Document generated on 07/11/2025 10:43 p.m.

Les Cahiers de droit

Les politiques canadiennes en matière d'étiquetage alimentaire

Reflet d'une hégémonie technoscientifique au service d'un calcul utilitaire ?

Mélanie Bourassa Forcier, Geneviève Dufour and Kristine Plouffe-Malette

Volume 55, Number 2, June 2014

URI: https://id.erudit.org/iderudit/1025756ar
DOI: https://doi.org/10.7202/1025756ar

See table of contents

Publisher(s)

Faculté de droit de l'Université Laval

ISSN

0007-974X (print)
1918-8218 (digital)

Explore this journal

Cite this article

Forcier, M. B., Dufour, G. & Plouffe-Malette, K. (2014). Les politiques canadiennes en matière d'étiquetage alimentaire : reflet d'une hégémonie technoscientifique au service d'un calcul utilitaire ? *Les Cahiers de droit*, *55*(2), 443–488. https://doi.org/10.7202/1025756ar

Article abstract

The presence of food additives, sweeteners, trans fat and salt must all be indicated on the labels of pre-packed food products — but what criteria guide the regulatory authorities in their decision to give priority to one kind of information over another ? Does the general public have any input ? To answer these questions, two Canadian regulatory fields connected with food labelling provide the basis for an analysis : (1) regulation of the labelling of genetically modified foodstuffs which, contrary to the wishes of the population, makes labelling voluntary rather than compulsory, and (2) regulation of the labelling of allergens which, in keeping with the wishes of Canadians, requires companies to indicate the presence of certain allergenic ingredients on their labels. We observe that the current Canadian policy on food labelling reflects a utilitarian calculation by the government in power : both the economic interests of the agrifood industry and the collective wellbeing are taken into account in labelling decisions. However, it appears that the collective interest is determined more on the basis on scientific (and economic) data than on citizens' wishes. Is science, often produced by the industry itself, used to support — or legitimize — the utilitarian position by promoting the idea that citizens' wishes are neither reasonable nor rational ? If this is the case, then scientists are still playing — and in fact, given that scientific data is increasingly accessible, playing more than ever before — a determining social role that Antonio Gramsci would call hegemonic.

Tous droits réservés © Université Laval, 2014

This document is protected by copyright law. Use of the services of Érudit (including reproduction) is subject to its terms and conditions, which can be viewed online.

https://apropos.erudit.org/en/users/policy-on-use/

érudit

This article is disseminated and preserved by Érudit.

Érudit is a non-profit inter-university consortium of the Université de Montréal, Université Laval, and the Université du Québec à Montréal. Its mission is to promote and disseminate research.

https://www.erudit.org/en/

Les politiques canadiennes en matière d'étiquetage alimentaire : reflet d'une hégémonie technoscientifique au service d'un calcul utilitaire ?

Mélanie Bourassa Forcier*,
Geneviève Dufour**
et Kristine Plouffe-Malette***

Présence d'additifs alimentaires, d'édulcorant, de gras trans ou de sel, voilà autant d'informations qui doivent figurer sur l'étiquette d'un produit préemballé. Quels critères amènent les instances réglementaires à donner la priorité à une information plutôt qu'à une autre ? Le public a-t-il voix au chapitre ? Pour répondre à ces questions, deux exemples de réglementation canadienne en matière d'étiquetage alimentaire serviront de cadre d'analyse : 1) la réglementation en matière d'étiquetage des aliments génétiquement modifiés qui, contrairement aux souhaits des citoyens, préconise l'étiquetage volontaire plutôt qu'obligatoire ; et 2) la réglementation en matière d'étiquetage des allergènes qui, conformément à la volonté des Canadiens, oblige les compagnies à indiquer la présence de certains ingrédients allergènes sur les étiquettes. Les auteures constatent que l'état des politiques canadiennes en matière d'étiquetage alimentaire est le reflet d'un calcul utilitaire de la part du gouvernement en place : tant les intérêts économiques de l'industrie agricole que le bien-être collectif entrent en ligne de compte dans la décision d'imposer l'étiquetage, mais il semble que l'intérêt collectif soit majoritairement déterminé en fonction de la donne scientifique (et économique) au détriment de la volonté

* Professeure ; directrice des programmes de droit et politiques de la santé et responsable du programme menant à l'obtenion d'un baccalauréat-maîtrise en droit et sciences de la vie, Faculté de droit, Université de Sherbrooke.

** Professeure ; directrice du programme menant à l'obtention d'une maîtrise en droit, cheminement droit international et politique internationale appliqués (DIPIA), Faculté de droit, Université de Sherbrooke.

*** Étudiante de troisième cycle, Faculté de droit, Université de Sherbrooke ; chargée de cours, Université du Québec à Montréal (UQAM) et Université de Montréal.

***Les Cahiers de Droit*, vol. 55 nº 2, juin 2014, p. 443-488**

collective. La science, souvent produite par l'industrie elle-même, sert-elle alors à appuyer — ou à légitimer — le calcul utilitaire en imposant l'idée selon laquelle le souhait du citoyen n'est pas raisonnable ni rationnel ? Si tel est le cas, le scientifique joue ainsi toujours, pour ne pas dire encore plus maintenant que la donne scientifique est de plus en plus accessible, un rôle social déterminant qu'Antonio Gramsci qualifierait d'hégémonique.

The presence of food additives, sweeteners, trans fat and salt must all be indicated on the labels of pre-packed food products — but what criteria guide the regulatory authorities in their decision to give priority to one kind of information over another ? Does the general public have any input ? To answer these questions, two Canadian regulatory fields connected with food labelling provide the basis for an analysis : (1) regulation of the labelling of genetically modified foodstuffs which, contrary to the wishes of the population, makes labelling voluntary rather than compulsory, and (2) regulation of the labelling of allergens which, in keeping with the wishes of Canadians, requires companies to indicate the presence of certain allergenic ingredients on their labels. We observe that the current Canadian policy on food labelling reflects a utilitarian calculation by the government in power : both the economic interests of the agrifood industry and the collective wellbeing are taken into account in labelling decisions. However, it appears that the collective interest is determined more on the basis on scientific (and economic) data than on citizens' wishes. Is science, often produced by the industry itself, used to support — or legitimize — the utilitarian position by promoting the idea that citizens' wishes are neither reasonable nor rational ? If this is the case, then scientists are still playing — and in fact, given that scientific data is increasingly accessible, playing more than ever before — a determining social role that Antonio Gramsci would call hegemonic.

La presencia de aditivos alimentarios, edulcorantes, grasas trans, o de sal son informaciones que deben aparecer en la etiqueta de un producto preenvasado. ¿Cuáles son los criterios que instan a las auto-

ridades reguladoras para que se le dé prioridad a una información con respecto a otra ? ¿El público puede opinar ? Para responder a estas interrogantes, dos reglamentos canadienses en materia de etiquetado de productos alimenticios servirán como marco de análisis : 1. La reglamentación en materia de etiquetado de alimentos modificados genéticamente, que contrariamente a las aspiraciones de los ciudadanos, preconiza el etiquetado de manera voluntaria, en lugar de que sea obligatorio. 2. La reglamentación en materia de etiquetado de alérgenos, que de conformidad con la voluntad de los canadienses, obliga a las compañías a señalar la presencia de determinados ingredientes alérgenos en las etiquetas. Constatamos que el estado de las políticas canadienses en materia de etiquetado de los alimentos es el reflejo de un cálculo utilitario por parte del gobierno de turno. Se han tomado en cuenta tanto los intereses económicos de la industria agrícola, como el bienestar colectivo en la decisión de imponer el etiquetado. No obstante, pareciera que el interés colectivo está mayoritariamente determinado en función del contexto científico (y económico) en detrimento de la voluntad colectiva. La ciencia, frecuentemente promovida por la propia industria ¿puede servir para apoyar (o legitimar) el cálculo utilitario, al imponer la idea, según la cual, las aspiraciones del ciudadano no son razonables y racionales ? Si esto fuera el caso, entonces se diría que el científico juega siempre así, -por no decir aún más por ahora, ya que el contexto científico es cada vez más accesible- un papel social determinante que Antonio Gramsci calificaría de hegemónico.

Pages

1 L'étiquetage des organismes génétiquement modifiés 451
1.1 Les organismes génétiquement modifiés au Canada 451
1.1.1 Le processus canadien d'approbation des organismes génétiquement modifiés 453
1.1.2 La volonté des Canadiens quant à l'étiquetage des organismes génétiquement modifiés 456
1.2 Le processus de consultation publique 457
1.3 Le poids des intervenants 459
1.4 Les résultats de la consultation publique 460
2 L'étiquetage des allergènes alimentaires 461
2.1 Le contexte de l'étiquetage des allergènes alimentaires au Canada 461
2.2 Le processus de consultation publique 466

2.3 Le poids des intervenants 469
2.4 Les résultats de la consultation publique 470
3 Une participation citoyenne limitée : des explications théoriques 471
3.1 Les exigences fédérales relatives à la participation collective du public : une simple image de participation intégrée 472
3.2 La participation citoyenne : moyen de légitimer le choix rationnel des instances réglementaires ? 477
3.3 L'utilitarisme normatif sociétal et ses limites 479
3.3.1 Les limites de la science 481
3.3.2 La quantification de l'apport citoyen 483
Conclusion 486

La présence d'additifs alimentaires, d'édulcorant, de gras trans ou de sel, voilà autant d'informations qui doivent figurer sur l'étiquette d'un produit préemballé[1] et commercialisé au Canada. Le gouvernement canadien[2], par l'entremise de ses divers ministères et agences[3], réglemente la commercialisation des denrées alimentaires, plus précisément l'étiquetage[4] qui accompagne tout produit[5]. Ces exigences ont pour objet d'assurer aux consommateurs que les aliments vendus au Canada sont sécuritaires. Selon le *Plan d'action pour assurer la sécurité des produits alimentaires et de consommation du Canada*, le gouvernement souhaite

1. Le *Règlement sur les aliments et drogues*, C.R.C., c. 870, dicte à son article B.01.001 (1) qu'un produit préemballé désigne « un aliment contenu dans un emballage de manière à être normalement vendu, utilisé ou acheté par une personne ».
2. Le gouvernement du Québec a une compétence partagée en cette matière ; aux fins de notre article, nous nous en tiendrons cependant à une analyse du régime fédéral.
3. C'est le cas notamment de l'Agence canadienne d'inspection des aliments (ACIA), d'Environnement Canada, de Pêches et Océans Canada et de Santé Canada.
4. La *Loi sur l'emballage et l'étiquetage des produits de consommation*, L.R.C. 1985, c. C-38, énonce à son article 2 en quoi consiste l'étiquetage : « Mentions, marques, labels, images ou signes se rapportant à un produit et figurant sur toute étiquette, fiche ou carte l'accompagnant, indépendamment du mode d'apposition – notamment par fixation ou impression. »
5. Les exigences en matière d'étiquetage sont principalement prévues dans la *Loi sur les aliments et drogues*, L.R.C. 1985, c. F-27, et le *Règlement sur les aliments et drogues*, préc., note 1. Toutefois, certaines exigences peuvent aussi être énoncées dans d'autres lois telles que la *Loi sur l'emballage et l'étiquetage des produits de consommation*, préc., note 4, et le *Règlement sur l'emballage et l'étiquetage des produits de consommation*, C.R.C., c. 417, la *Loi sur l'inspection du poisson*, L.R.C. 1985, c. F-12, et le *Règlement sur l'inspection du poisson*, C.R.C., c. 802.

« s'assurer que les normes canadiennes visant la sécurité des produits sont les plus élevées au monde[6] ».

Pourtant, le Canada fait ponctuellement l'objet de critiques en ce qui concerne son industrie agroalimentaire. En effet, ses produits alimentaires sont fréquemment frappés d'embargo de la part de pays étrangers en raison des risques sanitaires qu'ils présentent. À cet égard, rappelons que plusieurs pays ont adopté des restrictions quant à l'importation du bœuf canadien traité aux hormones[7], des poulets lavés au chlore[8] ainsi que des produits issus de l'agriculture biotechnologique ou contenant des organismes génétiquement modifiés (OGM)[9].

Au Canada, comme dans plusieurs autres pays industrialisés, nous assistons à l'émergence d'une société de plus en plus conscientisée[10]. En effet, les citoyens se sont progressivement éveillés quant aux effets néfastes, qu'ils soient réels ou potentiels, que peut représenter la consommation de certains aliments[11]. La population réclame plus d'informations pour être

6. Agence canadienne d'inspection des aliments, « Historique de l'initiative canadienne sur l'étiquetage des produits alimentaires », 2012, [En ligne], [www.inspection.gc.ca/francais/fssa/labeti/prodcan/prodcanf.shtml] (10 février 2014).
7. À cet effet, le Canada a déposé une plainte auprès de l'Organe de règlement des différends de l'Organisation mondiale du commerce (OMC) : *Communautés européennes – Mesures communautaires concernant les viandes et les produits carnés (hormones)*, rapport de l'Organe d'appel, WT/DS48/AB/R (16 janvier 1998). Voir aussi dans Farm Foundation, *Future of Animal Agriculture in North America*, 2006, chap. 4 : « Le commerce international et la compétitivité sur les marchés mondiaux » p. 14, [En ligne], [www.farmfoundation.org/news/articlefiles/373-chap4-fr.pdf] (10 février 2014).
8. Voir : *Communautés européennes – Certaines mesures visant la viande de volaille et les produits à base de viande de volaille en provenance des États-Unis*, demande d'établissement d'un groupe spécial présentée par les États-Unis, WT/DS389/4 (12 octobre 2009) ; Renée Johnson, « U.S. –EU Poultry Dispute on the Use of Pathogen reduction Treatments (PTRs) », *Congressionnal Research Service*, 19 novembre 2012, [En ligne], [www.fas.org/sgp/crs/misc/R40199.pdf] (28 mai 2014).
9. Voir le rapport intitulé *Communautés européennes – Mesures affectant l'approbation et la commercialisation des produits biotechnologiques*, rapport du Groupe spécial, WT/DS291/R (plainte des États-Unis), WT/DS292/R (plainte du Canada) et WT/DS293/R (plainte de l'Argentine) (29 septembre 2006).
10. Par exemple, alors qu'en 1998 39 % des Québécois n'avaient jamais entendu parler des OGM, ils étaient 21 % en 2001 et 5 % en 2007 à ne rien connaître sur le sujet : voir Greenpeace, *Les Canadiens et les Canadiennes veulent l'étiquetage obligatoire des OGM*, [En ligne], [www.greenpeace.org/canada/Global/canada/report/2007/3/ogm-les-canadiens-et-canadien.pdf] (10 février 2014) ; Greenpeace, *Étude quantitative sur les perceptions des Québécois au sujet de l'étiquetage obligatoire des OGM*, 2005, [En ligne], [www.greenpeace.org/canada/Global/canada/report/2007/3/etude-quantitative-sur-les-per-2.pdf] (10 février 2014).
11. On a même vu l'apparition, au cours des dernières années, d'un nouveau trouble du comportement alimentaire, soit l'orthorexie qui consiste en l'obsession de bien manger.

en mesure de faire des choix éclairés. Non seulement les citoyens veulent connaître l'apport quotidien en vitamines, en minéraux, en sel, en sucre et en gras qu'un aliment procure, mais ils souhaitent en savoir davantage. En effet, la manière dont le produit a été fabriqué, la provenance des semences cultivées, le recours aux pesticides et aux engrais chimiques, l'usage à titre préventif de médicaments chez les animaux, le type de nourriture donné aux animaux et les conditions d'abattage représentent certaines des informations qui les intéressent. La popularité grandissante des produits biologiques semble la preuve que les consommateurs se préoccupent de plus en plus de ces questions[12].

