires à celles prévues au Guide ISO 65, prévoyant que les parties intéressées doivent participer aux décisions concernant les politiques et les procédures du système de certification (re : 4.2, e) et que c'est l'équilibre des intérêts qui assure des décisions impartiales (re : 4.2, n).

**Dans la mesure où le Guide ISO 65 sera le document international de référence pour élaborer le référentiel d'accréditation et que celui-ci encadre déjà très bien les notions de conflits d'intérêts, nous demandons que soient reformulés les articles 50 et 56 en conformité avec les exigences internationales.**

### **3. Des comités techniques aux rôles multiples et conflictuels**

Les articles 14 1<sup>o</sup> et 14 2<sup>o</sup> attribuent à deux comités du nouveau CARTV, trois rôles spécifiques:

D'abord, l'évaluation des cahiers de charges et des normes pouvant être définies par le Ministre, de même que la réalisation de consultations relatives aux modifications à un cahier de charges, sont attribuées au Comité de certification.

Ensuite, l'élaboration du référentiel auquel doivent se conformer les organismes de certification, soit le référentiel d'accréditation, est attribuée au Comité des normes.

Enfin l'évaluation de la compétence des certificateurs en vue de leur accréditation est attribuée à la fois au Comité des normes et au Comité de certification.

Cette répartition des rôles a pour conséquence que :

- a) Deux comités se partagent la tâche d'évaluer les certificateurs ce qui engendre des chevauchements. Cela n'existe pas, à notre connaissance, chez d'autres organismes d'accréditation. Les organismes d'accréditation relevant d'autres autorités administratives, dont nous avons vérifié la structure, ne possèdent tous qu'un seul comité pour effectuer cette tâche, et celui-ci se nomme généralement comité d'accréditation.
- b) L'élaboration du référentiel d'accréditation et l'évaluation de la compétence des certificateurs sont attribuées à un même comité. Celui-ci est à la fois juge et partie. Il se prononce sur la compétence d'un certificateur en se basant sur des exigences qu'il a lui-même adoptées. Encore une fois ce mode de fonctionnement n'existe pas à notre connaissance sur la scène internationale. À l'Office générale des normes du Canada, par exemple, les activités de normalisation et d'évaluation d'organismes sont menées par des divisions séparées. Enfin, le Guide ISO 17011 qui régit le fonctionnement des organismes d'accréditation prévoit que c'est plutôt le conseil d'administration de l'organisme qui adopte les procédures et le référentiel d'accréditation, et ce, en se basant sur les documents internationaux existants. L'article 10.1 du projet de loi prévoit pourtant déjà cela.

Pour corriger les dysfonctions engendrées par la division des rôles des comités techniques telle que décrite dans le projet de loi 137, nous demandons que :

**Soit retiré au Comité des normes, le rôle d'élaborer un référentiel conforme et que soit attribué à ce comité le rôle relatif à l'évaluation des cahiers de charges et des normes définies par règlement du Ministre, de même que la gestion des consultations relatives aux cahiers de charges. L'aspect technique des cahiers de charge touchant divers types**

de production associés à des appellations et termes réservés mérite qu'on ouvre la possibilité d'établir plus d'un comité des normes. À titre d'information, veuillez noter qu'en France le fonctionnement du futur Institut National de l'Origine et de la Qualité reposera sur 4 comités nationaux :

- a) Vins et eaux de vie;
- b) Appellations laitières, agroalimentaires et forestières;
- c) IGP, Label Rouge et spécialités traditionnelles;
- d) Agriculture biologique.

C'est dans cette foulée que nous proposons également une modification à l'article 59 qui touche l'élaboration de critères et exigences relatifs aux référentiels de certification des produits, selon les différentes catégories d'appellation ou termes réservés.

Soient concentrés au sein du Comité de certification les rôles d'évaluation touchant les organismes de certification comme cela se fait dans tous les organismes d'accréditation du monde. Il faut éviter de donner à ce comité un rôle quelconque dans l'élaboration de référentiels d'accréditation, pour assurer l'indépendance requise. Enfin il faudrait l'appeler « Comité d'accréditation » pour assurer que son rôle soit bien compris par les intervenants.

#### 4. Un mode d'acceptation de produits d'origine hors Québec à revoir complètement

L'article 62 traitant de l'agrément par le Ministre d'organismes d'accréditations relevant d'une autre autorité administrative est inusité. Ce rôle ne devrait pas être celui du Ministre. Le Ministre devrait négocier, à titre de représentant de l'autorité compétente nationale, des ententes d'équivalence avec d'autres ministres représentant l'autorité compétente de leur gouvernement, à propos de structures ou de régimes de contrôles institués par leur gouvernement respectif incluant des mécanismes d'agrément (qui peuvent différer d'un pays, état ou province à l'autre), et ce, afin de garantir la libre circulation des produits couverts par l'entente d'équivalence.