L'appui majoritaire des Canadiens en faveur de l'étiquetage obligatoire des aliments créés à partir de modifications génétiques témoigne notamment de ces préoccupations[13]. Or, malgré cette volonté citoyenne, l'étiquetage des denrées génétiquement modifiées[14] est toujours volontaire et non obligatoire au Canada. Cette situation contraste avec les nombreuses autres contraintes imposées aux compagnies agroalimentaires. En effet, ces dernières se voient dans l'obligation d'étiqueter les produits préemballés qui sont destinés à la consommation afin d'informer les consommateurs des

12. Cette progression est lente mais certaine. Selon la Fédération d'agriculture biologique du Québec, la production biologique croît annuellement, et ce, dans tous les domaines (horticulture, viandes, sirop d'érable, grains et plantes médicinales). Déjà en 2007, on considérait que les produits biologiques occupaient une part croissante du marché mondial. En 2006, le montant des ventes totales de produits issus de culture biologique était estimé à 1 milliard de dollars sur le marché canadien et à 76 millions de dollars sur le marché québécois : Félicien HITAYEZU et Guillaume COUTURE, « Les produits biologiques dans la grande distribution alimentaire au Québec », *BioClips*, vol. 10, nº 4, 2007, [En ligne], [www.mapaq.gouv.qc.ca/SiteCollectionDocuments/Bioclips/BioClipsplus_Vol_10_no4.pdf] (13 mars 2014). De 2000 à 2009, les ventes de produits biologiques ont plus que triplé. En 2010, on estimait que le marché des produits biologiques représentait au moins 580 millions de dollars seulement au Québec : ÉCORESSOURCES, *Analyse du marché des produits biologiques en fonction du développement du secteur biologique au Québec*, 2012, p. 4 et 5, [En ligne], [www.agrireseau.qc.ca/agriculturebiologique/documents/ÉcoRessources%20Filière%20bio%202012%20Analyse%20des%20marchés_2012-03-06_VF.pdf] (10 février 2014).
13. Voir *infra*, section 1.1.2. Nous renvoyons ici aux Canadiens en tant que consommateurs. Il existe des regroupements importants plutôt en défaveur d'un étiquetage obligatoire des OGM. On pense, par exemple, à l'industrie pour qui l'imposition d'un étiquetage obligatoire impliquerait des sommes d'argent importantes. Nous aurons l'occasion, dans l'analyse du processus de consultation publique relatif aux OGM, de faire état des divisions existantes sur la question de l'étiquetage des OGM.
14. Aux fins de notre article, nous emploierons l'expression « aliments génétiquement modifiés » pour faire référence tant aux aliments qui ont subi une modification génétique par l'entremise de la transgénèse qu'à ceux qui en contiennent, comme la sauce tomate faite à base d'huile de canola génétiquement modifiée.

divers ingrédients et allergènes qui y sont contenus. Le gouvernement canadien explique cette différence de traitement par l'absence de preuve quant au caractère dangereux des aliments issus du génie génétique moderne[15]. La preuve de la dangerosité des allergènes, quant à elle, a servi de base à l'introduction de la modification législative obligeant l'étiquetage des produits alimentaires en conséquence.

Pourtant, le gouvernement fédéral avait mené des consultations publiques avant que soient prises les décisions d'étiqueter ou non les OGM et les produits allergènes. Dans les deux cas, la volonté des participants allait majoritairement dans le sens d'un étiquetage obligatoire, clair et transparent. Dès lors, on peut se demander ce qui a motivé le gouvernement à imposer l'étiquetage obligatoire à l'égard des allergènes, et encore seulement à l'égard de quelques-uns d'entre eux. Dans le cas des OGM, l'étiquetage volontaire a été préconisé. Dans ce contexte, on est en droit de se questionner sur l'utilité du processus de consultation publique. En outre, dans la mesure où il ne semble pas avoir été déterminant dans la décision gouvernementale d'imposer l'étiquetage, on doit se demander quels éléments l'ont été.

Pour répondre à ces deux questions, nous proposons une réflexion reposant sur l'analyse de deux processus de consultation publique menés au Canada qui ont engendré des décisions en matière d'étiquetage de produits destinés à la consommation : 1) la réglementation en matière d'étiquetage des aliments génétiquement modifiés qui, contrairement à la volonté majoritaire exprimée durant la consultation publique, préconise l'étiquetage volontaire plutôt qu'obligatoire ; et 2) la réglementation en matière d'étiquetage des aliments contenant des ingrédients allergènes qui, depuis août 2012 et conformément à la volonté des Canadiens, oblige les compagnies à indiquer la présence de certains ingrédients allergènes sur les étiquettes. Ces cas sont l'illustration d'un phénomène plus large, mais ils nous apparaissaient pertinents principalement pour trois raisons. Premièrement, il s'agit de deux situations d'étiquetage d'un nombre très élevé et fort diversifié de produits de consommation alimentaires. Deuxièmement, ces deux cas ont traversé l'ensemble du processus de consultation, et il est donc possible de comparer les informations recueillies. Troisièmement,

15. Nous verrons que le Canada applique le principe de l'équivalence substantielle. Cela signifie qu'il ne considère pas que les OGM présentent davantage de risques que les produits obtenus à partir de méthodes traditionnelles.

l'étiquetage tant des OGM que des allergènes a suscité, et suscite toujours, un intérêt réel et grandissant chez les Canadiens[16].

Dans le présent article, nous faisons état, dans un premier temps, de la teneur du processus de consultation et du poids de la participation citoyenne en rapport avec le refus du gouvernement d'acquiescer à l'étiquetage obligatoire des aliments dérivés d'OGM. Dans un deuxième temps, nous reprenons cette analyse mais relativement au processus d'élaboration de la nouvelle politique en matière d'étiquetage des aliments contenant des substances allergènes. Dans ce dernier cas, nous remarquons que ce n'est pas tant le processus de consultation publique que la participation citoyenne s'étant étalée à travers le temps et s'étant appuyée sur les données scientifiques qui a permis la mise en place de la politique canadienne actuelle. Ces deux analyses nous permettent de conclure que la science demeure, pour le gouvernement canadien, l'élément déterminant lorsque vient le temps de réglementer. Ce constat, qui, nous le soulignons, ne se limite qu'au processus d'élaboration des politiques en matière d'étiquetage, nous amène, dans un troisième temps, à nous questionner sur la raison d'être de cette situation ainsi que sur la valeur réelle de cette nouvelle volonté du gouvernement de favoriser la participation citoyenne en vue de l'élaboration de politiques publiques. Nous en concluons que la volonté d'intégrer le citoyen à ce processus est réelle, mais que la consécration d'une valeur à son apport se revèle trop complexe, ou difficile, pour que celui-ci puisse s'intégrer dans l'analyse utilitaire simplifiée à laquelle semble avoir recours le gouvernement dans le contexte de l'élaboration de la réglementation.

Nous tenons à souligner que nos propos n'ont pas pour objet de favoriser ou non la participation citoyenne au processus d'élaboration de politiques et de la réglementation. Nous laissons la détermination de la plus-value sociétale associée à cette participation à d'autres. Toutefois, advenant qu'un consensus émane quant à la présence d'une plus-value qui en résulterait, notre contribution, mettant en relief le caractère symbolique actuel de cette participation, pourra servir à la redéfinition de directives

16. Nous avons écarté les études de cas sur l'étiquetage en matière de méthodes d'abattage et des conditions de vie des animaux et de jus de fruits pasteurisé, car la première n'a pas fait l'objet d'un processus de consultation publique dans le contexte d'une modification législative, tandis que la seconde a donné lieu à l'adoption d'une politique d'étiquetage volontaire, à l'image de celle qui porte sur l'étiquetage des OGM. Pour prendre connaissance du résultat de la consultation publique sur l'étiquetage des jus de fruits pasteurisés, voir SANTÉ CANADA, *Résultats des consultations sur les modifications à la politique de Santé Canada intitulée « La gestion du risque pour la santé lié à la consommation de jus de fruits non pasteurisés »*, 2007, [En ligne], [www.hc-sc.gc.ca/fn-an/securit/facts-faits/unpast_fruit_juices-jus_fruits_cidre_nonpast-consult_result-fra.php#a4] (10 février 2014).

futures en vue de régir la participation citoyenne et ainsi de lui conférer une finalité effective.

1 L'étiquetage des organismes génétiquement modifiés

1.1 Les organismes génétiquement modifiés au Canada

Plusieurs éléments de contexte doivent être rappelés puisque la question de l'étiquetage des OGM au Canada est tributaire de divers éléments. Ceux-ci ont nécessairement produit un impact sur la consultation qui a été menée en 2001 et sur la manière dont Santé Canada a tenu compte des résultats de celle-ci dans sa décision de ne pas imposer d'étiquetage obligatoire.

Le Canada fait partie des États qualifiés de grands producteurs d'OGM[17]. En effet, aujourd'hui considéré comme le quatrième producteur d'OGM au monde, le Canada occupait, à l'époque pendant laquelle la consultation a eu lieu, le deuxième et le troisième rang. C'est dire à quel point ce secteur d'activité peut être sensible pour le pays.

Cette donnée n'est pas étrangère à la déréglementation qui a eu cours au Canada dans les années 90. En effet, à ce moment-là, un vaste programme avait été mis en place de manière à encourager la compétitivité de l'industrie et à positionner le Canada pour qu'il bénéficie des retombées escomptées par rapport à la vague d'innovation en matière médicale et d'agriculture biotechnologique[18]. Ce programme concernait la déréglementation, la privatisation et l'harmonisation dans tous les ministères et programmes fédéraux. Par un changement de paradigme de la réglementation du risque, on a ainsi évacué la science des agences réglementaires pour privilégier les études commanditées par l'industrie et d'autres gouvernements[19]. De plus, on a favorisé les mécanismes d'évaluation après approbation et les budgets alloués aux recherches scientifiques ont considérablement fondu[20]. Selon certains auteurs, ce tournant a eu pour effet de miner la confiance du public à l'égard des agences réglementaires canadiennes et a provoqué un

17. L'International Service for Acquisition of Agri-Biotech Application, dirigé par le Canadien Clive James, publie chaque année des statistiques sur les OGM dans le monde. Voir : International Service for Acquisition of Agri-Biotech Application, [En ligne], [www.isaaa.org] (10 février 2014).
18. R. Steven Turner, « Of Milk and Mandarins : rBST, Mandated Science and the Canadian Regulatory Style », *Journal of Canadian Studies*, vol. 36, nº 3, 2001, p. 107, à la page 109.
19. G. Bruce Doern et Ted Reed, « Canada's Changing Science-Based Policy and Regulatory Regime : Issues and Framework », dans G. Bruce Doern et Ted Reed (dir.), *Risky Business*, Toronto, University of Toronto Press, 2000, p. 3, à la page 26.
20. *Id.*

questionnement sur les conséquences d'un déficit d'expertise scientifique au sein du gouvernement[21].

En outre, les Canadiens ont été historiquement épargnés en matière de crises alimentaires. En effet, comparativement aux pays européens qui ont connu des crises alimentaires marquantes[22], l'imaginaire collectif est resté relativement intact au Canada jusqu'à la crise de la listériose dans les fromages en 2008 et dans les produits Maple Leaf la même année[23]. Les mentalités changent donc peu à peu : les Canadiens conçoivent davantage la nourriture comme un vecteur de problème sanitaire. Il n'en demeure pas moins que, à l'époque de la consultation publique à l'étude, peu de crises alimentaires récentes avaient le potentiel d'influencer la conception des Canadiens. Une étude menée en 2001 a d'ailleurs confirmé la confiance qu'ils accordaient aux aliments[24].

Il faut aussi noter que les Nord-Américains ne conçoivent pas l'alimentation de la même façon, par exemple, que les Européens, pour qui les traditions occupent une part importante de l'imaginaire collectif alimentaire. Il s'agit évidemment d'un exercice de généralisation. On pourrait sans nul doute affirmer que certains peuples canadiens, comme les Québécois, semblent porter davantage d'intérêt à l'alimentation que d'autres peuples européens[25].

Ces éléments de contexte ont des conséquences sur la conception que peuvent avoir les Canadiens à l'égard des nouvelles technologies. Les Nord-Américains considèrent les OGM comme un facteur de progrès s'inscrivant dans la continuité des outils de transformation du vivant. Par un exercice

---

21. R.S. Turner, préc., note 18, à la page 110.
22. Les Européens ont connu, au cours des dernières années, divers crises alimentaires. On peut penser, par exemple, à la crise de l'encéphalopathie spongiforme bovine (EBS) ou maladie de la vache folle, en Angleterre ou au bœuf contaminé à la dioxine en Belgique.
23. En 2012, à la suite de la découverte de la bactérie E. coli dans le plus important abattoir du pays, le Canada a connu un épisode majeur de rappel de produits alimentaires. En effet, 30 % du bœuf canadien passe par cet abattoir. Voir Jeanne Corriveau, « Quand le bœuf voit rouge », *Le Devoir*, 6 octobre 2012, [En ligne], [www.ledevoir.com/politique/canada/360885/quand-le-bœuf-voit-rouge] (10 février 2014).
24. Comité consultatif canadien de la biotechnologie, *Améliorer la réglementation des aliments génétiquement modifiés et des autres aliments nouveaux au Canada. Rapport présenté au Comité de coordination ministérielle de la biotechnologie du gouvernement du Canada*, 2002, p. 15, [En ligne], [publications.gc.ca/collections/Collection/C2-589-2001-1F.pdf] (10 février 2014) (ci-après « Rapport CCCB »).
25. Sur le lien intéressant à établir entre, d'une part, la culture et l'alimentation et, d'autre part, le système de régulation en matière alimentaire, voir Horst G. Krenzler et Anne MacGregor, « GM Food : The Next Major Transatlantic Trade War ? », *European Foreign Affairs Review*, vol. 5, nº 3, 2000, p. 287, aux pages 302 et suiv.

de généralisation devant lequel il est nécessaire de demeurer prudent[26], on peut avancer que, de manière générale, les Européens sont plus attachés aux valeurs traditionnelles en matière d'alimentation et d'agriculture et qu'ils perçoivent la biotechnologie appliquée à l'industrie agroalimentaire comme une rupture dans leur rapport au vivant[27] et à leurs traditions[28]. Cette différence de perception produit un impact non négligeable sur le choix de la réglementation encadrant le commerce des OGM. L'approche retenue influe nécessairement sur la perception des risques et « conduit à déterminer le régime juridique que l'on veut appliquer aux OGM[29] ».

1.1.1 Le processus canadien d'approbation des organismes génétiquement modifiés

La qualité du processus d'approbation des OGM influence le besoin ressenti par les consommateurs d'étiqueter ou non. En effet, la nécessité d'étiqueter provient notamment de la méfiance à l'égard du caractère sanitaire et phytosanitaire des OGM. En ce sens, plus le processus d'approbation sera perçu comme sévère par les consommateurs, plus ils feront confiance au produit[30]. Il importe donc d'établir l'état du processus d'approbation au moment où la consultation publique a été menée.

---

26. Les Européens demeurent divisés sur la question des OGM. Par exemple, il existe des opinions divergentes non seulement entre les institutions de l'Union européenne (Parlement, Commission et Conseil), mais aussi entre les États membres. Voir, à cet égard, Sara Poli, « The EU Risk Management of Genetically Modified Organisms and the Commission's Defence Strategy in the Biotech Dispute : Are They Inconsistent ? », dans Francesco Francioni et Tullio Scovazzi (dir.), *Biotechnology and International Law*, Oxford, Hart Publishing, 2006, p. 387, à la page 389.
27. Voir, à ce sujet, le tableau comparatif dressé par Pierre-Benoît Joly, où celui-ci présente de manière séparée la dimension cognitive, la dimension normative et la dimension instrumentale : Pierre-Benoît Joly, « Les OGM dans l'agriculture et dans l'alimentation : le face-à-face États-Unis/Europe », *Cahier français*, 2000.294.53.
28. Marc Blanquet, « La vision stratégique européenne des biotechnologies et des OGM », dans Richard Ouellet (dir.), *Sécurité alimentaire et OGM*, Toulouse, Presses de l'Université des sciences sociales de Toulouse, 2007, p. 15, aux pages 16 et suiv.
29. France, Assemblée nationale, *Rapport d'information déposé par la délégation de l'Assemblée nationale pour l'Union européenne sur la dissémination volontaire des OGM dans l'environnement*, présenté par Marie-Hélène Aubert, rapport n° 2538 (6 juillet 2000), p. 16, [En ligne], [www.assemblee-nationale.fr/europe/rap-info/i2538.pdf] (10 février 2014).
30. Société royale du Canada, *Éléments de précaution : recommandations pour la réglementation de la biotechnologie alimentaire au Canada. Rapport du Groupe d'experts sur l'avenir de la biotechnologie alimentaire*, 2001, p. 246, [En ligne], [rsc-src.ca/sites/default/files/pdf/GMreportFR.pdf] (10 février 2014).

Le système d'approbation des OGM au Canada étant complexe, nous en proposons un résumé ici[31].

Comme dans plusieurs pays, le cadre réglementaire canadien est à la fois autonome et intégré. C'est donc surtout en modifiant la réglementation de façon ponctuelle que l'on a tenté de l'adapter à l'arrivée massive des OGM. À cette réglementation déjà fragmentée, on a greffé une panoplie de lignes directrices et de normes techniques. En fait, plus d'une douzaine de lois, de règlements et de lignes directrices encadrent la recherche, la culture et la mise en marché des OGM[32].

De nombreux organismes peuvent être engagés dans le processus : on compte trois ministères fédéraux (Santé Canada, Pêches et Océans Canada et Environnement Canada), une agence spécialisée (Agence canadienne d'inspection des aliments (ACIA)[33]) et le Comité consultatif canadien de la biotechnologie (CCCB).

À la fin des années 90, Santé Canada, l'ACIA et Environnement Canada ont demandé à la Commission royale du Canada de « constituer un comité d'experts appelé à fournir des conseils en rapport avec une série de questions concernant l'innocuité des produits alimentaires issus de l'application des techniques du génie génétique[34] ». Le Groupe d'experts sur l'avenir de la biotechnologie alimentaire, formé en février 2000, a déposé son rapport en janvier 2001 : il contenait 58 recommandations de modification des façons de faire[35].

De manière générale, le Groupe d'experts considère que le processus d'approbation présente des défaillances importantes. Selon son rapport, « le processus de prise de décision manque de transparence et, par le fait même, de crédibilité[36] ». Le Groupe d'experts critique l'absence de publication de la part de l'ACIA du protocole expérimental utilisé lors de l'évaluation et

31. Le processus en vigueur au moment de la consultation a aussi été très bien décrit par la Société royale du Canada, préc., note 30, p. 37-47. Une des meilleures sources relativement au processus d'approbation des OGM qui existe aujourd'hui au Canada est le site Web du gouvernement du Québec consacré au sujet, car il définit simplement, en faisant les renvois nécessaires, le rôle de chacun des ministères et des agences engagés dans ce processus : Gouvernement du Québec, *Réglementation*, [En ligne], [www.ogm.gouv.qc.ca/reglementation/reglementation.html] (10 février 2014).
32. Geneviève Dufour, *Les OGM et l'OMC. Analyse des Accords SPS, OTC et du GATT*, Bruxelles, Bruylant, 2011, p. 52.
33. L'ACIA est un organisme qui relève du ministre de l'Agriculture et de l'Agroalimentaire en vertu de la *Loi sur l'Agence canadienne d'inspection des aliments*, L.C. 1997, c. 6, art. 4.
34. Société royale du Canada, préc., note 30, p. vii.
35. *Id.*, p. x-xvi, pour un résumé de ces recommandations.
36. *Id.*, p. 39 : cette critique est adressée au travail de l'ACIA.

déplore qu'aucune évaluation ne soit menée de manière indépendante. Il fait de plus remarquer que le processus décisionnel varie d'une demande à l'autre. Quant au travail de Santé Canada, le rapport du Groupe d'experts y fait référence en indiquant des problèmes importants : évaluation sur la seule base des informations fournies par l'industrie, absence de critères ou de cadre décisionnel officiels pour l'approbation des produits génétiquement modifiés et insuffisance de publicité concernant les données utilisées dans le processus d'approbation[37].

Plus généralement, le Groupe d'experts a critiqué le recours au principe de l'équivalence substantielle par les organismes chargés de l'approbation des OGM comme seuil de décision dans le processus d'approbation[38]. Suivant ce principe, si un produit est considéré comme essentiellement semblable à un autre produit, il recevra le même traitement. Par conséquent, on se base sur le degré d'innocuité d'une semence traditionnelle (non OGM) pour déduire que la semence génétiquement modifiée ne présente pas de danger et pour ensuite permettre la commercialisation du produit[39]. S'il est vrai que les aliments génétiquement modifiés sont souvent très analogues à leurs équivalents issus de la culture traditionnelle, ils possèdent au moins un caractère supplémentaire. Le Canada estime pourtant que les aliments génétiquement modifiés équivalent en substance aux aliments traditionnels. Cela fait en sorte qu'il y a établissement d'une présomption sur la nature sécuritaire du produit en question, exercice déploré par le Groupe d'experts[40]. En outre, celui-ci a recommandé l'intégration du principe de précaution dans la réglementation[41].

Relativement à la question de l'étiquetage, le Groupe d'experts recommande un étiquetage obligatoire des OGM dans les cas où les produits comportent des risques sanitaires « clairs et établis de manière scientifique

37. *Id.*, p. 41.
38. *Id.*, p. 227, où la recommandation 8.1 du Groupe d'experts se lit comme suit : « Le Comité d'experts rejette le recours au concept d'équivalence substantielle comme seuil de décision pour exempter les nouveaux produits GM d'évaluations d'innocuité rigoureuses sur la seule base de similarités superficielles […] une telle procédure réglementaire ne constitue pas une approche prudente qui requiert l'établissement d'une preuve d'innocuité ». Selon le Groupe d'experts, l'équivalence substantielle ne devrait être considérée que comme une norme de sécurité et non comme un seuil de décision (*id.*, p. 200 et suiv.).
39. Pour une critique du principe de l'équivalence substantielle, voir Erik Millstone, Eric Brunner et Sue Mayer, « Beyond "Substantial Equivalence" », *Nature*, vol. 401, 1999, p. 525, aux pages 525 et 526, cités dans Société royale du Canada, préc., note 30, p. 197.
40. *Id.*, p. 194.
41. *Id.*, p. 227.

ou des changements nutritionnels importants[42] ». Quant aux produits qui ne présentent pas de danger pour la santé ni de modification nutritionnelle, « aucune raison scientifique ne justifie que nous traitions [les aliments génétiquement modifiés] de manière différente en ce qui concerne les exigences d'étiquetage[43] ». Toutefois, cette recommandation était valable dans la mesure où le processus global d'approbation allait être amélioré : « Le Comité d'experts désire tout de même souligner que ces conclusions reposent sur l'hypothèse que les autres recommandations de ce rapport en ce qui concerne les directives d'évaluation et de gestion efficaces des risques des organismes génétiquement modifiés seront pleinement mises en place par les agences de réglementation[44]. »

En octobre 2004, un rapport a démontré que plusieurs des recommandations du Groupe d'experts n'avaient pas été suivies ou ne l'avaient été qu'en partie[45]. C'est donc dans ce contexte que la consultation publique a été menée.

1.1.2 La volonté des Canadiens quant à l'étiquetage des organismes génétiquement modifiés

Bien qu'ils soient *a priori* favorables à la biotechnologie, les Canadiens ont manifesté depuis plus de 20 ans le désir de savoir ce qu'ils consomment[46].

En mai 2007, un sondage de Léger Marketing établissait que 86 % des Québécois appuyaient l'étiquetage obligatoire des OGM[47]. Le 16 septembre 2010, le Bureau du vérificateur général du Canada recevait une pétition, déposée par le Canadian Institute for Environmental Law and Policy et par le Canadian Council of Churches, demandant notamment au

42. *Id.*, p. 246.
43. *Id.*, p. 248.
44. *Id.*, p. 247.
45. Peter Andrée et Lucy Sharratt, *Genetically Modified Organisms and Precaution : Is the Canadian Government Implementing the Royal Society of Canada's Recommendations ?*, [En ligne], [www.cban.ca/content/download/422/2461/file/Sharratt %20and %20 Andre %20Executive %20Summary.pdf] (10 février 2014).
46. Pour un résumé des différents sondages qui ont été réalisés en la matière de 1994 à 2004 au Canada et au Québec, voir Greenpeace, *Les Canadiens et les Canadiennes veulent l'étiquetage obligatoire des OGM*, préc., note 10.
47. Geneviève Dufour, « Le temps des épluchettes – Votre maïs est-il génétiquement modifié ? », *Le Devoir*, 13 août 2012, [En ligne], [www.ledevoir.com/environnement/actualites-sur-l-environnement/356642/votre-mais-est-il-genetiquement-modifie] (10 février 2014) ; Greenpeace, « Nouveau sondage sur l'étiquetage des OGM. 9 Québécois sur 10 réclament l'étiquetage, l'appui grimpe, Québec doit bouger », 6 mai 2007, [En ligne], [www.greenpeace.org/canada/fr/actualites/sondage_etiquetageleger_2007/] (10 février 2014).

gouvernement fédéral d'exposer ses plans concernant la surveillance de la norme d'étiquetage volontaire des OGM et lui demandant de décrire les circonstances qui motiveraient l'implantation de leur étiquetage obligatoire, les pétitionnaires s'inquiétant des répercussions possibles sur l'environnement et la santé humaine[48].

À l'été 2012, la Fédération des producteurs de pommes du Québec commandait un sondage à la firme Léger Marketing quant à la perception et à l'opinion de la population au sujet de la pomme Arctic. La question concernant l'étiquetage était la suivante : « Le gouvernement canadien doit-il rendre obligatoire l'apposition d'une étiquette d'aliment génétiquement modifié, ou cela doit-il être laissé à la discrétion de l'industrie de décider de façon volontaire si et quand une étiquette doit être apposée[49] ? » Ce sondage démontre qu'une large majorité des Canadiens préférerait un étiquetage des OGM : 91 % des répondants considéraient que le gouvernement devait rendre obligatoire l'étiquetage des OGM. Au Québec, le taux augmentait à 94 %[50]. Il est intéressant de noter que ce sondage établit une relative confiance des Canadiens à l'égard des OGM. En effet, on leur a aussi demandé s'ils achèteraient des aliments génétiquement modifiés en sachant qu'il en est ainsi. Seulement 35 % ont répondu qu'ils ne le feraient jamais. Dès lors, on en déduit que, bien qu'ils veuillent continuer à consommer les aliments transgéniques, les Canadiens exigent leur étiquetage.

1.2 Le processus de consultation publique

Depuis le début des année 90, le gouvernement du Canada a mené trois consultations publiques à l'égard de la question d'étiqueter ou non les OGM. Les deux premières ont été tenues en 1993 et en 1994, à une époque où les aliments génétiquement modifiés n'étaient qu'au stade des approbations et qu'aucun d'entre eux n'était commercialisé. Il s'agissait en effet d'une technologie nouvelle avec laquelle la population n'était que peu familiarisée. Pour cette raison, nous ne ferons pas entrer en ligne de

48. Bureau du vérificateur général du Canada, « Responsabilité en matière d'étiquetage des organismes génétiquement modifiés », pétition nº 305, 16 septembre 2010, [En ligne], [www.oag-bvg.gc.ca/internet/Francais/pet_305_f_34997.html] (10 février 2014) (ci-après « Pétition nº 305 »).
49. Fédération des producteurs de pommes du Québec (FPPQ), « Un sondage révèle que les consommateurs canadiens se méfient des aliments génétiquement modifiés », 4 juillet 2012, [En ligne], [www.newswire.ca/fr/story/1003433/un-sondage-revele-que-les-consommateurs-canadiens-se-mefient-des-aliments-genetiquement-modifies] (22 mai 2014).
50. Ce sondage est représentatif de la population canadienne considérant le profil des répondants par province, soit les Maritimes (7 %), le Québec (24 %), l'Ontario (39 %), les Prairies (7 %), l'Alberta (10 %) et la Colombie-Britannique (13 %).

compte ces deux consultations[51]. La troisième qui a eu lieu en 2001, sous l'égide du CCCB, fera l'objet de notre analyse.

C'est en septembre 1999 que le gouvernement du Canada a créé le CCCB, élément important de la nouvelle Stratégie canadienne en matière de biotechnologie[52]. Le CCCB était composé d'experts externes et indépendants dans les domaines de la science, des affaires, de la nutrition, du droit, de l'environnement, de la philosophie, de l'éthique et de la défense des intérêts publics[53]. Son mandat consistait à donner des conseils au gouvernement[54] en matière de biotechnologie, notamment en prenant le pouls de la population. Le mandat du CCCB a pris fin le 17 mai 2007[55].

En ce qui concerne la question des aliments génétiquement modifiés, le CCCB a mené des consultations publiques entre les mois de mars et d'août 2001. Dans un premier temps, à partir de recherches commandées à des spécialistes pour connaître les enjeux et les options, le CCCB a mis en ligne un document de consultation. Dix sujets y étaient présentés, dont celui de l'étiquetage des aliments transgéniques. Ensuite, du 2 au 10 avril 2001, le CCCB a organisé des tables rondes, dans différentes villes canadiennes, au cours desquelles divers représentants de la société ont été invités à échanger. Au terme de cet exercice, en août 2001, le CCCB a publié un rapport provisoire contenant plusieurs recommandations soumises au public pour commentaires.

---

51. Pour plus ample information sur ces deux consultations, voir SANTÉ CANADA, « Les questions les plus demandées – Biotechnologie et aliments génétiquement modifiés », 2012, [En ligne], [www.hc-sc.gc.ca/fn-an/gmf-agm/fs-if/faq_1-fra.php#p3] (10 février 2014).
52. GOUVERNEMENT DU CANADA, *La Stratégie canadienne en matière de biotechnologie (1998) : un processus de renouvellement permanent*, Ottawa, Publications du gouvernement du Canada, 1998, p. 8-10.
53. GOUVERNEMENT DU CANADA, *La biotechnologie transforme la société. Une économie novatrice et une meilleure qualité de vie. Rapport sur la biotechnologie (1998-2003)*, 2003, [En ligne], [publications.gc.ca/collections/Collection/IU4-52-2003F.pdf] (10 février 2014).
54. Les conseils du CCCB servent plusieurs ministères, notamment : Santé Canada, Industrie Canada, Environnement Canada, Ressources naturelles Canada, Affaires étrangères et Commerce international Canada, Agriculture et Agroalimentaire Canada ainsi que Pêches et Océans Canada.
55. Le CCCB a été remplacé par le Conseil des sciences, de la technologie et de l'innovation. Carolina Monardes et Thérèse Leroux font remarquer que si le CCCB relevait du Comité de coordination ministérielle de la biotechnologie (comprenant les ministres fédéraux des Affaires étrangères et du Commerce international, de l'Industrie, de l'Agriculture et de l'Agroalimentaire, de la Santé, de l'Environnement, des Pêches et des Océans et des Ressources naturelles), le nouveau Conseil relève exclusivement du ministère de l'Industrie : Carolina MONARDES et Thérèse LEROUX, « La voix du citoyen préoccupé par les OGM peut-elle trouver écho au sein des institutions ? Les débats publics comme mécanisme de participation citoyenne », (2008) 39 *R.D.U.S.* 329, 344.

1.3 Le poids des intervenants

Pour ce qui est du document de consultation mis en ligne, un très faible nombre de réponses a été soumis au CCCB. En effet, seulement 36 personnes lui ont envoyé leurs commentaires, soit 7 consommateurs, 13 représentants de l'industrie, 5 représentants d'une organisation non gouvernementale (ONG), 3 personnes venant du milieu universitaire ou scientifique et 8 autres personnes[56].

Ensuite, le CCCB a organisé cinq tables rondes dans les villes suivantes : Vancouver, Saskatoon, Toronto, Halifax et Montréal. Ces tables rondes ont réuni 90 représentants de divers milieux de « l'industrie de la biotechnologie, des secteurs de la fabrication et de la vente, des associations de consommateurs, des organismes confessionnels, de la santé et du grand public[57] ». Les participants avaient tous été invités par le CCCB qui recherchait un équilibre : un tiers de consommateurs et de gens venant de la société civile, un tiers de représentants de l'industrie et un tiers de professionnels de la santé, de chercheurs, d'universitaires et de représentants de gouvernements provinciaux[58].