Le Ministre pourrait ainsi reconnaître la structure de contrôle, dont le système d'évaluation de la conformité, gérée par le gouvernement étranger requérant plutôt que l'organisme d'accréditation comme tel. Lorsque le ministre reconnaît la structure de contrôle d'une autre autorité administrative, il doit alors reconnaître tous les organismes de certification agréés ou encore accrédités par l'organisme désigné par l'autorité compétente du gouvernement étranger.

Dans de tels cas, il serait important de s'assurer que le Québec obtienne la contrepartie, c'est-à-dire que la structure de contrôle administrée par le CARTV puisse également être reconnue par d'autres autorités administratives, via des ententes d'équivalence, cela conduisant à ce que les produits certifiés par les organismes accrédités par le CARTV soient acceptés pour fin de vente sur les marchés extérieurs.

Par ailleurs, il est primordial de s'assurer que le CARTV puisse également reconnaître directement un certificateur donné sans que le Ministre ait à reconnaître l'organisme qui l'accrédite ou encore le régime de contrôle administré par une autre autorité compétente. Ce type de reconnaissance est déjà prévu dans le Guide ISO 17011. Dans un tel cas, les produits provenant d'un autre territoire qui sont acceptés sur le marché local, sont uniquement ceux certifiés par des organismes reconnus par le CARTV et l'ensemble des certificateurs accrédités par un organisme d'accréditation étranger.

**C'est pourquoi le CAAQ demande de modifier l'article 62 de façon à ce que le terme « organisme d'accréditation » soit remplacé par « organisme de contrôle » de façon à rendre plus flexible le pouvoir de reconnaissance du Ministre à l'égard de structures de contrôle administrées par d'autres autorités compétentes. Il demande également que le produit concerné par le second paragraphe de l'article 62 soit qualifié de « *provenant de l'extérieur du Québec* », pour bien préciser que les produits du Québec doivent impérativement être certifiés par un organisme accrédité par le CARTV.**

## CONCLUSION

Considérant que le CAAQ administre depuis plus de 5 ans avec succès le contrôle d'une appellation réservée et que cette appellation est présentement utilisée par près de 1200 exploitants québécois qui mettent en marché plus de 3000 produits biologiques, dont près de la moitié sont acceptés sur le marché américain grâce à la reconnaissance du CAAQ par le USDA, nous croyons que les modifications soumises aux membres de la Commission vont faire de cette loi une véritable réussite pour le Québec.

## ANNEXE 1

### Recommandations relatives au libellé de certains articles du projet de loi 132

14 1° Un ou plusieurs comités des normes ayant pour mission d'évaluer les cahiers des charges et, à la demande du ministre, les normes pouvant être définies par règlement du ministre. En outre, un comité des normes évalue l'opportunité de soumettre à la consultation les projets de modifications à un cahier des charges et fait sa recommandation au Conseil ;

14 2° Un comité d'accréditation qui a pour mission d'évaluer la capacité des organismes de certification de gérer un système de certification de produits de même que les plans de contrôle qu'ils ont établis pour évaluer la conformité. De plus, il recommande au Conseil, s'il y a lieu, l'accréditation d'organismes de certification et assure le respect, par ceux-ci, des normes et critères prévus au référentiel du Conseil;

59. Le Ministre peut, par règlement :

1° déterminer les critères et exigences pour la reconnaissance des appellations réservées. Ces critères et exigences peuvent varier selon la catégorie d'appellations réservées, selon le groupe de termes valorisants autorisés, et selon que le référentiel vise les produits contenant de l'alcool;

2° prescrire les documents et renseignements qui doivent accompagner la demande de reconnaissance des appellations réservées;

3° déterminer les critères et les exigences auxquels doit correspondre le référentiel d'accréditation du Conseil et auxquels doivent se conformer les organismes de certification qui demandent une accréditation.

Ajouter, à la fin de l'article 59 4° du projet :

« ...en régir les conditions d'utilisation, y compris les conditions requises pour pouvoir indiquer qu'un produit désigné par une appellation réservée ou par un terme valorisant entre dans la composition d'un produit qui n'est pas ainsi désigné. »

62. Le ministre peut, *après avoir demandé l'avis du Conseil, agréer un organisme de contrôle* relevant d'une autre autorité administrative comme équivalent au Conseil et en donner avis à la *Gazette officielle du Québec*.

Dès la publication de cet avis, un produit désigné par une appellation ou un terme identique à une appellation réservée reconnue ou un terme valorisant autorisé, *provenant de l'extérieur du Québec et certifié par un organisme de certification agréé par l'organisme de contrôle désigné dans l'avis*, est réputé être un produit désigné conformément à la présente loi.

64. Nul ne peut utiliser sur un produit, son emballage, son étiquetage ou dans la publicité, dans un document commercial ou dans la présentation de ce produit, de ses ingrédients ou de ses constituants, une appellation réservée reconnue ou un terme valorisant autorisé, à moins que *ce produit* ne soit un produit certifié par un organisme de certification accrédité ou à moins que *l'utilisation de cette appellation ou de ce terme* ne soit conforme au règlement pris par le Ministre en vertu du paragraphe 4 de l'article 59.