Une cinquantaine d'ONG ont refusé de participer à ces tables rondes et ont plutôt préféré remettre une pétition au gouvernement du Canada. À leur avis, le CCCB n'avait pas d'autonomie et son rapport n'aurait pas d'incidence sur la politique officielle[59].

Quant à la phase relative au rapport provisoire mis en ligne, 160 réactions ont été enregistrées : 127 consommateurs, 9 représentants de l'industrie, 8 membres d'ONG, 9 chercheurs universitaires et 7 fonctionnaires. La recommandation sur l'étiquetage est celle qui a donné lieu au plus grand nombre de commentaires. En effet, 95 consommateurs, 7 membres d'ONG, 5 fonctionnaires, 6 universitaires et 8 représentants de l'industrie ont commenté cette recommandation du CCCB. Celle-ci suggérait un étiquetage volontaire.

---

56. Nous avons soumis une demande d'accès à l'information afin d'obtenir davantage de renseignements sur les résultats de cette consultation. Au moment de publier notre article, nous sommes toujours sans réponse à cet égard.
57. Rapport CCCB, préc., note 24, p. 84.
58. Carolina Monardes, *Pour une démocratisation des prises de décisions en matière environnementale : une étude de cas sur les OGM*, mémoire de maîtrise, Montréal, Faculté des études supérieures, Université de Montréal, 2004, p. 168.
59. Une demande d'accès à l'information a été envoyée afin d'obtenir davantage de renseignements sur les résultats de ces tables rondes. Au moment de publier notre article, nous sommes toujours sans réponse à cet égard.

Selon le rapport du CCCB, deux classes d'intervenants peuvent être distinguées quant à l'épineuse question de l'étiquetage des OGM : la grande majorité des consommateurs, citoyens, universitaires et membres d'ONG ont exprimé le désir clair d'un étiquetage obligatoire ; presque tous les intervenants de l'industrie ont appuyé l'étiquetage volontaire. Les fonctionnaires, quant à eux, étaient partagés[60]. Il importe de noter que les répondants en faveur d'un étiquetage obligatoire ne justifiaient pas leur réclamation uniquement sur la base de risques pour la santé. Des préoccupations sociales, environnementales, éthiques, philosophiques ou morales fondaient aussi leurs points de vue[61].

1.4 Les résultats de la consultation publique

Le CCCB a tenu compte de plusieurs facteurs lorsqu'est venu le temps de faire ses recommandations[62] : le choix rationnel ou non des consommateurs, l'incapacité de ceux-ci à bien comprendre une mention OGM sur l'étiquette, l'incapacité du marché canadien à offrir suffisamment de produits non génétiquement modifiés[63], l'importance de définir une norme internationale rationnelle en la matière au sein de la Commission du *Codex alimentarius*, l'imputation des coûts engendrés par un système obligatoire d'étiquetage, l'impossibilité technique et scientifique de vérifier l'exactitude de l'information étiquetée, le fait que l'étiquetage est déjà obligatoire lorsque la santé ou la salubrité est en cause[64] et la possibilité qu'un régime d'étiquetage obligatoire soit considéré comme une entrave illégale au commerce au regard des règles de l'Organisation mondiale du commerce (OMC) ou de l'Accord de libre-échange nord-américain (ALENA)[65].

---

60. Rapport CCCB, préc., note 24, p. 63.
61. *Id.*, p. 62-64, pour un résumé des commentaires reçus quant à la recommandation sur l'étiquetage provisoire.
62. *Id.*, p. 41-46.
63. Cette remarque du CCCB mérite que nous l'examinions pour deux raisons. D'abord, en ajoutant qu'« un marché dans lequel la plus grande partie des produits portent l'étiquette "contient des éléments GM" sera probablement incapable d'offrir un choix réel », le CCCB tient pour acquis que les consommateurs éviteront les produits GM. Ensuite, il passe outre au fait que le marché est capable d'adaptation devant une demande (*id.*, p. 42).
64. Cette conclusion semble mettre de côté les critiques faites par le Groupe d'experts de la Société royale du Canada à l'égard des défaillances du processus d'approbation des OGM, celles-ci étant susceptibles de faire en sorte que des aliments génétiquement modifiés dangereux soient commercialisés. Voir les développements sur le processus canadien d'approbation des OGM dans le Rapport CCCB, préc. note 24, p. 10.
65. Voir ci-dessous notre commentaire sur cette possibilité dans la conclusion (*id.*, p. 44).

Considérant ces facteurs, le CCCB a recommandé au gouvernement fédéral d'instaurer un régime volontaire d'étiquetage lorsque la mention « génétiquement modifié » est justifiée par des motifs autres que la santé et la salubrité. La norme a été élaborée par le Conseil canadien de la distribution alimentaire, sous l'égide de l'Office des normes générales du Canada, et a été publiée en avril 2004. Bien que le CCCB ait recommandé une révision du système volontaire dans un horizon de 5 ans de manière à adopter au besoin des mesures de rechange, y compris l'entrée en vigueur d'un régime d'étiquetage obligatoire, cette révision n'a pas été faite. En effet, un autre organisme remplace le CCCB et aucun processus de révision n'a été entamé[66].

La décision de recommander l'étiquetage volontaire a été prise par une large majorité des membres. En effet, une seule membre, soit la directrice de l'Institut canadien du droit et de la politique de l'environnement, Anne Mitchell, considérait plutôt qu'une norme d'étiquetage obligatoire devait être recommandée[67]. À son avis, le régime d'étiquetage devait être obligatoire en raison du nombre élevé d'appui à cette alternative lors de la phase relative au rapport provisoire mis en ligne. Rappelons que, dans le contexte de la consultation publique tenue à la suite de la diffusion du rapport provisoire, une majorité claire de répondants ont en effet souhaité l'étiquetage obligatoire.

2 L'étiquetage des allergènes alimentaires

2.1 Le contexte de l'étiquetage des allergènes alimentaires au Canada

Une allergie alimentaire est une sensibilité provoquée par une réaction du système immunitaire à une protéine particulière se trouvant dans un aliment[68]. On estime à environ 7 % le nombre de Canadiens qui déclarent souffrir d'une allergie alimentaire. Toutefois, de ce nombre, seuls de 3 à 4 % des adultes sont réellement affectés par des allergies alimentaires, les autres

66. En 2010, en réponse à une pétition de citoyens rappelant la recommandation du CCBC, le gouvernement du Canada, par la voix du député Gerry Ritz, affirmait qu'aucun élément nouveau ne justifiait la réévaluation de la norme. Voir la pétition nº 305, préc., note 48, « Réponse du ministre : Agriculture et agroalimentaire Canada », 23 décembre 2010.
67. Rapport CCCB, préc., note 24, p. 46.
68. Santé Canada, « Les allergies alimentaires et les intolérances alimentaires », 2013, [En ligne], [www.hc-sc.gc.ca/fn-an/securit/allerg/index-fra.php] (10 février 2014).

n'ayant pas d'allergie, mais plutôt des intolérances alimentaires[69]. Par ailleurs, un nombre plus élevé d'enfants seraient touchés, soit 5 ou 6 %[70].

Une allergie alimentaire représente un risque d'anaphylaxie. Les aliments en sont d'ailleurs la cause la plus fréquente. En 2008, on estimait que 1 à 2 % des Canadiens couraient le risque d'avoir un choc anaphylactique à la suite de la consommation d'un aliment contenant une ou des substances allergènes[71]. Les allergies alimentaires représentent aussi une des principales causes des réactions anaphylactiques traitées en salles d'urgence aux États-Unis. Il est estimé que dans ce pays, l'allergie alimentaire génère une hospitalisation d'urgence toutes les trois minutes, ce qui représente plus de 200 000 hospitalisations d'urgence par année[72]. Quant aux U.S. Centers for Disease Control, ils rapportent plus de 300 000 visites par année, en clinique ambulatoire, pour le traitement d'allergies alimentaires chez les jeunes de moins de 18 ans.

Compte tenu de l'incidence des allergies alimentaires sur la santé des gens ainsi que sur les dépenses en matière de santé qui en résultent, le gouvernement du Canada a mis en place diverses mesures afin de mieux informer la population sur la présence de substances allergènes contenues dans les aliments préemballés[73]. Ainsi, le *Règlement sur les aliments et drogues* (RAD)[74] prévoit que la plupart des aliments préemballés et destinés à la consommation doivent porter une étiquette sur laquelle les ingrédients[75] sont énumérés dans l'ordre décroissant de leur proportion au sein de l'aliment[76]. Sont toutefois exemptées de cette exigence les boissons alcoolisées normalisées (bière, ale, stout, porter ou liqueur de malt).

---

69. *Id.* Voir également Lianne Soller et autres, « Overall Prevalence of Self-reported Food Allergy in Canada », *Journal of Allergy and Clinical Immunology*, vol. 130, nº 4, 2012, p. 986.
70. Santé Canada, préc., note 68.
71. Santé Canada, « Réactions allergiques sévères », 2008, [En ligne], [www.hc-sc.gc.ca/hl-vs/iyh-vsv/med/allerg-fra.php] (10 février 2014).
72. Food Allergy Research & Education, « Facts and Statistics », [En ligne], [www.foodallergy.org/facts-and-stats] (10 février 2014).
73. La *Loi sur l'emballage et l'étiquetage des produits de consommation*, préc., note 4, énonce à son article 2 en quoi consiste un produit préemballé : « Tout produit conditionné de telle manière qu'il est ordinairement vendu au consommateur, ou utilisé ou acheté par lui, dans son contenant d'origine. »
74. *Règlement sur les aliments et drogues*, préc., note 1.
75. *Id.*, art. B.01.001 : « "ingrédient" désigne une unité alimentaire alliée, en tant qu'élément alimentaire, à une ou plusieurs autres unités alimentaires pour former une denrée alimentaire intégrale vendue comme produit préemballé ».
76. *Id.*, art. B.01.010.1 et B.01.008 (3).

Il est intéressant de noter que l'ACIA lance une alerte à l'allergie, destinée aux médias, lorsqu'un rappel de produit est entrepris à la suite d'une évaluation des risques pour la santé menée par Santé Canada :

> Une analyse des données relatives aux rappels effectués par l'ACIA de 1997 à 2001 a indiqué qu'environ 58 % des rappels d'aliments liés aux allergènes menés par l'ACIA étaient considérés comme des rappels de Catégorie I. Un rappel de Catégorie I est mis en œuvre dans une situation qui permet de présumer raisonnablement que la consommation du produit ou l'exposition à celui-ci pourrait entraîner des conséquences graves sur la santé ou le décès[77].

Notons que, pendant cette période, on a constaté une augmentation de ce type de rappel par rapport aux années antérieures[78].

Bien que l'étiquetage des aliments allergènes ne soit pas nouveau au Canada lorsque ces derniers sont présents comme ingrédients de l'aliment préemballé, il n'en demeure pas moins qu'avant le 4 août 2012, certains ingrédients utilisés dans les produits alimentaires ne faisaient pas l'objet d'un étiquetage obligatoire, notamment les constituants[79] de la margarine, les assaisonnements et la farine[80]. Or, depuis cette date, il est prévu dans le RAD que, lorsqu'une protéine, une protéine modifiée ou des fractions protéiques sont présentes dans les produits préemballés, les allergènes suivants doivent être mentionnés dans une déclaration en langage simple[81] :

---

77. *Règlement modifiant le Règlement sur les aliments et drogues (1220 — Étiquetage amélioré des sources d'allergènes alimentaires et de gluten et des sulfites ajoutés*), (2008) 140 Gaz. Can. I, 2277, 2288, [En ligne], [gazette.gc.ca/rp-pr/p1/2008/2008-07-26/pdf/g1-14230.pdf] (10 février 2014) (ci-après « Règlement 1220 : 2008 »).
78. *Id.*
79. Le *Règlement sur les aliments et drogues*, préc., note 1, art B.01.001, énonce qu'un constituant est « une unité alimentaire alliée, en tant qu'élément alimentaire individuel, à une ou plusieurs autres unités alimentaires pour former un ingrédient ».
80. Santé Canada, *Étiquetage des allergènes alimentaires*, 2013, [En ligne], [www.hc-sc.gc.ca/fn-an/label-etiquet/allergen/index-fra.php] (10 février 2014).
81. *Règlement modifiant le Règlement sur les aliments et drogues (1220 – Étiquetage amélioré des sources d'allergènes alimentaires et de gluten et des sulfites ajoutés)*, (2011) 145 Gaz. Can. II 324, 330, [En ligne], [www.gazette.gc.ca/rp-pr/p2/2011/2011-02-16/pdf/g2-14504.pdf] (10 février 2014) (ci-après « Règlement 1220 : 2011 »). Ce texte ne fait pas partie intégrante du règlement Règlement 1220 : 2011, art. 1 :

    > L'alinéa B.01.008 (5) a) du *Règlement sur les aliments et drogue* est remplacé par ce qui suit : a) immédiatement après l'ingrédient dont ils sont des constituants de manière à indiquer qu'ils en sont des constituants ; cependant, dans le cas où, en application de l'alinéa B.01.010.1 (8) *a*), une source d'allergène alimentaire ou de gluten doit figurer immédiatement à la suite de l'ingrédient, ils doivent plutôt figurer immédiatement après cette source.

    Voir le *Règlement sur les aliments et drogues*, préc., note 1, art. B.01.010.1 (1), pour savoir en quoi consiste un « allergène alimentaire ».

— amandes, noix du Brésil, noix de cajou, noisettes, noix de macadamia, pacanes, pignons, pistaches ou noix ;
— arachides ;
— graines de sésame ;
— blé et triticale ;
— œufs ;
— lait ;
— fèves de soya ;
— crustacé (nom usuel) ;
— mollusque (nom usuel) ;
— poisson (nom usuel du poisson) ; et
— graines de moutarde.

Depuis cette date, les sources de gluten doivent aussi faire l'objet d'une déclaration en langage simple. D'ailleurs, l'article B.24.018 du RAD a été mis à jour[82] pour mieux refléter la description scientifique du gluten actuellement adoptée sur le plan international, soit « toute protéine de gluten — y compris toute fraction protéique du gluten », comme l'établit l'article B.01.010.1(1). À la suite de la mise à jour du RAD, toute personne fabriquant des produits contenant de l'orge, de l'avoine, du seigle, du triticale ou du blé sans la protéine de gluten pourra étiqueter le produit sous la dénomination suivante : « aliment sans gluten ».

En somme, depuis 2012, Santé Canada requiert des fabricants un étiquetage amélioré[83], c'est-à-dire un étiquetage clair, fournissant aux consommateurs des informations cohérentes, à la portée de tous quant aux sources d'allergènes éventuellement présentes dans les produits préemballés, notamment en ce qui concerne les réactogènes alimentaires considérés comme étant majoritairement à l'origine d'allergies alimentaires graves[84]. Actuellement, les allergènes alimentaires prioritaires canadiens sont les suivants : les arachides ; les noix (amandes, noix du Brésil, noix de cajou, noisettes, noix de macadamia, pacanes, noix de pin, pistaches et noix) ; les graines de sésame ; le lait ; les œufs ; le poisson ; les crustacés et les mollusques ; ainsi que le soja et le blé[85]. Les céréales peuvent provoquer des effets négatifs chez les personnes atteintes de la maladie cœliaque.

82. Règlement 1220 : 2011, préc., note 81.
83. *Id.*
84. *Id.*
85. *Règlement sur les aliments et drogues*, préc., note 1, art. B.01.010.1 (1).

C'est pourquoi il faut aussi clairement identifier le blé ainsi que diverses espèces de blé tels l'orge, le seigle, l'avoine, le triticale et leurs souches hybrides[86].

Le processus d'identification des aliments allergènes par le gouvernement se conforme donc maintenant à la norme générale de la Commission du *Codex alimentarius* sur l'étiquetage des produits alimentaires préemballés[87]. Créée en 1963, cette commission a mis en place un programme commun de l'Organisation mondiale de la santé (OMS) et de l'Organisation des Nations Unies pour l'alimentation et l'agriculture (FAO). Elle publie

86. *Id.*

87. Règlement 1220 : 2008, préc., note 77 ; *Norme générale pour l'étiquetage des denrées alimentaires préemballées*, Doc. Codex STAN 1-1985, [En ligne], [www.codexalimentarius.org/download/standards/32/CXS_001f.pdfÐ] (10 février 2014). L'article 4.2.1.4 de cette norme reconnaît les aliments suivants comme allergènes et mentionne qu'ils doivent toujours être déclarés :
   - céréales contenant du gluten, à savoir blé, seigle, orge, avoine, épeautre ou leurs souches hybridées et les produits dérivés ;
   - crustacés et produits dérivés ;
   - œufs et produits dérivés ;
   - poissons et produits dérivés ;
   - arachides, soya et produits dérivés ;
   - lait et produits laitiers (y compris le lactose) ;
   - fruits à coque et produits dérivés ; et
   - sulfite en concentration de 10 mg/kg ou plus.

   C'est le Comité mixte FAO/OMS d'experts des additifs alimentaires (Joint FAO/WHO Expert Commitee on Food Additives ou JECFA) qui a la responsabilité de déterminer les modifications à cette liste. Ce comité d'experts scientifiques procède à des évaluations des risques des produits alimentaires. Celles-ci sont ensuite prises en considération par le Comité du Codex sur les additifs alimentaires et les contaminants qui élabore les normes internationales qui seront adoptées ou non par les États membres de la Commission du *Codex alimentarius*. La détermination des allergènes alimentaires prioritaires est fondée sur les critères suivants : l'existence d'une relation de cause à effet basée sur des résultats positifs à des tests de provocation orale en double aveugle comparatifs avec placebo ou des rapports faisant état, hors de tout doute, de réactions, dont des symptômes graves associés à l'exposition à la denrée alimentaire ainsi que des données sur la prévalence chez les enfants et les adultes de la population générale de plusieurs pays, appuyées par des études cliniques fondées sur les tests de provocation orale en double aveugle comparatifs avec placebo. Samuel Benrejeb Godefroy et Bert Popping, « International Regulatory Environment for Food Allergen Labeling », dans Bert Popping, Carmen Diaz-Amigo et Katrin Hoenicke (dir.), *Molecular Biological and Immunological Techniques and Applications for Food Chemists*, Hoboken, Wiley, 2010, p. 267 ; *Rapport de la vingt-deuxième session du Comité du Codex sur l'étiquetage des denrées alimentaires*, Doc. ALINORM 93/22, [En ligne], [www.codexalimentarius.org/input/download/report/139/al93_22f.pdfÐ] (10 février 2014), cité dans Steve L. Taylor, *Prospects for the Future : Emerging Problems - Food Allergens*, 1999, [En ligne], [www.fao.org/docrep/meeting/X2670e.htm] (10 février 2014).

des lignes directrices pour les différents pays y adhérant, notamment en vue de resserrer les normes en matière d'agroalimentaire. Au total, 185 pays en sont présentement membres, de même que l'Union européenne, et plus de 220 organisations et groupes observateurs participent à ses travaux.

Selon le *Résumé de l'étude d'impact de la réglementation*[88], la nouvelle réglementation vise singulièrement à diminuer la consommation accidentelle d'allergènes alimentaires, de gluten et de sulfites pour permettre une réduction des coûts associés au système de soins de santé (ainsi que ceux qui incombent aux patients), et ce, malgré les coûts pouvant être générés par les nouvelles mesures imposées :

> Tant pour les entreprises que pour le gouvernement, des coûts découleraient de la mise en œuvre des modifications réglementaires proposées. Cependant, les modifications réglementaires proposées auraient des retombées positives sur la santé et sur la qualité de vie des consommateurs canadiens atteints d'une allergie alimentaire, de la maladie cœliaque ou d'une sensibilité aux sulfites. On présume également que, pour le système de soins de santé et pour ces personnes, des économies découleraient de ces modifications proposées[89].

À noter que les brasseurs de bière sont exemptés de l'application des nouvelles modifications. À cet égard, Santé Canada souhaite poursuivre les discussions. Nous reviendrons sur ce point dans les prochaines lignes.

2.2 Le processus de consultation publique

Nous croyons pertinent de poser un regard sur les évènements qui ont généré la politique actuelle de Santé Canada en matière d'allergènes alimentaires en raison du fait que la situation reflète, contrairement au contexte de « non-adoption » d'une politique publique exigeant l'étiquetage des aliments dérivés d'OGM, une influence certaine des acteurs sur le processus d'élaboration d'une politique publique. À partir de cette analyse, nous tenterons de mettre en évidence les éléments qui permettent d'expliquer que, dans une situation donnée, l'influence de l'opinion publique est plus faible, voire inexistante, sur l'orientation politique, alors que dans une autre situation, il en sera autrement.

Il est difficile de retracer l'origine exacte et, surtout, les premiers évènements ayant poussé Santé Canada à apporter en 2011 des modifications réglementaires relativement à l'étiquetage des substances allergènes contenues dans certains ingrédients d'aliments (constituants). Néanmoins, selon le magazine *Allergic Living*, les premières discussions à cet égard auraient été générées par une pétition ayant circulé en 1990 à l'initia-

88. Règlement 1220 : 2008, préc., note 77.
89. *Id.*, 2278.

tive d'un groupe de patients de l'Association d'information sur l'allergie et l'asthme (AIAA)[90]. Cette pétition avait pour objectif de requérir, du Canada, l'adoption d'un régime d'étiquetage complet des allergènes en ce qui a trait aux produits alimentaires[91]. Elle aura vraisemblablement eu un certain impact politique compte tenu du fait qu'en 1993 un comité formé de représentants de Santé Canada ainsi que d'Agriculture et Agroalimentaire Canada a été mis sur pied pour concevoir une liste d'aliments susceptibles de causer des allergies graves au sein de la population. Ce n'est cependant qu'en 2002, soit trois années après la publication par le *Canadian Journal of Allergy and Clinical Immunology* d'un rapport faisant état des lacunes importantes de la réglementation canadienne en matière d'étiquetage, que le gouvernement a entrepris une étude auprès des membres de l'industrie afin d'évaluer les coûts susceptibles d'être engendrés à la suite d'exigences nouvelles au regard de l'étiquetage des allergènes alimentaires[92]. En 2008, aucune proposition de modification de la réglementation n'avait encore été avancée. En raison de cette situation, des associations représentant les patients atteints d'allergies ou de la maladie coeliaque ont entrepris une campagne afin de susciter un envoi massif de lettres au gouvernement fédéral de l'époque. Plus de 4 000 lettres ont ainsi été transmises au premier ministre fédéral pour que Santé Canada mette en place au plus vite des normes claires sur l'étiquetage des allergènes alimentaires[93]. Un mois plus tard, Santé Canada signifiait à l'industrie, dans une lettre, l'importance de déclarer les allergènes alimentaires majeurs, les sources de gluten et les sulfites ajoutés en concentration de 10 ppm et plus[94].

Il est légitime de croire que c'est en partie en raison de la pression publique visant un meilleur libellé de ces aliments, appuyée de données non équivoques quant à l'incidence sur la santé de la consommation d'allergènes alimentaires non identifiés au Canada, que Santé Canada a publié, le 26 juillet 2008, sa première proposition appelée *Règlement modifiant le Règlement sur les aliments et drogues (1220 — étiquetage amélioré des sources d'allergènes alimentaires et de gluten et des sulfites ajoutés)*[95]. Après cette publication, Santé Canada a ouvert une période de consultation

90. Allergic Living, « Timeline : Allergen and Gluten Labeling Regulation », [En ligne], [allergicliving.com/index.php/2011/02/10/timeline-allergen-and-gluten-labeling-regulations] (10 février 2014).
91. *Id.* Cette source est la seule dont nous disposons, au moment d'écrire ces lignes, qui fait état des évènements antérieurs au 26 juillet 2008 – date du dépôt de la proposition de modification de la réglementation par Santé Canada.
92. Règlement 1220 : 2011, préc., note 81.
93. *Id.*
94. *Id.*
95. Règlement 1220 : 2008, préc., note 77.

auprès du public afin de recueillir des commentaires. Ainsi, pendant la période de consultation s'échelonnant du 28 juillet au début décembre 2008[96], plus de 140 commentaires ont été reçus. L'analyse de ces commentaires ne sera terminée qu'en 2010[97].

À la suite de l'analyse des commentaires, Santé Canada a apporté des changements à sa proposition de modification de la réglementation en indiquant que les graines de moutarde allaient figurer sur les listes des allergènes alimentaires devant être identifiés et que les agents de collages dérivés des œufs, du poisson et du lait, utilisés dans la production de certaines boissons alcoolisées, ne seraient plus exemptés de la réglementation, à l'exception des bières[98].

Il est intéressant de noter que, lors de son analyse des commentaires reçus, Santé Canada a souligné que certains avaient demandé que l'ail et l'oignon soient indiqués dans la liste des aliments allergènes à déclaration obligatoire. Toutefois, cette demande a été rejetée faute de preuve scientifique concluante[99]. Nous reviendrons sur cet élément ultérieurement.

Enfin, toujours dans le but d'accélérer le processus d'élaboration de la politique de Santé Canada, entre les mois d'octobre 2010 et de février 2011, une campagne de sensibilisation auprès du public a été entreprise[100]. Le 16 février 2011, les *Modifications à la réglementation sur l'étiquetage des allergènes alimentaires*[101] ont été publiées dans la partie II de la *Gazette du Canada*. Un délai de 18 mois était donné à l'industrie pour se conformer aux nouvelles exigences dudit règlement après son entrée en vigueur, qui a eu lieu le 4 août 2012[102].

L'ensemble des acteurs touchés s'est montré enchanté de la nouvelle réglementation. A toutefois été dénoncé le fait que cette dernière ne

96. Santé Canada, *Examen des commentaires reçus et réponses de Santé Canada sur le projet de réglementation 1220 – Étiquetage amélioré des sources d'allergènes alimentaires et de gluten et des sulfites ajoutés*, 2010, [En ligne], [www.hc-sc.gc.ca/fn-an/alt_formats/pdf/label-etiquet/allergen/proj1220-comment-fra.pdf] (10 février 2014).
97. *Id.*
98. *Id.*
99. *Id.*
100. Pétition : Allergic Living, « Support the Write-In Campaign for a Food Label Law », [En ligne], [www.allergicliving.com/petitions/food-labelling/] (10 février 2014). Plus de 8 500 lettres et courriels appuyant les propositions de modification ont alors été envoyés au premier ministre du Canada. Une pétition sur le même sujet a recueilli plus de 4 200 noms.
101. Règlement 1220 : 2011, préc., note 81.
102. *Id.* Voir également Santé Canada, préc., note 80.

s'appliquait pas aux brasseurs de bière. Il a été allégué que cette situation était le résultat de la puissance de leur lobby[103].

2.3 Le poids des intervenants

Il ressort de cette dernière analyse que l'industrie alimentaire ainsi que les associations représentant les consommateurs souffrant d'allergies et de la maladie coeliaque ont été les principaux acteurs interpellés dans le processus qui a mené à l'adoption de la réglementation en vue d'un étiquetage amélioré des aliments contenant des substances allergènes.

Nous notons que c'est lors de la période de consultation ouverte au public, en 2008, à la suite de la publication de la proposition concernant la modification de la réglementation, que les consommateurs et les professionnels de la santé sont particulièrement intervenus[104]. En effet, selon des informations tirées du site Web de Santé Canada, 60 des 140 commentaires reçus ont été présentés par des consommateurs[105]. Les autres commentaires, quant à eux, été soumis par des professionnels de la santé, des groupes de patients, des associations de l'industrie de même que des membres de l'industrie et d'autres gouvernements. Des consultations auprès d'acteurs ont par ailleurs eu lieu suivant la publication de la proposition de modification de la réglementation où les acteurs suivants ont été rencontrés :

— Anaphylaxie Canada ;
— Association canadienne de la maladie cœliaque ;
— Association québécoise des allergies alimentaires ;
— Fondation québécoise de la maladie cœliaque ;
— Option consommateurs ;
— Conseil canadien des distributeurs en alimentation ;
— Flavouring Manufacturers' Association of Canada ;
— Spirit Canada ;
— Association des brasseurs du Canada ;
— Société des alcools du Québec ;

103. Voir à ce sujet : Theresa Boyle, « Allergens to be Listed on Food Labels », *The Star*, 14 février 2011, [En ligne], [www.thestar.com/life/health_wellness/nutrition/2011/02/14/allergens_to_be_listed_on_food_labels.html] (10 février 2014). Voir aussi Déjouer les allergies, « Étiquetage des allergènes au Canada : ça y est ! », [En ligne], [dejouerlesallergies.com/etiquetage-des-allergenes-au-canada-ca-y-est/] (10 février 2014).
104. Une demande d'accès à l'information a été envoyée. Au moment de publier notre article, nous sommes toujours sans réponse à cet égard.
105. Santé Canada, préc., note 96.

— Produits alimentaires et de consommation Canada ;

— Association de la boulangerie[106].

Il est indéniable que la consultation du public tenue en 2008 a eu une incidence particulière sur la réglementation actuelle. En effet, comme nous l'avons indiqué, c'est à la suite de l'analyse des commentaires reçus que Santé Canada a décidé d'ajouter les graines de moutarde à la liste des allergènes alimentaires devant faire l'objet d'une déclaration. De plus, les agents de collage dérivés des œufs, du poisson et du lait, qui sont utilisés dans la production de certaines boissons alcoolisées, ont été retirés de la liste des produits exemptés de la réglementation.

2.4 Les résultats de la consultation publique

Malgré les commentaires reçus, Santé Canada n'a pas jugé pertinent d'ajouter l'ail et l'oignon à la liste des allergènes alimentaires prioritaires, et ce, bien que 10 % des gens ayant exprimé un commentaire en aient fait la demande. Cette dernière était essentiellement basée sur des observations ou des expériences personnelles d'effets nocifs associés à la consommation de ces aliments.

À ce propos, Santé Canada indique qu'un examen de la documentation diffusée sur les allergènes a été entrepris afin de déterminer la validité scientifique de l'ajout de l'ail et de l'oignon à la liste des allergènes alimentaires prioritaires au Canada. C'est après l'analyse des études scientifiques pertinentes sur le sujet (36 en tout) que Santé Canada a rejeté la proposition des intervenants, faute d'études scientifiques concluantes quant aux risques d'allergie significatifs liés à la consommation de l'ail et de l'oignon.

Enfin, Santé Canada a confirmé que les bières seraient exemptées de la nouvelle réglementation adoptée. La raison de cette exemption est toutefois nébuleuse si l'on se fie à la lecture de l'analyse des commentaires reçus par Santé Canada[107].

En outre, après la consultation menée auprès du public, jumelée à son étude de la preuve scientifique, Santé Canada a conclu que la réglementation proposée (et donc celle qui sera adoptée) était susceptible de générer des coûts pour l'industrie alimentaire. Comme les analyses « coût-avantage » quantitatives et qualitatives indiquaient toutefois une valeur positive nette, cela justifiait l'implantation des modifications. À cet égard, nous pouvons lire sur le site de Santé Canada que, d'après les données publiées dans la documentation, une valeur positive nette de 69,3 millions de dollars était

106. *Id.*
107. *Id.*

prévue annuellement au cours des 10 ans suivant l'entrée en vigueur des modifications réglementaires. De plus, une amélioration de la qualité de vie des personnes atteintes d'allergies alimentaires, de la maladie cœliaque ou d'une sensibilité aux sulfites et de leur famille était envisagée[108].

3 Une participation citoyenne limitée : des explications théoriques

Nos analyses des deux processus de consultation publique en matière d'étiquetage des aliments dérivés d'OGM et des aliments comportant des substances allergènes démontrent que le gouvernement a fait et fait encore des efforts dans le but de consulter la population et d'établir un dialogue avec cette dernière. Qui plus est, nous notons même une relative[109] transparence[110] de ce processus dans la mesure où Santé Canada et le CCCB ont continuellement mis à la disposition du public un nombre important d'informations par l'entremise d'Internet[111]. Cette transparence et l'ouverture du gouvernement à l'égard de la participation du public dans le contexte de l'élaboration des normes d'étiquetage relatives aux aliments de consommation se veulent ainsi conformes aux règles de consultation ouverte adoptées par le gouvernement fédéral au cours des dernières années. Néanmoins, il

108. Règlement 1220 : 2011, préc., note 81.
109. Nous employons l'adjectif qualificatif « relative » dans la mesure où l'on peut critiquer le fait que l'existence même d'un processus de consultation n'a pas été suffisamment publicisée. Dès lors, on peut douter de l'existence d'une transparence réellement effective.
110. Le concept de transparence se définit comme la « disponibilité croissante d'information récente, complète, pertinente, hautement rigoureuse et fiable sur les activités gouvernementales au profit de la population » : voir David de Ferranti et autres, *How to Improve Governance. A New Framework for Analysis and Action*, Washington, Brookings Institution Press, 2009.
111. Soulignons que la conclusion à laquelle nous arrivons quant à la relative transparence du processus ne s'applique qu'au regard de la question de l'adoption de réglementation sur l'étiquetage et ne saurait être transposable, par exemple, au processus d'approbation des OGM au Canada. Ce processus, en effet, souffre d'un manque de transparence plusieurs fois dénoncé. Voir, entre autres, Jane Matthews Glenn, « The Coexistence of Genetically Modified and Non-genetically Modified Agriculture in Canada : A Courtroom Drama », dans Luc Bodiguel et Michael Cardwell (dir.), *The Regulation of Genetically Modified Organisms : Comparative Approaches*, Oxford, Oxford University Press, 2010, p. 254. Pour un ensemble de propositions en vue d'améliorer l'accès à l'information des Canadiens, surtout lors du processus d'approbation des OGM, voir Mickaël Ricquart, *Assurer la participation des consommateurs au processus de réglementation des aliments et cultures issus du génie génétique au Canada*, Option Consommateurs, 2004, [En ligne], [www.option-consommateurs.org/documents/principal/fr/File/rapports/alimentation/oc_ogm_conso_reglementation04.pdf] (10 février 2014). La transparence du processus de consultation publique de Santé Canada pourrait par ailleurs être critiquée du fait que seul le citoyen informé de son existence a accès au processus.

est pertinent de remettre en question la valeur d'un tel processus lorsqu'en définitive l'élaboration de normes s'avère davantage conditionnée par la donne scientifique (et économique), comme cela semble être le cas en ce qui concerne les plus récentes politiques en matière d'étiquetage.

D'un point de vue théorique, il est pertinent de se questionner sur la conciliation possible d'un processus de consultation publique intégré, prenant en considération l'opinion citoyenne, avec ce qui ressemble à un utilitarisme hégémonique, qu'il soit rationnel ou « normatif sociétal », guidant la prise de décisions politiques de Santé Canada. En effet, le recours à l'utilitarisme, qui implique l'attribution de valeurs numériques ou économiques aux éléments considérés dans la prise de décision politique, semble laisser peu de place à la considération de l'apport du citoyen, souvent non quantifiable. Cette situation ne peut que générer des doutes quant à la valeur réelle de l'appel à la participation citoyenne, à tel point qu'il est pertinent de se demander si cet appel n'est pas en fait un outil de légitimation d'un processus politique axé sur la donne scientifique.

3.1 Les exigences fédérales relatives à la participation collective du public : une simple image de participation intégrée

Nous remarquons qu'au cours de la dernière décennie le gouvernement fédéral a adopté diverses politiques requérant la transparence et la participation collective durant le processus d'élaboration de la réglementation proposée par ses différents ministères. Dans ces directives, le gouvernement insiste particulièrement sur la participation du public à tous les stades de l'élaboration des règlements. L'article 4.1 de la *Directive du Cabinet sur la rationalisation de la réglementation*[112] prévoit notamment l'obligation, pour les ministères fédéraux, de procéder à une consultation publique avant l'adoption de toute réglementation ainsi que les étapes sous-jacentes à ce processus :

> Il incombe aux ministères et aux organismes d'identifier les parties intéressées et touchées et de leur donner l'occasion de prendre part à des consultations ouvertes, utiles et équilibrées à toutes les étapes du processus de réglementation.
>
> Lorsqu'ils tiennent des consultations, les ministères et les organismes doivent :
>
> • informer et consulter les Canadiens quant à la nature et aux incidences de la question de politique publique dans la mesure où les données probantes et les connaissances scientifiques et empiriques, le permettent ;
>
> • consulter les Canadiens sur l'élaboration des objectifs de la politique ;

112. Gouvernement du Canada, *Directive du Cabinet sur la rationalisation de la réglementation*, 2007, [En ligne], [publications.gc.ca/collections/Collection/BT22-110-2007F.pdf] (10 février 2014).

> • exposer clairement le processus et le calendrier des consultations pour permettre aux parties visées de s'organiser et de fournir leur avis ;
>
> • informer rapidement les Canadiens et les parties touchées sur le résultat des consultations et les priorités prises en compte dans le processus décisionnel.
>
> […]
>
> Les ministères et les organismes doivent publier les propositions dans la *Gazette du Canada*, Partie I, prévoir une période pendant laquelle le public peut les commenter et tenir compte des commentaires reçus. La durée de la période allouée aux commentaires est normalement de 30 jours, mais elle peut varier en fonction des exigences législatives, des obligations internationales et d'autres considérations. Il faut prévoir une période de commentaires d'au moins 75 jours pour toute proposition concernant des règlements techniques, nouveaux ou modifiés, susceptibles d'influer sur le commerce international[113].

Les différents ministères, quant à eux, peuvent compléter les directives générales de consultation formulées par le gouvernement. C'est dans cet ordre d'idées que Santé Canada a élaboré en 2005 le Cadre de participation du public[114] et le Plan d'action du Cadre de participation du public. En 2006, Santé Canada a créé le Cadre de communication stratégique des risques dans le contexte de la gestion intégrée des risques à Santé Canada et à l'Agence de santé publique du Canada, qui, lui, complète le Cadre décisionnel pour la détermination, l'évaluation et la gestion des risques pour la santé publique paru en 2000[115]. Fondé sur ces directives, le processus de consultation publique de Santé Canada se résume en six étapes : 1) l'évaluation des facteurs ; 2) le choix des participants ; 3) le choix de l'activité de consultation ; 4) la tenue de l'activité de consultation ; 5) la présentation d'un rapport d'activité ; 6) l'évaluation de l'activité.

La volonté du gouvernement canadien de rendre le processus d'élaboration de la réglementation plus transparent et d'assurer la participation d'acteurs du public n'est ni nouvelle ni unique. Déjà, à Athènes, la démocratie participative n'établissait aucune différence entre celui qui gouvernait

113. *Id.*, p. 4.
114. Selon le *Cadre de participation du public*, cette dernière expression « désigne les interactions entre le public et l'organisme décisionnel (par exemple Santé Canada), ce qui englobe les sondages, les séances de réflexion, la rétroaction sur les documents de travail, les consultations publiques, le dialogue, les ateliers de travail, les conseils consultatifs et les partenariats » : voir Santé Canada, « Cadre de participation du public », p. 1, [En ligne], [www.hc-sc.gc.ca/ahc-asc/alt_formats/hpfb-dgpsa/pdf/pubs/piframework-cadrepp-fra.pdf] (10 février 2014).
115. Santé Canada, « Cadre décisionnel de Santé Canada pour la détermination, l'évaluation et la gestion des risques pour la santé », 2000, [En ligne], [www.hc-sc.gc.ca/ahc-asc/alt_formats/hpfb-dgpsa/pdf/pubs/risk-risques-fra.pdf] (10 février 2014).

et les citoyens[116]. Aujourd'hui, la légitimité d'une norme juridique dépend beaucoup du consentement de la société à qui elle est destinée. Ce consentement se matérialiserait par une participation citoyenne continue, c'est-à-dire par une discussion permanente entre les organes gouvernementaux et les citoyens[117]. Dans un État de droit, la légitimité des décisions prises par le pouvoir public est ainsi grandement conditionnée par leur processus d'adoption. Il apparaît naturel aujourd'hui que les citoyens aient une prise démocratique sur les organismes décisionnels puisque ces derniers prennent des décisions qui touchent directement les citoyens dans leur vie quotidienne[118]. Le droit doit être légitimement édicté et, de ce fait, fondé sur la communication avec les citoyens[119]. Celle-ci devrait être à la fois *ex ante*, c'est-à-dire précéder l'entrée en vigueur de la norme, et *ex post*, c'est-à-dire légitimer ou « délégitimer » ladite norme mise en avant à l'occasion d'élections ou de consultations publiques[120]. Précisons que l'idée d'un processus d'élaboration de politiques résultant d'une consultation entre les acteurs incluant le public et des membres de la société civile a été étudiée considérablement[121].

De manière plus contemporaine, cette tendance a été privilégiée par les États-Unis qui, sous le gouvernement du président Obama, ont adopté en 2009 l'*Open Gouvernement Initiative*[122], dont l'objectif principal est

116. David HELD, *Models of Democracy*, 3e éd., Stanford, Stanford University Press, 2006.
117. Hannah ARENDT, *De la révolution*, Paris, Gallimard, 2012, p. 109 et suiv.
118. Katia BOUSTANY et autres, « Mondialisation et État de droit : quelques réflexions sur la normativité technologique », (1996) 34 *A.C.D.I.* 233, 245.
119. Jürgen HABERMAS, *Droit et démocratie. Entre faits et normes*, Paris, Gallimard, 1997, p. 145, 153 et 165. Pour un peu plus de détails sur la théorie de la discussion qu'il a élaborée, voir Jürgen HABERMAS, *De l'éthique de la discussion*, Paris, Flammarion, 1992. Dans cet ouvrage, l'auteur articule sa théorie autour de deux principes liés à la validation des normes, soit le principe *démocratique* et le principe de l'*universalisation.* Voir aussi Geneviève DUFOUR, Olivier BARSALOU et Pierre MACKAY, « La mondialisation de l'État de droit entre dislocation et recomposition : le cas du *Codex Alimentarius* et du droit transnational », (2006) 47 *C. de D.* 475, 499.
120. G. DUFOUR, O. BARSALOU et P. MACKAY, préc., note 119, 499.
121. Voir notamment : Jean-Philippe COBBAUT et Jacques LENOBLE, « Rationalité scientifique et démocratie procédurale », dans Michel MEULDERS, Marc CROMMELINCK et Bernard FELTZ (dir.), *Pourquoi la science ? Impacts et limites de la recherche*, Paris, Éditions Champ Vallon, 1997, p. 203, à la page 219 ; Jürgen HABERMAS, *The Structural Transformation of the Public Sphere : An Inquiry into a Category of Bourgeois Society*, Cambridge, MIT Press, 1991 ; Franck BESSIS, « La théorie de la réflexivité limitée. Une contribution au débat sur l'action entre l'économie des conventions et la théorie de la régulation », *Cahiers d'économie politique*, vol. 54, 2008, p. 27.
122. USA GOVERNMENT, *Open Government Initiative*, [En ligne], [www.whitehouse.gov/open] (10 février 2014) ; Teresa M. HARRISON et autres, « La transparence gouvernementale et le cybergouvernement : les enjeux démocratiques selon une perspective publique »,

de favoriser chez les citoyens l'accès à l'information et aux processus décisionnels des organismes fédéraux. Toutefois, dans l'analyse de cette initiative, Teresa M. Harrison et ses collègues se questionnent sur la valeur réelle de cette transparence et sur le poids attribuable aux avis reçus par le public : « L'apport des citoyens au processus décisionnel d'un organisme gouvernemental fera-t-il en sorte qu'il soit davantage perçu comme "participatif" et comment déterminer le poids des avis des citoyens pour établir une telle conclusion[123] ? »

Le questionnement de Teresa M. Harrison et ses collègues nous ramène à notre analyse des processus de consultation publique en rapport avec l'étiquetage des aliments génétiquement modifiés et des aliments comportant des substances allergènes. En effet, il ressort de notre analyse que le CCCB et Santé Canada ont, dans chacun des cas, respecté le processus de consultation publique dicté par les différentes directives dont nous avons fait mention. Néanmoins, notre analyse démontre que, pour chacune de ces politiques, le gouvernement a plutôt fondé sa prise de décision, en ce qui concerne la réglementation, sur la présence ou l'absence de preuve scientifique concluante relativement aux risques pour la santé (et non sur la volonté des citoyens), et sur l'impact de ces risques sur le système de santé.

Cette dernière considération se réfère, à mots couverts, à la notion de coûts générés par l'incidence économique négative d'un étiquetage non transparent d'aliments comportant des substances allergènes. Rappelons par ailleurs que Santé Canada a jugé que cette incidence n'était pas assez élevée, par rapport aux coûts générés par une obligation d'étiquetage, en ce qui a trait aux aliments contenant de la poudre d'ail ou d'oignon. En effet, ces « substances allergènes » ont été exclues de l'exigence d'étiquetage, faute de preuve scientifique concluante quant au ratio coût-avantage positif net lié à une telle exigence.

La conclusion est similaire pour l'étiquetage des aliments génétiquement modifiés. En effet, selon le gouvernement fédéral canadien, il n'existe pas de preuves scientifiques suffisamment concluantes au sujet des risques probants pour la santé y étant associés et il n'y a pas lieu non plus d'appliquer le principe de précaution[124]. L'importance d'un fondement scientifique

---

Télescope, vol. 18, 2012, p. 1, [En ligne], [www.telescope.enap.ca/Telescope/docs/Index/Vol_18_no_1-2/Telv18n1-2_harrison_etal.pdf] (10 février 2014) ; Barack Obama, « Transparency and Open Government. Memorandum for the Heads of Executive Departments and Agencies », [En ligne], [www.whitehouse.gov/the_press_office/TransparencyandOpenGovernment] (10 février 2014).

123. T.M. Harrison et autres, préc., note 122, p. 4.

124. Sur la position du Canada sur le principe de précaution relativement à la question des OGM, voir G. Dufour, préc., note 32, p. 74.

justifiant l'étiquetage des aliments génétiquement modifiés ressort nommément d'un rapport remis par le CCCB en 2002 qui recommande l'étiquetage obligatoire des OGM si leur consommation emporte des dangers sanitaires, alors qu'il se contente de recommander l'étiquetage volontaire lorsque d'autres préoccupations sont invoquées (philosophiques, morales, éthiques, etc.)[125].

Dans ce contexte, nous nous questionnons sur la place effective qu'occupe le citoyen dans le processus de consultation publique. Plus précisément, nous nous demandons quelle est la valeur réelle du processus de consultation intégré, engageant le citoyen, dans un contexte d'élaboration de normes réglementaires comme celles qui sont relatives à l'étiquetage des aliments.

Bien que la consultation ait fait état d'une volonté majoritaire de la population en faveur de l'étiquetage des aliments génétiquement modifiés, les instances réglementaires ont préféré ne pas en tenir compte et elles ont privilégié l'argument purement scientifique. En ce qui concerne l'étiquetage des aliments comportant des substances allergènes, la pression publique a porté des fruits. Toutefois, cette pression était motivée par l'existence d'études probantes sur les risques pour la santé liés à la consommation d'aliments comportant des substances allergènes. La donne scientifique n'aura cependant pas été assez probante pour justifier les coûts liés à l'identification des aliments comportant de la poudre d'ail et d'oignon. Par ailleurs, la donne scientifique était toutefois forte quant à l'incidence de la présence d'allergènes alimentaires dans les bières[126], mais celle-ci n'aura pas eu raison de la donne économique expliquant la décision de Santé Canada de reporter l'application de la nouvelle réglementation aux brasseurs de bière en raison de l'influence effective de leur puissant lobby au Canada[127].

Considérant la tendance du gouvernement à évacuer la « voix » du citoyen au profit de la donne scientifique, nous serions d'abord tentées de

125. Rapport CCCB, préc., note 24, p. 41-47.

126. Voir notamment l'étude d'Oliviero QUERCIA et autres, « Allergy to Beer in LTP-sensitized patients : Beers Are Not All the Same », *European Journal of Allergy and Clinical Immunology*, vol. 67, 2012, p. 1186.

127. Selon le magazine *Allergic Living*, la ministre de la Santé, Leona Aglukkaq, aurait toutefois défendu cette exemption accordée aux brasseurs en déclarant que l'objectif de la nouvelle réglementation sur l'étiquetage était de protéger les enfants allergiques. Elle a ajouté sur un ton léger : « Je crois que, si votre enfant boit de la bière, vous avez d'autres raisons de vous inquiéter », ALLERGIC LIVING, « Canada's Food Label Regs Pass ! », [En ligne], [allergicliving.com/index.php/2011/02/14/canadas-food-labels-regs-set-to-pass/] (10 février 2014) (notre traduction).

penser que le processus actuel de participation publique ne sert, dans les faits, qu'à légitimer les décisions politiques rationnelles de ce ministère (théorie du choix rationnel). Une telle conclusion sera toutefois nuancée en fonction de la théorie utilitaire dans un contexte d'élaboration de la réglementation.

3.2 La participation citoyenne : moyen de légitimer le choix rationnel des instances réglementaires ?

La théorie du choix rationnel a pour principale base la notion de « choix rationnel ». De façon générale, un choix rationnel est simplement défini comme étant raisonnable, logique et cohérent. Le terme « raison », quant à lui, peut être défini comme la capacité de tirer des conclusions logiques à la suite de l'analyse de prémisses justifiées.

La notion de choix rationnel est certainement plus ancienne que la théorie portant la même appellation. Cette notion remonte à l'époque de Hobbes[128.] Elle implique qu'un décideur, en présence de plusieurs choix, optera pour la solution qui maximise d'abord et avant tout son intérêt propre[129]. Cette décision peut toutefois ne pas être optimale par rapport aux bénéfices apportés, dans la mesure où le choix du décideur peut découler d'une analyse faussée par une information incomplète ou par son incapacité cognitive à traiter l'information qu'il possède[130]. Nous dirons alors que sa décision est rationnelle mais limitée.

De manière générale, la théorie du choix rationnel consiste à dire que le choix rationnel d'un individu, d'un décideur public, d'un gouvernement ou encore d'une collectivité est celui qui maximise son intérêt[131]. Cette théorie

128. Thomas Hobbes, *Leviathan or the Matter, Form, and Power of a Commonwealth, Ecclesiastical and Civil*, 2e éd., Londres, Routledge, 1886, [En ligne], [archive.org/details/leviathanormatt02hobbgoog] (10 février 2014). La vision de Hobbes sur les droits de propriété intellectuelle est notamment expliquée par James W. Harris, *Property and Justice*, Oxford, Oxford University Press, 1996, p. 175 ; voir aussi Itai Sened, *The Political Institution of Private Property*, Cambridge, Cambridge University Press, 2008, p. 15-18. Soulignons que Hume reconnaît aussi que l'individu poursuit continuellement son propre intérêt. Pour une discussion à cet égard, voir p. 19-22 du même ouvrage.

129. Steven L. Green, « Rational Choice Theory : An Overview », 2002, [En ligne], [business.baylor.edu/steve_green/green1.doc] (10 février 2014) ; John L. Campbell, « Pour convaincre les sceptiques : à propos des idées et des critiques de la théorie du choix rationnel », *Sociologie et sociétés*, vol. 34, nº 1, 2002, p. 35.

130. Herbert A. Simon, « A Behavioral Model of Rational Choice », *The Quarterly Journal of Economics*, vol. 69, nº 1, 1955, p. 99 ; Herbert A. Simon, « Bounded Rationality », dans John Eatwell, Murray Milgate et Peter Newman (dir.), *The New Palgrave. A Dictionary of Economics*, vol. 1, New York, The Stockton Press, 1987, p. 266.

131. T. Hobbes, préc., note 128.

a particulièrement fait son apparition avec les premiers travaux d'Adam Smith relatifs aux lois du marché[132]. Dans sa forme primaire, elle se fonde sur l'étude des comportements humains afin de comprendre et d'envisager les choix d'individus rationnels, le plus souvent le consommateur ou le vendeur, dans un contexte de marché. Transposé au domaine politique, comme le soutient Weber, le choix rationnel d'un décideur politique sera celui qui maximise son pouvoir[133]. Quant au choix rationnel d'un groupe d'intérêts, dans un contexte d'élaboration de politiques publiques, ce sera celui qui préconise l'adoption de politiques faisant la promotion de l'intérêt, ou des préférences agrégées, des membres de ce groupe[134]. Selon Donald T. Dickson, l'intérêt d'une entité administrative sera par ailleurs celui qui justifie l'objectif sous-jacent à son existence[135]. Il s'appuie sur sa propre étude du processus politique qui a mené à l'adoption de la loi américaine destinée à interdire les narcotiques. Les résultats de son étude de nature empirique ont en fait démontré que l'adoption de cette loi a été le résultat premier d'une croisade entreprise par le Bureau des narcotiques, aux États-Unis, dont l'objectif était prioritairement de justifier son existence :

> Therefore the federal department must convince the public and Congress : 1) that it serves a useful, or if possible, a necessary function ; and 2) that it is uniquely qualified to do so. The less the department is sure of its future status, the more it will try to convince Congress and the public of these.
>
> […]
>
> Given the normal, well-documented bureaucratic tendency toward growth and expansion, and given the fact that the Division was a public bureaucracy and needed to justify its operations and usefulness before Congress, it would seem that increased power and jurisdiction in the area of drug control would be a desirable and, in fact, necessary goal[136].

132. Adam Smith, *Lectures on Justice, Police, Revenue and Arms*, Oxford, Clarendon Press, 1896.
133. Voir : Max Weber, *Political Writings*, Cambridge, Cambridge University Press, 1994 ; Leif Lewin, « Utilitarianism and Rational Choice », *European Journal of Political Research*, vol. 16, 1988, p. 29, à la page 42.
134. La théorie du choix public (théorie du choix rationnel appliquée dans un contexte collectif) implique que, en présence d'un processus collectif de décision, aucun des individus engagés dans ce processus ne pourra opter pour la décision qui, normalement, dans un contexte de prise de décision individuelle, maximiserait sa propre utilité.
135. Donald T. Dickson, « Bureaucracy and Morality : An Organizational Perspective on a Moral Crusade », *Social Problems*, vol. 16, 1968, p. 143.
136. *Id.*, aux pages 148 et 149.

Selon Donald T. Dickson, l'objectif premier de cette loi n'était donc aucunement de protéger la société, mais bien de conférer une raison d'être au Bureau des narcotiques qui souhaitait subsister[137].

À notre avis, il est délicat de conclure que la politique sur les allergènes mise en place par Santé Canada l'a été dans le but de justifier son existence ou encore que ses fonctionnaires ont permis son adoption dans la poursuite de la réalisation de leur utilité personnelle. Toutefois, il demeure important de garder à l'esprit que l'intérêt des hauts fonctionnaires de Santé Canada réside dans la promotion de politiques et de règlements assurant la réalisation de la raison d'être de Santé Canada, c'est-à-dire la protection sanitaire du public. Dans le cas contraire, il est indéniable que leur position, à titre individuel, pourrait se voir compromise. Quant à la recommandation du CCCB sur l'étiquetage volontaire des OGM, la conclusion est similaire. Ce dernier a été créé afin de conseiller divers ministères, dont Santé Canada qui, en vertu de la *Loi sur les aliments et drogue*s[138], exige l'étiquetage des OGM dangereux pour la santé. La recommandation du CCCB de ne pas imposer un étiquetage obligatoire en raison, notamment, de l'absence de risques avérés pourrait bien expliquer que Santé Canada ne modifie pas ses façons de faire, et ce, conformément à son mandat et à sa raison d'être. Il n'en demeure pas moins que d'autres organismes fédéraux auraient pu se saisir de la question et imposer un étiquetage obligatoire des OGM sur la base des préoccupations autres que sanitaires mentionnées par les participants à la consultation publique.

Dès lors, bien que des éléments de notre analyse puissent nous guider vers la désignation de la théorie du choix rationnel à titre de théorie expliquant l'absence de prise en considération, par Santé Canada, de la voix citoyenne, la théorie utilitaire que nous qualifions de « normative et sociétale » est possiblement celle qui confère l'explication théorique la plus réaliste.

3.3 L'utilitarisme normatif sociétal et ses limites

De façon générale, le recours à la théorie utilitaire, dans l'élaboration de politiques publiques, permet de mettre en évidence les politiques qui sont utiles au plus grand nombre de personnes possible sans égard à la catégorie de personnes[139]. La politique en question doit ainsi « maximiser »

137. *Id.*
138. *Loi sur les aliments et drogues*, préc., note 5.
139. À cet égard, James Boyd White, « Economics and Law : Two Cultures in Tension », (1987) 54 *Tenn. L. Rev.* 161, 163, soutient que le recours à la théorie économique dans le contexte de l'analyse des lois implique souvent une référence à leur caractère « coût-efficacité » :

l'intérêt collectif. Aux fins de notre texte, nous qualifions cette théorie d'utilitaire et de normative avec perspective sociétale. Nous la distinguons ainsi de la théorie du choix rationnel, qui implique aussi un calcul « coût-avantage », mais en fonction d'un intérêt personnel et non collectif dans une perspective sociétale.

La prédominance de l'analyse utilitaire et normative, avec une perspective sociétale, semble émaner tant des documents explicatifs relativement à la réglementation qui porte sur l'étiquetage des aliments comprenant des substances allergènes qu'à celle qui concerne les aliments génétiquement modifiés. Puisque ces documents se réfèrent, de façon constante, au calcul « coût-avantage » pour la société, nous sommes en effet tentées de conclure que Santé Canada recherche davantage le bien commun que la réalisation d'un intérêt rationnel[140].

Le recours à une analyse utilitaire simplifiée pourrait expliquer la stricte considération, par Santé Canada, de données quantifiables et le rejet de motifs plus subjectifs. À ce sujet, l'étude de Michel Bellavance, qui se penche sur le processus d'élaboration des politiques publiques, permet de constater de quelle façon une application simplifiée du modèle d'analyse économique peut se transposer à ces dernières :

> [Le] décideur ne cherchera pas à faire un choix qui puisse lui garantir le maximum de bénéfices ou d'avantages à un coût minimum. Il se satisfera, au contraire, d'une solution qui lui permettra de réaliser un niveau acceptable de bénéfices nets. De la même façon, il pourra choisir consciemment de commettre certaines erreurs minimes maintenant – ou de prendre le risque d'en commettre certaines – dans le but d'en éviter de plus sérieuses dans l'avenir ; ou encore, il refusera délibérément de considérer tous les aspects d'un problème parce que celui-ci est trop complexe c'est-à-dire qui dépasse simplement son entendement[141].

En conséquence, un décideur peut ainsi délibérément, et de façon pleinement rationnelle, adopter une politique tout en étant conscient qu'il n'a pas envisagé sur le plan social l'ensemble du calcul « coût-avantage »

> More immediately, the ground for what we now call an « economic » view of law was laid by those academics of the twenties and thirties who, seeing that legal questions involved questions of policy as well as rights, began to speak as though all legal questions were simply policy questions, and by those Supreme Court opinions, somewhat later in time, that began to resolve cases by « balancing » one « interest » against another, thus engaging in a crude form of the kind of cost-benefit analysis that is the grammar of modern economics.

140. Nous reconnaissons que la recherche de cet intérêt peut être cachée par la consécration d'une « image sociétale aux raisons » justifiant la prise de décisions politiques de Santé Canada. L. Lewin, préc., note 133.

141. Michel Bellavance, *Les politiques gouvernementales. Élaboration, gestion et évaluation*, Montréal, Agence d'Arc, 1985, p. 62 et 63.

liés à cette politique. À ce propos, Michel Bellavance ajoute ceci : « le décideur — ou, par analogie, l'homme politique ou le gestionnaire — refusera d'envisager tous les aspects d'un problème surtout si ce problème exige, selon lui, des solutions à moyen ou à long terme. Il préfèrera toujours s'attaquer aux aspects du problème qui sont susceptibles d'être réglés dans l'immédiat. Ainsi, ce n'est que partiellement et de façon séquentielle que celui-ci pourra être corrigé[142]. » Le processus d'analyse utilitaire simplifié pourrait ainsi expliquer, d'une part, l'ignorance, par Santé Canada des limites propres à la science (3.3.1) ainsi que, d'autre part, l'apport non quantifiable du citoyen (3.3.2).

3.3.1 Les limites de la science

La science n'est pas nécessairement un gage d'objectivité[143]. Dès lors, attribuer une importance démesurée à la donne scientifique représente une faille importante de tout processus décisionnel. Comme le rappelle Gregory Shaffer, plusieurs souhaitent en effet croire que « the expertise of science can help to resolve competing claims in a neutral manner, evade normative judgments with their distributional implications, and legitimize legal decisions through the authority of science[144] ». Santé Canada[145] entretient-elle cette vision de la science, capable de produire des vérités selon un schéma dépourvu d'*a priori* ?

Les scientifiques reconnaissent pourtant qu'une grande part de subjectivité fait partie des résultats de leurs travaux et qu'ils évoluent en considérant des éléments propres à leur culture et à leurs valeurs[146]. Aussi, comme le souligne le Groupe d'experts formé par la Société royale du Canada en 2001, les chercheurs deviennent de plus en plus dépendants de

142. *Id.*, p. 63.
143. Sur la question de la subjectivité de la science, voir Vern R. Walker, « The Myth of Science as a "Neutral Arbiter" for Triggering Precautions », (2003) 26 *B.C. Int'l & Comp. L. Rev.* 197, 199 et suiv.
144. Gregory Shaffer, « Risk, Science, and Law in the WTO : The Centrality of Institutional Choice », (2010) 104 *Am. Soc'y Int'l L. Proc.* 19.
145. C'est aussi le cas d'autres organisations, par exemple des organisations internationales telles que l'OMC. Voir, sur ce sujet, Christine Noiville, « Brèves réflexions sur la reconnaissance d'un "droit à la différence alimentaire" dans le commerce international », *Sociologie du travail*, vol. 45, 2003, p. 63, à la page 71. Voir aussi G. Dufour, préc., note 32.
146. La problématique soulevée par le statut d'expert est bien décrite dans Christine Noiville et Nicolas de Sadeleer, « La gestion des risques écologiques et sanitaires à l'épreuve des chiffres. Le droit entre enjeux scientifiques et politiques », (2001) 2 *R.D.U.E.* 389, 417-418.

l'industrie[147]. Selon le Groupe d'experts, cela aurait un impact certain sur le choix des sujets de recherche, contribuerait à créer une atmosphère d'isolement parmi les chercheurs (en conséquence, les résultats ne subiraient pas la critique constructive des pairs) et ébranlerait la confiance du public à l'égard de la science universitaire.

Selon la sociologue Suzan Wright, le sens de l'éthique des scientifiques se modifierait même au gré des exigences commerciales, spécialement lorsque leurs recherches sont perçues comme un investissement[148]. En outre, on peut remettre en question un système qui ne se fie qu'à la science pour déterminer les politiques publiques. Christine Noiville dénonce cette façon de faire : « Parce qu'elle ne constitue donc ni un outil d'une fiabilité absolue, ni le moyen d'obtenir des réponses universelles, on ne saurait attendre [que la science] prédétermine à elle seule la politique sanitaire des États[149]. »

Finalement, comme le rappelle Guy Sorman, « l'histoire des sciences exactes enseigne que l'exactitude n'est jamais que relative, évoluant d'une théorie à l'autre, chacune n'étant que l'estimation d'une réalité insaisissable[150] ».

Il est impossible de penser que Santé Canada ignore ces éléments. Néanmoins, malgré les limites de la donne scientifique, celle-ci bénéficie d'une valeur que n'a pas la voix citoyenne non appuyée scientifiquement. Pour cette raison, nous sommes tentées de penser que les politiques de Santé Canada sont le résultat d'une analyse utilitaire simplifiée : ce ministère évacue volontairement l'idée que la science a ses limites afin d'éviter d'ajouter un degré de complexité supérieur à son niveau d'analyse.

Enfin, on peut penser que le recours aux résultats scientifiques a eu le mérite de faire accepter les politiques en matière d'étiquetage des aliments. Le scientifique jouerait donc plus que jamais un rôle social déterminant qu'Antonio Gramsci qualifiait d'hégémonique[151] : le scientifique,

147. Voir Société royale du Canada, préc., note 30, p. 237. Aux États-Unis, 90 % des sociétés du secteur des sciences de la vie entretiendraient des rapports avec le milieu universitaire : David Blumenthal et autres, « Withholding Research Results in Academic Life Science. Evidence from a National Survey of Faculty », *Journal of the American Medical Association*, vol. 277, nº 15, 1997, p. 1224.

148. Susan Wright, *Molecular Politics. Developing American and British Regulatory Policy for Genetic Engineering*, *1972-1982*, Chicago, University of Chicago Press, 1994, p. 107.

149. C. Noiville, préc., note 145, à la page 71.

150. Guy Sorman, *L'économie ne ment pas*, Paris, Fayard, 2008, p. 9.

151. Le concept d'hégémonie est au cœur des travaux du penseur italien Antonio Gramsci. Essentiellement, l'hégémonie est ici conçue à partir du pouvoir moral et intellectuel qu'exercent les classes dirigeantes afin d'assurer la stabilité de la structure sociale. Cela

inconsciemment, assurerait le consentement passif de la population. D'ailleurs, « dans notre société la science est dans une large mesure devenue une idéologie[152] ». Le citoyen finirait ainsi par considérer la mesure prise par le gouvernement comme rationnelle et juste, voire légitime[153], alors même que nombre de considérations qui étaient *a priori* au cœur de ses préoccupations seraient évacuées : morales, religieuses, éthiques, sociales et philosophiques. Par l'intervention du scientifique et par l'aura de rationalité qu'il dégage, le citoyen consentirait spontanément à la décision prise.

3.3.2 La quantification de l'apport citoyen

Dans la mesure où la voix du citoyen n'est pas quantifiable, la donne scientifique apparaît comme une valeur refuge pour le décideur public. Cette tendance fait dire à certains que la science en vient à jouer un rôle de plus en plus normatif[154].

En effet, l'apport du citoyen profane à un processus d'élaboration de politiques est purement rationnel, d'un point de vue individuel. Le citoyen fonde généralement son argument sur son expérience, ses valeurs, sur ses craintes, sur les moyens permettant de réaliser son utilité. Il devient ainsi difficile pour le décideur public de conférer une valeur numérique ou monétaire à cet apport individuel ou encore d'agréger les préférences individuelles pour leur accorder une valeur. Cette difficulté pourrait ainsi pousser le décideur public vers un processus lucide d'analyse simplifiée lui épargnant la tâche ardue d'intégrer ces éléments difficilement quantifiables dans l'analyse. Cette situation pose donc tout le problème de la prise en considération des préoccupations morales, éthiques, philosophiques ou religieuses des citoyens dans un processus d'analyse à caractère utilitaire.

Cette situation nous pousse à nous demander si la recherche d'arguments purement quantifiables est conciliable avec les objectifs sous-jacents

---

s'effectue par l'adhésion des groupes subalternes à la culture véhiculée par un groupe dominant. Pour un résumé sur le concept de l'hégémonie gramscienne, voir Steve Jones, *Antonio Gramsci*, Londres, Routledge, 2006, p. 41-56. Voir aussi Jean-Marc Piotte, *La pensée politique de Gramsci*, Montréal, Lux, 2010.

152. Simon Charbonneau, « Norme juridique et norme technique », (1983) 28 *Archives de philosophie du droit* 283, 290. Voir aussi Jürgen Habermas, *La technique et la science comme « idéologie »*, Paris, Gallimard, 1990.

153. Selon S. Charbonneau, préc., note 152, « [q]ue la norme soit obligée de s'appuyer sur la légitimité scientifique pour s'imposer en tant que telle traduit un phénomène de perversion de la science et un affaiblissement concomitant de la légitimité du droit ».

154. Richard Ouellet, *Le rôle de la science dans l'Accord sur l'application des mesures sanitaires et phytosanitaires de l'OMC*, thèse de doctorat, Québec, Faculté des études supérieures, Université Laval, 2002. Selon cet auteur, la science doit être prise en considération, mais elle ne peut devenir un instrument normatif.

de la participation citoyenne au processus de consultation publique en vue de l'élaboration de politiques.

Enfin, nous ne pouvons exclure la possibilité que Santé Canada ait opté pour un modèle d'analyse complexe, intégrant l'apport citoyen, mais lui ait conféré une valeur moindre que celle qui été accordée aux expertises et aux données de nature économique. Si tel était le cas, il faudrait conclure que les concepts d'expertise et de rationalité sont des valeurs ayant préséance sur d'autres valeurs, tant pour le gouvernement que pour le citoyen qui se voit touché par la réglementation.

À ce sujet, nous notons que le CCCB a perçu de ses recherches sur l'opinion publique que « bien des gens ne comprennent pas clairement ce que sont les aliments [génétiquement modifiés][155] ».

Certes, il faut se demander s'il est souhaitable que des citoyens profanes, sans expertise particulière, soient inclus dans ce type d'exercice. Les questions soulevées présentent souvent un haut degré de technicité et le simple citoyen n'a peut-être pas toutes les informations lui permettant de donner une opinion éclairée[156]. Néanmoins, on peut aussi se demander s'il est préférable que la norme juridique soit dictée par le scientifique. Selon Simon Charbonneau, elle risque ainsi de devenir un : « pur instrument de pouvoir entre les mains de ceux qui savent l'interpréter [puisqu'elle] suppose du citoyen l'acquisition d'un minimum de connaissances scientifiques et surtout la possession de techniques souvent sophistiquées lui permettant de vérifier si la norme a été outrepassée[157] ».

Dès lors, certains considèrent comme essentiel d'engager le citoyen dans le processus. Par exemple, la Commission française du développement durable a suggéré que les noms de citoyens soient tirés au sort afin que ceux-ci soient éduqués à la question pour formuler des avis éclairés à l'intention des décideurs[158]. Adoptée en 1988 par la Commission économique

155. Rapport CCCB, préc., note 24, p. 42.

156. Sur l'effet de la technicité sur le processus d'élaboration des normes, Maurice Bourquin, « Pouvoir scientifique et droit international », (1947) 70 *R.C.A.D.I.* 331, 336, disait que : « [p]ar ses applications, la science modifie l'armature technique de la société. Or l'armature de la société exerce une action décisive sur son économie, sur sa structure sociale et politique, sur ses idées, ses aspirations, ses croyances : en un mot, sur sa civilisation ».

157. S. Charbonneau, préc., note 152, 288.

158. Cette idée provient de la Commission française du développement durable. Voir C. Monardes, préc., note 58, p. 96. Voir aussi Archon Fung, « Démocratiser le processus d'élaboration des politiques », *Télescope*, vol. 17, nº 1, 2011, p. 1, à la page 6. On peut aussi penser que, dans des contextes différents de celui de la réglementation, le citoyen

pour l'Europe des Nations Unies (CEE-NU), la Convention d'Aarhus[159] est un autre exemple de l'importance accordée à l'accès à l'information, à la participation du public au processus décisionnel et à l'accès à la justice. Il y est notamment prévu que toute personne a le droit d'être informée, de participer aux décisions et d'exercer son recours en matière d'environnement. Ainsi, la Convention d'Aarhus offre non seulement une place aux citoyens dans les débats publics en matière environnementale, mais elle contribue au renforcement de la transparence des processus publics. Suivant cette approche, l'expert et le scientifique ne sont que des acteurs parmi d'autres dans le processus d'élaboration des normes, et cela permet d'éviter que la gouvernance devienne une technocratie[160] dont le citoyen trouverait exclu.

La « formation préalable » de citoyens ne permet toutefois pas de pallier la difficulté de conférer un poids à des valeurs de moralité, d'éthique ou de religion. Ici, il est donc pertinent de reconnaître que la prise en considération de valeurs sociétales non quantifiables, telles que la liberté de choix ou le droit de savoir du citoyen, pourrait remettre en question la raison d'être de Santé Canada, soit celle de mettre en marché des aliments sécuritaires sur la base de données probantes.

Pour cette raison, nous nous posons la question de savoir s'il est pertinent d'attribuer à un ministère unique, comme Santé Canada, la tâche d'encadrer des thèmes qui débordent de son propre champ de compétence ou de sa mission. Plus particulièrement, nous nous demandons si la participation citoyenne, de laquelle émanent des valeurs autres que rationnelles et quantifiables, ne pourrait pas prendre tout son sens dans un contexte d'élaboration de politiques plus ouvert que dans le cas de la conception d'une réglementation. Force est de reconnaître, toutefois, que le processus d'adoption de la réglementation se veut plus flexible et plus rapide que le processus d'adoption de lois, précisément pour faciliter une plus grande réflexivité du droit par rapport aux relations sociétales en mouvance. Le défi demeure ici de préserver la flexibilité que confère le processus d'élaboration de la réglementation tout en assurant une plus grande reconnaissance de l'apport citoyen à ce dernier.

---

profane joue un rôle essentiel. Par exemple, en droit criminel, dans plusieurs pays, on fait confiance aux citoyens pour déterminer la culpabilité d'un accusé lorsqu'ils sont appelés à agir comme jurés.

159. *Convention sur l'accès à l'information, la participation du public au processus décisionnel et l'accès à la justice en matière d'environnement*, 25 juin 1998, (2001) 2161 R.T.N.U. 447 (ci-après « Convention d'Aarhus »).

160. C. Monardes, préc., note 58, p. 105 et 106.

Conclusion

En 1986, Ulrich Beck surnommait les citoyens les « passagers clandestins de la consommation[161] » en raison du fait qu'on ne leur permettait pas de faire de réels choix d'achat.

Notre étude de cas laisse croire que la situation n'a pas évolué. Pourtant, sur la scène internationale, une tendance nette se dessine quant à une meilleure prise en considération du choix citoyen dans le droit de la consommation, attitude qui semble moins présente dans le contexte d'élaboration de la réglementation de Santé Canada.

En effet, si, dans une majorité de pays développés, la théorie du consommateur individuel et rationnel triomphe, on voit de plus en plus s'imposer une théorie de rechange[162]. Selon la théorie du consommateur individuel, populaire chez les tenants du libéralisme et de l'analyse économique du droit, l'acte de consommation n'est pas lié à l'environnement social[163]. Ainsi, les marchés seraient capables de s'autoréglementer et fourniraient l'information pertinente au consommateur. L'État ne réagit que s'il estime qu'un défaut d'agir lui coûtera plus cher (si les consommateurs cessent de consommer) que ce qu'il lui en coûte d'intervenir[164].

À cette théorie du consommateur individuel, on oppose aujourd'hui la théorie suivant laquelle l'acte de consommation se conçoit dans une perspective sociale et environnementale[165]. Le consommateur se situant dans une position vulnérable, il importe d'abord de réglementer le marché dès la chaîne de production et, ensuite, d'informer l'acheteur qui pourra décider d'encourager ou non ce type de production[166].

---

161. Ulrich Beck, *La société du risque : sur la voie d'une autre modernité*, Paris, Flammarion, 2008.
162. Pour un résumé de ces théories, voir Émilie Conway, « Étiquetage obligatoire de l'origine des produits au bénéfice des consommateurs : portée et limites », (2011) 24 *R.Q.D.I.* 1, 6 et suiv.
163. Ejan Mackaay, « L'analyse économique du droit de la consommation. Quelques réflexions sur son rapport avec le droit civil et sur l'évaluation de son effectivité », dans Thierry Bourgoignie (dir.), *Propos autour de l'effectivité du droit de la consommation*, Cowansville, Éditions Yvon Blais, 2008, p. 215.
164. *Id.*, à la page 236.
165. Émilie Conway, *La protection du consommateur à l'épreuve de l'Organisation mondiale du commerce*, Cowansville, Éditions Yvon Blais, 2012, p. 14.
166. Thierry Bourgoignie, *Éléments pour une théorie du droit de la consommation au regard des développements du droit belge et du droit de la Communauté économique européenne*, Bruxelles, Story-Scientia, 1988, p. 133 et 134 : « Par la connaissance qu'elle apporte aux consommateurs et la comparaison qu'elle permet, l'information apparaît comme l'élément indispensable de tout programme visant à rendre au consommateur sa maîtrise sur les conditions de production et de distribution. »

Même l'OMC semble au diapason des tendances théoriques en matière de droit de la consommation. En effet, pourtant peu réputée pour être encline à laisser les États restreindre le commerce au nom de valeurs de toute sorte, l'OMC a avancé à pas de géant récemment. Pendant longtemps, elle a admis que des pays restreignent le commerce pour protéger la santé de leurs citoyens ou leur environnement pourvu que les risques envisagés soient confirmés par des preuves scientifiques solides[167]. Depuis quelques années, on a vu l'OMC s'ouvrir à des considérations autres que scientifiques en interprétant d'une manière très libérale le concept de moralité publique. La dernière décision en la matière a été rendue par le Groupe spécial en novembre 2013 dans l'affaire des produits dérivés du phoque qui oppose le Canada et la Norvège à l'Union européenne[168]. Les juges de l'OMC ont permis aux Européens de refuser l'importation des produits dérivés du phoque, principalement canadiens, au motif que ceux-ci jugent les méthodes de chasse immorales. Il est toutefois demandé au législateur européen de modifier son règlement pour se conformer à ses obligations internationales en matière de commerce. Il s'agit donc d'une victoire à la Pyrrhus : le principe a été admis, mais la méthode choisie ne résiste pas à l'épreuve du droit de l'OMC. Ce différend donne une occasion d'ouvrir encore un peu le débat sur la place du choix des consommateurs, ouverture que l'organe d'appel pourrait choisir de refermer ou de modifier.

Finalement, mentionnons, l'affaire *EPO*, dans laquelle le Groupe spécial de l'OMC a reconnu récemment qu'il était légitime qu'un pays réagisse aux demandes de ses citoyens en exigeant l'étiquetage de l'origine de certains produits[169]. Qui plus est, le Groupe spécial a considéré qu'il était pertinent d'accorder un poids « aux normes sociales[170] », c'est-à-dire des tendances en matière de consommation, lorsque vient le moment de

167. Sur la question, voir : Jacqueline Peel, « Risk Regulation under the WTO SPS Agreement : Science as an International Normative Yardstick ? », Jean Monnet Working paper 02/04, 2004, [En ligne], [www.jeanmonnetprogram.org/archive/papers/04/040201.pdf] (10 février 2014) ; G. Dufour, préc., note 32.
168. *Communautés européennes – Mesures prohibant l'importation et la commercialisation de produits dérivés du phoque*, rapports du Groupe spécial, WT/DS400/R et WT/DS401/R (25 novembre 2013).
169. *États-Unis – Certaines prescriptions en matière d'étiquetage indiquant le pays d'origine (EPO)*, rapports du Groupe spécial, WT/DS384/R et WT/DS386/R (18 novembre 2011), par. 7.650, (25 novembre 2013) (ci-après « États-Unis – EPO (Rapport du Groupe spécial) »). Mentionnons que le Groupe spécial a aussi dit que, même en l'absence d'une telle demande de la part des consommateurs, un pays pouvait décider d'agir : voir le paragraphe 7.649. Cette affirmation n'a pas été contredite par l'Organe d'appel. Pour une analyse de l'affaire *EPO*, voir É. Conway, préc., note 162.
170. États-Unis – EPO (Rapport du Groupe spécial), préc., note 169, par. 7.650. Cette affirmation n'a pas été contredite par l'Organe d'appel.

déterminer si un État agit en s'appuyant sur l'atteinte d'un objectif légitime ou non. En bref, l'OMC laisse de plus en plus de marge de manœuvre aux États pour qu'ils puissent répondre aux souhaits de leurs citoyens. On voit cette tendance surtout dans le cas des mesures qui n'ont pas été adoptées pour prévenir un risque sanitaire ou environnemental.

Au Canada, si l'on se situe sans conteste dans une perspective du consommateur individuel et rationnel, la seconde théorie — la théorie alternative — gagne en popularité et, comme cet article l'a démontré plus haut, plusieurs réclament en effet que les pouvoirs sanitaires soient plus attentifs aux préoccupations de toute sorte des consommateurs. Compte tenu de cette tendance, il nous appert évident que des moyens favorisant l'effectivité d'une participation collective mieux intégrée devraient être mis en place, sans pour autant restreindre les flexibilités que confère actuellement le processus d'élaboration de la réglementation par rapport à celui de l'élaboration des lois. Là réside le défi des administrations publiques.